

TAJTHY VIKTOR

## A KÖLTSÉGVETÉS MINT SPECIÁLIS TÖRVÉNY

### A KÉTÉVES KÖLTSÉGVETÉS ALKOTMÁNYTANI ÉS POLITOLÓGIAI ELEMZÉSE\*

#### BEVEZETÉS

Dolgozatomban az állam életének egyik legfontosabb elemét, a gazdasági-, a politikai- és a jogi szféra kapcsolódásának pontját, az állami költségvetést vizsgálom abból a szempontból, hogy milyen elvek és szabályok határozzák meg ezt a speciális területet. Arra kerestem a választ, hogy a 2000-ben elfogadott kétéves költségvetés mennyire illeszthető bele a történelmileg kialakult alkotmánytani és politikai szabályok közé, ellentétes-e azokkal. Hipotézisem szerint a kétéves költségvetés elfogadása és működése nem ütközik ilyen alkotmánytani keretekbe. Elemzésem során ennek az álláspontnak a bizonyítására vagy esetleges megcáfolására törekszem.

A téma megközelítése módszertanilag tekintve döntő részben leíró és analitikus. Az elemzést nem pragmatikus, jogszabály magyarázó oldalról végzem, hanem elméleti alapokra helyezem. A végső célt, vagyis a kétéves költségvetésről kialakítandó jellemzést, egy széles spektrumon elhelyezkedő alapról közelítem meg annak érdekében, hogy az elméleti síkról kiindulva végül minél koherensebb választ tudjak adni a felvetett kérdésre. Ennek érdekében a dolgozatban a költségvetés speciális voltából indulok el, s ennek folyamányául veszem elemzés alá a kétéves költségvetést. A kiinduló alapoknál két nagy területet szükséges megvizsgálni. Egyrészt az elméleti alapokat, melyben a politikai eszmetörténet egyes kiemelkedő gondolkodóinak a témához tartozó elméleteit mutatom be, másrészt a konkrét történeti (alkotmány- és jogtörténeti) alapokat, mely a költségvetés kialakulásának magyar viszonyait, szakaszait tárja fel.

A költségvetés vizsgálatának alapkérdései a törvényhozó hatalom és a végrehajtó hatalom (parlament és kormány) viszonyából merülnek fel, mely lényegé-

---

\* A szerző az ELTE ÁJK politológia szakos V. évfolyamos hallgatója. A dolgozat konzulense: Körösenyi András

ben a hatalommegosztásnak, a fékek és egyensúlyok rendszerének, valamint az ellenőrzésnek a területét fedik le. Ezek azok az alapvető szempontok melyekre az elemzésem során a fő hangsúlyt helyezem. Ez az a dichotómia ugyanis, mely történetileg is a költségvetés meghozatalának elveit lefedi, s ezen viszony köré artikulálódtak többek között a kétéves költségvetés elfogadásának problematikus elemei is.

Dolgozatomban az elméleti sík mellett teret szenteltem a költségvetés hatályos jogszabályi, valamint gazdasági háttérének bemutatására is, mivel úgy vélem, hogy csak ezzel lehet egy teljes képet kapni az adott területről. Különösen fontos ezt leszögezni annak az egyik fontos kiindulópontnak az elővetésével, mely arra keresi a választ, hogy maga a költségvetés területe milyen szférákat fed is le. Ezt a területet ugyanis fel lehet fogni csupán egy igazgatási feladatként, melynek feladata az állam életének gazdasági, pontosabban pénzügyi háttérének megalapozása, másfelől azonban nem szabad leszűkíteni ennyire mechanikus funkcióra, fontos magának a politikai és alkotmányjogi elemeknek a hangsúlyozása. Ez utóbbi meghatározást emelném ki elsősorban dolgozatomban azért, hogy azon politikai és nem igazgatási összefüggéseket veszem elemzés alá, mely a költségvetés meghozatalában meghatározó szerepet játszanak.

Elemzéseimben kitérek a nyugat-európai államok költségvetési szabályozására összehasonlítva azokat a magyar rendelkezésekkel. A külföldi szabályozások elméleti és gyakorlati kereteit az 1-2. sz. melléklet tartalmazza összefoglalóan.

A dolgozat megírásában nehézséget okozott, hogy a költségvetés történeti és elméleti viszonyaival foglalkozó irodalmi források meglehetősen szűkösek a XX. század második felében, s a rendszerváltást követően sem születettek jelentős művek a témában. A meglévő források pedig elsősorban a hatályos jogszabályok értelmezésére épülnek. Ezért a századforduló, illetve a XX. század első felének neves tudósainak műveihez kellett visszanyúlnom. A módszertan tekintetében kérdésként merül fel, hogy ezen források használhatóak-e a jelenkor történéseinek magyarázatához. Egyértelműen igen, ugyanis az elméleti alapokat tekintettem át ezekből a művekből, mely elvi kérdésekként mind a mai napig aktuálisak. Mindemellett pedig kiemelendő, hogy a klasszikus politikai eszmé-történeti művekből indul ki dolgozatom, s ennek folyamán specifikálódnak az egyes vizsgálandó területek, mely aktualitását a kétéves költségvetés elemzésében jelenik meg.

## ELMÉLETI ALAPKÉRDÉSEK

### ELMÉLETI ALAPOK

A költségvetés elméleti síkon történő megközelítése lehetőséget ad arra, hogy a fő szervező erőket, valamint probléma köröket feltárjuk, melyek segítséget nyújtanak az egyes konkrét konfliktusok és helyzetek megértéséhez, valamint az eredeti szándékok és elképzelések rekonstruálásához a későbbiek során. Mindehhez a politikai filozófia, eszmetörténet kiemelkedő gondolkodóinak műveiben megfogalmazott elvek közül emeltem ki azokat, melyek közvetetten a költségvetés témakörében iránymutatásul szolgálhatnak. Három nagy témakör köré csoportosítom ezen vizsgálódásokat: elsőként a költségvetés állami élet szempontjából való nélkülözhetetlensége, másodsor a népszuverenitás tanok és szerződés elméletek, harmadszor pedig a parlament kormányzat felett gyakorolt ellenőrző szerepe köré.

Bár anakronisztikusnak tűnhet a költségvetés népszuverenitási elméletektől való megközelítése, mégsem az, mivel fontos leszögezni, hogy az egyes klasszikus művekből az elveket emelem ki, s nem a konkrét szabályozási metódusokra van szükség. Sőt maga a költségvetés szférája sok esetben konkrétan nem jelenik meg, de az általános szabályok, illetve a költségvetés szempontjából igen fontos, az állam életének politikai szereplői közötti viszony rendszer ezekből az alapokból alakult ki.

#### *A költségvetés szerepe az állam életében*

A költségvetés elveinek elméleti megalapozásában elővetéséként érdemes az állami életben való fontosságát és nélkülözhetetlenségét felvetni. Ez alkotja ugyanis az állam szuverén hatalmának egyik jegyét. Érdemes ennek érdekében Jean Bodin, a XVI. század kiemelkedő politikai gondolkodójának, az állami szuverenitásról alkotott elméletét feleleveníteni. Bodin Hat könyv az államról című művében kiemelte azt a kilenc jegyet, mely az állam működéséhez nélkülözhetetlen, s a legfőbb hatalom jogai közé taroznak. „A törvényhozásnak és a törvények eltörlésének joga (...), a háború indításának, a békekötésnek, az összes fő tisztségviselők ítélete fölötti legfőbb bíraskodásnak, a legfőbb hivatalnokok kinevezésének és leváltásának, terhek és rendkívüli adók kirovásának és az alóluk való felmentésnek a jogát; a törvény szigora ellenében kegyelem és mentesség adományozásának, a pénz érctartalmának, keverési arányának és értékének emelésére vagy csökkentésére vonatkozó jogot; az alattvalói és hűbéresi eskü betartásának jogát;”<sup>1</sup>

A szuverenitás jegyek közül szempontunkból a terhek és rendkívüli adók kivetésének jogát kell kiemelnünk. Azért fontos ez, mivel ezzel lehet prezentálni,

hogy az állami élet legfontosabb összetevői között a pénzügyi elem is szerepel Jean Bodin szerint.

Bár maga a költségvetés nem jelenik meg Bodin művében, mégis annak alapjai megfigyelhetők benne. Maga az adó az állami kiadások a költségvetés bevételi oldalát jelenti. Ugyanakkor kételkedve megfogalmazhatnánk azt a problémát, hogy maga az adó kivétele már évezredek óta fennáll, s ennek effektíve semmilyen közelebbi kapcsolata nincsen a „modern” költségvetéssel. Az uralkodónak mindig is jogában állt alattvalóitól valamilyen formában történő jószág beszédese anélkül, hogy bármilyen ellenszolgáltatást nyújtott volna érte. Azonban, hogy mégis meghatározó pont az adott téma tárgyalásában Jean Bodin szuverenitás jegyei, s érdemes kiemelni az állami hatalom gyakorlásában az adók kivételének jogát, az Bodin államról alkotott fogalma adja. Eszerint „az állam több családnak és az ő közös ügyeiknek a jogszerű kormányzata szuverén hatalom által”.<sup>2</sup> Így tehát a szuverenitás jegyeinek gyakorlása nem magán ügy, hanem a közösség, az alattvalók érdekében történik, vagyis az adóbeszedés joga kvázi megteremt a kiadási oldal jelentőségét és nélkülözhetetlenségét is, ha nem is jelenik ez meg közvetlenül.

Jean Bodin gondolatainak felvetésével tehát azt akartam kiemelni, hogy már a reformáció korának politikai gondolkodásában is felfedezhetőek azon elemek melyek a modern költségvetés kifejlődésének elméleti alapjait magában hordozza.

### ***Népszuverenitás és szerződéselméletek***

A költségvetés kialakulásának legfontosabb elméleti alapjai a népszuverenitás elméletéből, valamint a szerződéselméletekből ragadhatóak ki. Két nagy kérdéskör köré lehet ezeket az alapokat felépíteni. Egyrészt a tulajdon állami és politikai szerepe köré, másrészt azon megközelítések köré, melyek szerint magának az állam létrejöttének döntő mozzanata nem más, mint a főhatalmi bevételek, az adók megjelenése, melyekért cserében az állam vezetője biztosítja a külső és belső biztonságot, valamint a tulajdon védelmét. Így tehát ezek az elméletek döntő fontosságot tulajdonítanak az állami bevételek és kiadások közötti relációnak, mely a későbbiekben kialakuló állami költségvetés elméleti sarokköveit megalapozza.

Míndezekhez hozzá kell szorosan kapcsolni a népszuverenitás elméletét, mely a hatalom elsődleges forrásának a társadalmat, az állam lakosságát tekinti. Ez az elv különösen is fontos szerepet tölt be az alkotmány fejlődésekben, mivel a közvetlenül választott parlament szerepét erősíti meg a kormánnyal szemben, s az ellenőrzés legmagasabb szintjét testesíti meg. (A költségvetés szempontjából a legfontosabb alapkérdés ez, s ezért nem lehet eltekinteni az elméleti alapok megvizsgálásától.)

A politikai eszmetörténet két kiemelkedő alakjának Thomas Hobbesnak és John Locke-nak a munkásságát érdemes elemezni ennek a problémakörnek a vizsgálatakor.

Mint a fentiekben említettem számos szerző szerint az állam létrejöttének legfontosabb mozzanata, s megtestesítője az a csere, mely során a nép adót fizet egy hatalom számára, mely cserében biztosítja számukra a védelmet. Többek között ezt a csereelméletet fogalmazta meg Hobbes, Grotius, Puffendorf. Míg Montesquieu úgy fogalmazott, hogy „az állam jövedelmei az állampolgárok vagyónának abból a részéből állnak elő, melyet az állampolgár azért enged át az államnak, hogy vagyona fennmaradó részét biztonságban tudja, és azt nyugodtan élvezhesse”.<sup>3</sup>

Thomas Hobbes szerződéselmélete is beleilleszkedik ebbe a keretbe. Hobbes szerint az állam a természeti állapotból egy szerződés útján jön létre. Szempontunkból azt érdemes vizsgálni, hogy az állam létrejöttének milyen okai vannak, milyen feladatot kell ellátnia. Alapvető szempont, hogy az emberek egymással versengő, önfenntartásra irányuló „háborús” állapotból békét hozzanak létre. Ennek az a feltétele, hogy az emberek lemondjanak jogaikról, s egy főhatalomra ruházzák át.<sup>4</sup> Ennek a hatalomnak pedig nem más a feladata, minthogy biztosítsa a szerződés betartását, valamint a külső és belső védelmet.

Kiemelendő szempont, hogy a szerződés csak abban az esetben válik kötelező erejűvé, amennyiben a cél, vagyis a biztonság megvalósul: „Az engedelmeség védelemre váltható.”<sup>5</sup> Mindez amellet válik teljessé, hogy az uralkodónak joga van az adószedésre, amivel a ráruházott feladatokat ellátja, azaz a bevételekkel biztosítja kiadási kötelezettségeit.

John Locke elméletében az alapfontosságú népszuverenitás tana még jobban kiemelkedik a társadalmi szerződés lényegéből. Egyértelművé válik, hogy mindig is a legfőbb hatalom a népé marad, azaz a legfőbb állami döntésekben is a nép akaratának kell megjelennie, s így a kormányzat mozgástere ebben az értelemben korlátozott. A hatalom forrása mindig is a társadalom kezében marad, de egy törvényhozó hatalom létrejöttékor a főhatalmat ez a választott testület gyakorolja. A társadalom, a törvényhozó hatalom, valamint a végrehajtó hatalom közötti kapcsolat határozza meg az állam döntéshozatali mechanizmusát. Két szerződés jön létre. Az első társadalmi szerződésben a nép politikai közösséget hoz létre, melyben az egyének lemondanak individuális jogaikról a közösség többsége javára, míg a másodikban a főhatalmat átruházza a törvényhozó hatalomra. „Szó sem esik azonban a nép és a kormány közötti szerződésről. A kormányzati hatalmat csak rábízák a tisztségviselőkre, nem engedik végleg át nekik, hatalmuk csupán megbízás.”<sup>6</sup>

Hobbes elméletéhez hasonlóan magának a szerződésnek a célja a közösség biztonságának, illetve tulajdonának a védelme (Locke-nál az eredeti természeti állapot nem háborús viszonyokat feltételez). Kiemelt szerepe van a tulajdonnak

Locke értekezésében az állami hatalommal való viszonyban. Egyrészt maga az állami hatalom létrehozása a tulajdon védelmének érdekében jött létre, másrészt ez a kormányzat beavatkozásának tilalmát is jelenti. „Ezért tévedés azt gondolni, hogy egy állam legfőbb, vagy törvényhozó hatalma azt tehet, amit akar, és önkényesen rendelkezhet az alattvalók vagyonával, vagy tetszés szerint el is veheti vagyonuk bármely részét.”<sup>7</sup> Ez a tilalom azt is jelenti, hogy bármilyen formában történő adószedésre sincsen korlátlan, önkényes joga sem a törvényhozó, sem a végrehajtó hatalomnak. Ebből a megközelítésből is a népszuverenitás elvének központi gondolata következik, mely szerint bármely döntés csakis a főhatalom forrásának, azaz a népnek a beleegyezésével történhet. A költségvetési törvények legfőbb elméleti alapját jelenti ez az elv azáltal, hogy mind az állami adók beszedéséhez, mind a kiadásokhoz alapvető szükségességű a nép beleegyezését feltételezni. Ez a modern parlamenti demokráciákban a társadalom által választott, s az ő akaratát megjelenítő törvényhozó hatalom, azaz a parlamenti többség beleegyezését feltételezi.

Locke bár az állampolgárok tulajdonának az állam felőli bármely formában történő csorbítását ellenzi, ám belátja, hogy bevételek szükségesek az állami gépezet működtetéséhez, de hangsúlyozza a mögötte lévő többségi akaratot. „Igaz ugyan, hogy kormányokat csak tetemes költséggel lehet fenntartani, és helyénvaló, hogy mindenki, aki csak részesül a kormányzat nyújtotta védelemből, vagyonából fizesse ki a kormány fenntartásából ráeső részt. Ennek azonban az ő beleegyezésével, vagyis a többség beleegyezésével kell történnie, amelyet vagy saját maguk, vagy az általuk választott képviselők adnak meg.”<sup>8</sup>

A költségvetési törvény meghozatalának a népszuverenitás elméletén történő megközelítése az egyik legmeghatározóbb elvvé vált, melynek konkrét kifejezése található meg Földes Béla, az egyik legbefolyásosabb a költségvetési joggal foglalkozó jogász, munkásságában, aki mint fogalmaz a költségvetési jog „azon jogoknak az elismerése, hogy a nép, illetőleg annak képviselője az állami bevételeket és kiadásokat évenként megszavazza. E jog jelentősége egyfelől abban rejlik, hogy ez által határozott kifejezést nyer a nép souverenitása”.<sup>9</sup>

### ***A parlament és a kormány viszonya***

A költségvetés meghozatalának egyik legfontosabb problémaköre a parlament és a kormány közötti viszonyrendszerből adódik. A népszuverenitás elvéből közvetlenül következik a törvényhozó hatalom erejének kiemelése. Locke elméletéből egyértelműen kiragadható, hogy a nép a legfőbb hatalom forrása, de szerződés útján azt átruházzák egy állami szervre, mégpedig a törvényhozásra. Ez a hatalmi ág az, mely köteles a társadalom többségi akaratát képviselni, s lényegében általa fejezi ki a nép akaratát az államban. Locke a törvényhozó hatalmat a legfőbb állami hatalomnak nevezi, melynek minden más szerv alá van

utalva. Nála még csak kezdeti jeleit lehet megtalálni a klasszikus hatalommegosztás elvének, lévén hogy a hatalmi ágakat ily módon hierarchiába teszi, de a legfontosabb megközelítése az, hogy a legfontosabb döntéseket csakis a törvényhozó hatalom által lehet meghozni, ugyanis ez az a szerv, mely a társadalomtól közvetlen legitimációt szerzett.

John Stuart Mill a képviseleti kormányzásról alkotott elemzése azokat melyek tovább viszik ezt a gondolatmenetet. Mill hasonlóan Locke-hoz a népet tekinti az eredendő legfőbb hatalomnak, melynek szerepét is pontosan meghatározza azáltal, hogy végső ellenőrző hatalomnak nevezi. Munkásságában már egyértelműen elkülöníthető a törvényhozó (parlament) és végrehajtó hatalom (kormány). A parlament, mely a nép megválasztott küldötteiből áll, feladata a végrehajtó hatalom ellenőrzése. Ezáltal a nép közvetett felügyeletet lát el a végrehajtó hatalom felett, s így megvalósul a társadalom akaratának a kifejezése is. „A választott képviselők parlamentje szolgáltatja a kormányzat fölött a népesség érdekében gyakorolt ellenőrzést.”<sup>10</sup> A parlamentnek tehát a politikai döntéshozatalban központi szerepe van azáltal, hogy a törvényhozás jogát gyakorolja, másfelől pedig a legfőbb ellenőrző hatalmat is jelenti. A költségvetési törvény meghozatala szempontjából ennek azért van kiemelt fontossága, mert az elv a törvényhozást egyedülként a parlamenti többség hozzájárulásához köti, másrésztől magának a végrehajtásnak az ellenőrzése is a hatáskörébe tartozik. A költségvetési törvénynek így az elfogadása, valamint végrehajtásának ellenőrzése is a törvényhozó testület feladatai közé tartozik a klasszikus elvek szerint. Különösen is fontos lesz ez a kétéves költségvetés elfogadása kapcsán.

A fentiekben vázolt klasszikus elvek relevanciája megkérdőjelezhetetlen, ugyanakkor kérdésként merül fel, hogy gyakorlati megvalósulása napjainkban miként történik, érvényesek-e még. Ennek kifejtésére a későbbiekben térek vissza, hogy miként értelmezhető napjainkban a liberális parlamentarizmus elmélete, s a szuverenitás fogalma hogyan alakul, miben változott a XX. században, mindamelllett, hogy az alapelvek mind a mai napig iránymutatásul szolgálnak.

## **TÖRTÉNETI ALAPOK**

### ***Az angol és a francia modell***

Az elméleti alapok áttekintése után nélkülözhetetlen a költségvetési törvény kialakulásának és fejlődésének alkotmány- és jogtörténeti áttekintése. Ez ugyanis az egyes elméletekben megfogalmazott elvek konkrét megjelenését, a gyakorlatban alkalmazott megvalósulását mutatja be, mely a gondolati síkon megfogalmazott problémák mellett a hatalmi viszonyok valós konfliktusainak hatását is magában foglalja. Két európai állam költségvetési döntéshozatalának fejlődését

kell röviden áttekinteni, ugyanis ezek szolgáltak klasszikus például más országok számára. A két klasszikusnak tekinthető modell Angliában, illetve Franciaországban alakult ki.

A költségvetési törvény kialakulásának legrégebbi alkotmányos szabályozásai Angliában jelentek meg, s egyedül Anglia az, ahol a költségvetési jogoknak megszakítások nélküli, folyamatos a fejlődése. Mint az elméletekben rá kívántam világítani, a költségvetés intézményének kialakulásának legfontosabb momentumuma az adók megjelenése, s ezzel párhuzamosan azon konfliktusok, s politikai harcok kialakulása volt, melyek az adómegajánlás jogát az állam szereplői között megosztották.

A patrimonialis államokban nem különült el az uralkodó magán vagyona, illetve az állam vagyona. A növekvő állami feladatok, mint a katonaság fenntartása, ipari és kereskedelmi központok működtetése egyre nagyobb költségeket emésztett fel, amire nem volt elegendő az uralkodó vagyona, s ebből az okból kifolyólag nagyobb bevételekre volt szüksége, amit adók kivetésével teljesített. A hűbéri adót felváltotta a királyi adó, mely az adózást rendszeressé tette, s az alattvalók legszélesebb körére terjedt ki. A patrimonialis államban ugyanis az uralkodó, mint a legnagyobb föld birtokosa gyakorolta jogait, ám a királyi hatalom keresztény értelmezésével legfőbb törvénykezővé is vált. A nép széleskörű megadóztatása a hűbérurak érdekeibe ütközött, mely a velük való folyamatos kompromisszumokat idézte elő.

Egyes meglátások szerint lényegében az adómegajánlás joga az, melynek az alkotmányos fejlődés, valamint a szabadságjogok kialakulása köszönhető. Az uralkodó ugyanis rá volt kényszerítve arra, hogy a nemzettel egyezkedjen, s a társadalom valamilyen formában részt vehessen a kormányzásba, az őket érintő kérdésekben beleszólási joguk legyen. Az adók kivetése és beszedése ugyanis feltételezi a társadalom lojalitását is, ennek hiányában ugyanis csak egy igen erős központi hatalommal rendelkező uralkodó képes fenntartani uralmát. A történelem számos példát hozott arra, hogy a megugró elsősorban katonai kiadások fedezésére szolgáló adókivetés csakis a rendek hatalmának megerősítésével lehetséges, mely a politikai jogok kiterjesztésével jár, azaz a kormányzásban való növekvő részvételt jelent.

Anglia speciális voltát adja, hogy nincsen írott alkotmányuk, s így egy megszakíthatatlan jogfolytonosság áll fenn, melynek alapjait az egyes meghatározó jogi dokumentumok adnak. Az adómegajánlás jogának kiterjesztéséről szóló első dokumentum az 1215-ben kiadott Magna Charta mely mint fogalmaz: „adók és segítségek csak a koronahűbéresek megajánlása mellett vehetők ki”.<sup>11</sup> Míg az 1297-es megerősítése szerint „semmi adó és segély nem szedhető az érsekek, püspökök, hercegek, bárók, lovagok és az ország többi szabad polgárainak beleegyezése nélkül”.<sup>12</sup> Ennek a dokumentumnak a jelentősége abban rejlik, hogy az adók kivetéséhez egyre nagyobb társadalmi csoport beleegyezését írták elő,



amiből kiemelendő a polgári elem megnevezése. Mindez feltételezte azt is, hogy az adók elfogadásának, s beszédésének nagyobb legitimitást tudnak ezzel adni.

Az adó megajánlási jog és a nemzetnek a törvényhozásban való részvétele között igen erős párhuzam vonható, a parlament kialakulása többek között erre vezethető vissza. (Mindamellett, hogy az uralkodó határozta meg hosszú időn keresztül, hogy kit hív meg a parlamentbe.) A hatalom tényezőjénél fogva a főurak tanácsa (Lordok háza) vált először állandóvá, mely kiterjedt jogosítványokra tett szert, törvényhozási, bíraskodási és kormányzási feladatokat is ellátott. 1322-ben kimondták, hogy a nép egészére vonatkozó döntéseket az egész közösség hozzájárulásával kell tárgyalni, s emellett a közrendűek fokozatos vagyonosodása miatt, adójuk megszerzése végett egyre nagyobb jogokat akartak szerezni, amely az adómegszavazás jogára terjedt ki. A XV. századra teljes mértékben a parlament joga lett az adómegajánlás az uralkodóval szemben. Ez a feladat a parlament olyan megerősödött funkciójává vált, melyet nem volt képes az uralkodó megkerülni. Sőt a jogok csorbítása ellenkező hatást váltott ki. I. Károly önkényes adómegajánlását egyszerűen nem teljesítették, s a bevételek szűkössége miatt éppen a parlament jogait kellett még jobban megerősítenie az uralkodónak az 1628-as Petition of Rights-ban: „szabad ember adónak, vagy más, önkényes adománynak szolgáltatására a parlamentnek törvény alakjában történő beleegyezése nélkül nem kényszeríthető”.<sup>13</sup> A modern költségvetés kialakulásának egyik döntő mozzanata a felhatalmazási klauzula bevezetése, mely a megajánlott pénzek hova fordításáról dönt, tehát nem csak a bevételek, hanem a kiadások elosztására is a parlamentnek van joga dönteni. A modern költségvetési jog alapjait mindemellett az 1689-es Bill of Rights-ban látják.

A költségvetési jogok fejlődése hasonló utat jártak be Franciaországban is, ám ott nem beszélhetünk az angolhoz hasonló jogfolytonosságról. Az adómegajánlás joga szintén a patrimonialis állam felbomlásával, illetve a háborúk miatt megnőtt kiadások következtében egyre szélesebb körben bekerült a társadalom hatáskörébe. 1314-ben a király ígéretet tett, hogy az Etat Generaux beleegyezése nélkül nem vet ki adókat. 1355-ben a költségvetési jog fejlődésének egyik fontos állomásaként kilenc suprintendenst választottak meg, akik az adó behajtásának ellenőrzése mellett vizsgálták azt is, hogy a bevételeket mire fordítják, s erről jelentést készítettek a parlament számára. A fejlődés azonban megszakadt, ugyanis az uralkodói hatalom megerősödése, melyben nagy szerepe volt a francia társadalom szerkezetének az angoltól való különbsége, lehetővé tette, hogy 1614-től 1789-ig ne hívja össze a parlamentet a király, annak beleegyezése nélkül vessen ki adókat, s használja fel az állami pénzeket a törvényhozó hatalom mellőzésével. Az 1789-es Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatában rendelkeztek ezen jogok visszaállításáról: „a polgárok joga akár közvetlenül, akár képviselők útján a közadózás szükségességét megállapítani, ahhoz szabadon hozzájárulni, hova fordítását ellenőrizni, s annak hányadát, kivetési és beszédési módját s tar-

talmát meghatározni”<sup>14</sup> A dokumentumnak a költségvetési jog szempontjából három fontos elemét kell kiemelni: a meghatározást, a hova fordítás és az ellenőrzés fogalmát. Ezek azok az összetevők, melyek ma is a költségvetés lényegi politikai szerepét lefedik. Mindehhez az 1791-es francia alkotmány hozzávette, hogy a költségvetést évenként kell megállapítani.

Az európai államok lényegében az angol, illetve a francia modellt követték a költségvetési jog kialakítása során.

### ***A magyar költségvetési jog***

A magyar költségvetési jog kialakulása és fejlődése számára is ezek a modellek szolgáltak alapul. Az Árpád-házi királyok, mint a patrimoniális állam uralkodói, saját földbirtokaik bevételeiből nagy jövedelemre tettek szert, mellyel kiadásait fedezni tudták. A földek eladományozása azonban a bevételek elapadásával járt, amihez csatlakozott a háborús kiadások növekedése (törökök elleni). Mindezt a királyi adók kivetésével lehetett kompenzálni, melyre azonban csak a rendek támogatásával volt lehetőség. Ez a nyugati minta alapján magával vonta azt, hogy a rendek a nemzetgyűlések keretében egyre nagyobb beleszólásra tettek szert az állam irányításában, s magában az adómegajánlásban. Az 1471. évi decretum XI. cikke kimondta: „A király az országlakosok akaratán kívül semmi adót se szedjen. Továbbá, hogy mi, a többire nézve, országlakosainktól, az ő akaratuk és beleegyezésük nélkül bármi okból, egyáltalán semmi rovattal vagy adót (mint csak a kamara nyereséget) se szedjünk vagy szedhessünk”<sup>15</sup> Az 1504. évi decretum rendelkezik róla, hogy a segélyek és adók megajánlása egyedül az országgyűlés joga. Ez nem csak a király hatáskörének korlátozását jelentette, hanem azt is ki akarta küszöbölni, hogy a vármegyék saját szándékból szedjenek adókat.

Különös jelentősége volt annak, hogy csakis az országgyűlés keretében szavazhattak a nemesek az adókról. Egyrészt ezzel megakadályozták azt, hogy a nemesek egy csoportja összefonódjon az uralkodóval, másrésztől feltétlenül szükség volt arra, hogy az országgyűlést összehívják, hiszen csak ezzel lehetett a bevételeket biztosítani. Az országgyűlés plénuma azonban lehetőséget adott a nemesség számára a nemzet sérelmeiről való tárgyalásra is. Az adók megajánlása tehát szorosan összefonódott az országgyűlés működésével is. Értelemszerűen a nemesség az adómegajánlás jogával kívánta biztosítani magának a lehetőséget, hogy politikai jogaikat kiterjesszék, míg az uralkodó abban volt érdekelt, hogy az adókat hosszabb időre, több évre előre szavazzák meg.

Az 1559. évi törvény is ezt a jogot erősítette meg: „régí szokás és gyakorlat az, hogy a megajánlott hadi segélyek tartama csak egy évre terjedjen, a melyet úgy máskor, mint az Ő császári felsége ideje óta is eddig mindenkor megtartottak (...). És ő szent felsége hívei attól is tartanak, hogy azután, ha a hat, avagy

az utoljára két három esztendőre beleegyeznek, azon egész idő alatt, semmi közönséges országgyűlésük sem fog lenni, a melyen a szokásos segély megajánláson kívül a közös sérelmeiket és szükségleteiket kifejezésre juttathatnák és azoknak a megkívántató orvos szeréről egymás között akarattal végezhetnének és határozhatnának.”<sup>16</sup>

Egyértelműen kifejeződnek ebben a törvényben is a rendeknek azon követelése, melyek a minél gyakoribb, évenkénti, országgyűlés megtartását tartják szükségesnek. Ezt bár mint a szövegben is megfogalmazódik pénzügyi és gazdasági szempontok is befolyásolják, mégis a legfőbb indok az egyéb politikai jogok gyakorlásának meglétéhez kötődik, azaz hogy az országgyűlés keretén belül tárgyalhassák meg az ország problémáit. Látható, hogy az évenkénti adómegajánlás inkább csak a további jogok keretfeltételül szolgálnak, az országgyűlés működését szavatolja. Erősebb talán az igény az országgyűlés működtetéséhez, mintsem az adómegajánláshoz, de az adott történelmi helyzetben csak az utóbbi vált meghatározó jelentőségűvé.

Mint arról a fentiekben már volt szó, az adómegszavazás joga önmagában nem jelenti a költségvetési jog létét. A költségvetésnek ugyanis csak az egyik oldalát jelentik az állami bevételek, melyek mint látható csakis az országgyűlés hozzájárulásával fogadhatók el, ám másik fontos elemét a bevételek elosztása adja. A kiadások országgyűlési jóváhagyása, majd megállapítása az a tényező, mely a költségvetési jog kialakulásának döntő eleme. Az 1518-as bácsi országgyűlésen két kincstárnokot neveztek ki, akik ellenőrizték az adóbeszedést, valamint azt hogy a beszédett összegeket hova fordítják. Erről az országgyűlés számára beszámolót kellett készíteniük. Az 1848. évi III. törvénycikkének rendelkezését lehet a magyar költségvetési jog kialakulásának legfontosabb pontjaként számon tartani, ugyanis itt található meg első ízben, hogy egyértelműen a parlament ellenőrzése alá helyezik a kormányt. „A minisztérium az ország jövedelmeinek és szükségeinek kimutatását – s a múltra nézve az általa kezelt jövedelmekről számadást országgyűlési megvizsgálás, s illetőleg jóváhagyás végett – évenként az alsó táblánál bemutatni köteles.”<sup>17</sup>

Az Osztrák Magyar Monarchia első teljes költségvetése 1766-ban készült el. Fontos elem a költségvetés történetében, hogy egészen 1849-ig államtitok részét képezte a költségvetés, s csak ezután vált nyilvánossá.

A parlament az állam vezetésének központi szervévé vált, mely a törvényalkotási jogkörben, illetve a költségvetési jog gyakorlásában mutatkozott meg. Azáltal, hogy az országgyűlés államháztartási ügyekben megkerülhetlenné vált a hatalommegosztás eszközeinek egyik legfontosabb eleme lett ez a terület. A végrehajtó hatalomnak ugyanis ez döntően beszűkítette a hatáskörét. Az országgyűlés döntésétől függött, hogy az állam életének irányításához milyen forrásokat vegyenek igénybe, illetve a bevételeket mely szférákba forgassák vissza. A parlament két területen is kontrollt gyakorolt a végrehajtó hatalom felett.

Egyfelől a költségvetésről, mint törvény formájában megjelenő jogszabályról szavazniuk kellett, s elfogadásához a parlamenti többségre szükség volt, mely a honorációr pártok által alkotott országgyűlésben nem volt biztos. A költségvetési törvényt a pénzügyminiszter terjesztette elő, hogy annak megalapozottsága és teljesíthetősége reális talapzaton kellett, hogy álljon. Másrésztől szavazniuk kellett a költségvetési törvény végrehajtásáról, ez az úgynevezett zárszámadás, melynek funkciója a kormány további teljesítés alól való felmentése.

A magyar költségvetési jog fejlődésének áttekintésekor nem lehet kihagyni az állami ellenőrzés legfontosabb intézményét, a számvizsgáló testületet. Az intézmény kialakulásának legfontosabb oka az volt, hogy bár az országgyűlés döntött a forrásokról, illetve hogy a bevételeket hova fordítsák, ám ennek tényleges megvalósulása nem volt minden esetben összhangban a törvényhozás döntésével. Szükséges volt tehát a végrehajtás ellenőrzése, mely egyrésztől a zárszámadás intézményében jelent meg, másrésztől pedig egy külön állami testületet állítottak fel, mely pontosabb és átfogóbb ellenőrzést tud gyakorolni a költségvetési törvény végrehajtása felett. Ez a szerv is lényegében a parlamenti ellenőrzés hatáskörébe tartozott, ugyanis tagjait az országgyűlés választotta meg.

1849-ben az állami pénzügyek általános ellenőrzésére országos számvizsgáló bizottságot állított fel az országgyűlés. Az 1848. évi III. törvénycikk pedig rendelkezett arról, hogy addig nem lehet berekeszteni az országgyűlést, amíg az előző évi zárszámadást és a következő évi költségvetést el nem fogadták. A költségvetési ellenőrzés folyamatosságának, valamint megfelelő szakmai háttérének biztosítása érdekében 1870-ben felállították (1870:18.tc.) az Állami Számvevőszéket, melynek feladata a költségvetés végrehajtásának felügyelete, valamint a zárszámadás előkészítése volt.

A költségvetés kialakulásának és fejlődésének elméleti és történeti alapokon történő áttekintése ahhoz nyújt hasznos segítséget, hogy kiemeljem azon jellemzőket, melyek alapvetően meghatározták ezt a szférát. Három fontos elemet kell ezek közül kiemelni, melyek a költségvetési döntéshozatal jelenlegi konfliktusai-ban is aktuálisak lehetnek. A klasszikus politika filozófiai művek legfontosabb közös elve abból indult ki, hogy a legfőbb hatalmi forrás a társadalom egésze, melytől bár közvetett módon is, de a döntések legitimitása származik. Minden olyan döntést, mely döntően befolyásolja a nép életét csakis az általuk választott képviselőtestület többségének beleegyezésével lehet elfogadni. A költségvetést ebből az okból kifolyólag, mint a társadalom működésének legfontosabb befolyásoló eszközét csakis törvényi formában, s a törvényhozás beleegyezésével lehet elfogadni. Az alkotmány- és jogtörténeti áttekintésből világosan kitűnt, hogy mind Európa nyugati felében, mind Magyarországon a költségvetési jog kialakulása, melynek legkezdetibb lépése az adómegajánlás joga, alapvetően a végrehajtó hatalommal szemben a törvényhozás (a rendek) megerősítésével állítható párhuzamba, s ezáltal fejlődési útját alapvetően az uralkodó és az or-

szágyűlés közötti harc határozta meg. Szorosan kapcsolódnak ehhez a költségvetés évenkénti elfogadásának történeti okai. Az adómegszavazás jogából kell kiindulni, melynek éves feladata az országgyűlés biztos összehívásával kapcsolható össze. Ez az elv vált később dominánssá a költségvetési törvények meghozatala során is, még akkor is, ha az országgyűlés összehívása már nem függött az uralkodói önkénytől. Végezetül érdemes azt a fejlődést kiemelni, mely során a költségvetés végrehajtásának ellenőrzése vált egyre fontosabb alkotmányos mechanizmussá.

Ezek azok a jellemzők, melyek a költségvetés alkotmányjogi és politikai vizsgálatánál nem mellőzhetők, hiszen csakis a történeti fejlődés kereteiben lehet értelmezni egyes konfliktusokat, s ezeknek figyelmen kívül hagyása nem tenné lehetővé, hogy valós eredményeket érjünk el az elemzés során.

## **A KÖLTSÉGVETÉS SPECIÁLIS JELLEGE**

A költségvetési törvény számos speciális jellemzővel bír, mely kiemeli őt a többi hasonló szinten elhelyezkedő jogszabályok közül. A különbözőség nem csak alaki és tartalmi elemekben észlelhető, hanem egy igen széles skálán, mely társadalmi rendeltetésétől kezdődően az ellenőrzés specialitásával bezárólag számos területet lefed. Alábbiakban először röviden összegzésszerűen összefoglalom ezen különleges jellegzetességeit, majd részletesen veszem elemzésem alá az egyes kiemelendő területeket.

Említés esett az alkotmány és jogtörténeti áttekintésben arról, hogy a költségvetési jog kialakulása igen szoros kapcsolatban állt a demokratikus intézményrendszer kifejlődésével, s amennyiben az adómegszavazás jogának kiteljesedését a költségvetési jog közvetlen előzményeinek tekintjük, akkor elmondható, hogy a parlamentáris rendszer meghonosodásának legfontosabb aktora volt. Ezen speciális jellemző nem csak Magyarország, hanem egész Nyugat-Európa alkotmányi berendezkedésének fejlődési útját meghatározta.

Az államháztartás, s azon belül is a központi költségvetés az állam működésének egyik legfontosabb alapját adja attól az időtől kezdve, hogy a központi redistribúció egyre nagyobb mértéket öltött. A kormányzatra az alkotmányban, illetve a törvényekben ráruházott feladatok ellátását csakis az állami kiadások és bevételek rendszerében tudja ellátni. A különböző szférák (oktatás, egészségügy, szociális kiadások etc.) működésének pénzügyi elosztásai a költségvetési törvényben realizálódnak.

Az állam pénzügyi irányítása, valamint az állam vezetése között igen szoros összefüggés van. Ezáltal a költségvetés egyfajta politikai, hatalmi tényezőket is biztosít, ugyanis „az állam pénzügyeit meghatározó állami szerv egyben az állam tényleges vezető szerve”.<sup>18</sup> Mindezzel szorosan összefügg, hogy a kormánypárt

döntő részben a költségvetésen keresztül tudja megvalósítani politikai programját, amely miatt a választók őket részesítették előnyben más pártokkal szemben.

A költségvetés tervezése szintén speciális jellemzőkkel bír, mely nem fedt le teljes mértékben a gazdaság szférájának bináris kódját, azaz a rentábilis / nem rentábilis duált. A törvény elkészítésénél magasabb érdekeknek és értékeknek kell érvényesülnie.

A költségvetés speciális jellegét erősíti a kormány és a parlament szerepkörének megoszlása, mely a hatalmi ágak megváltozott viszonya miatt, valamint az átalakult pártstruktúrák következtében új dimenzióba került. A költségvetési törvény történetileg kialakult szerepei megváltoztak, de ennek ellenére az országgyűlés feladatok egyik legfontosabb elemének tekintik a jogszabály elfogadását.

Bár alkotmányi rendelkezés az, miszerint a költségvetés meghatározása csakis törvényi formában történhet meg, mégis számos érv szól amellett, hogy ez a megkötés már csupán formai szabály. Az erről kialakult szakmai vita szintén a költségvetés más törvényektől eltérő speciális jellegét mutatja.

Mindehhez szorosan kapcsolódik, hogy a „hagyományos” törvényektől számos pontban különbözik, mind formájában, mind tartalmában. Nem határoz meg társadalmi viszonyokat hosszú távon, csak egy évre szól, nem lehet szoros a követése, lehetőség van a törvény módosítása nélküli eltéréshez.

A költségvetési törvény meghozatala is speciális, mely már abban is megmutatkozik, hogy a hárszabály külön rendelkezései érvényesek rá. Más határidők és tárgyalási metódusok vonatkoznak rá, mint más törvényekre. Kiemelendő a parlament állandó bizottságainak központi szerepe, valamint az Állami Számvevőszék jelentéseinek relevanciája.

Külön ki kell emelni az országgyűlés ellenőrzési szerepkörét, mely mind a költségvetés meghozatalában és elfogadásában, mind annak végrehajtási kontrolljában domináns funkciót tölt be.

## **A KÖLTSÉGVETÉS MINT AZ ÁLLAMI GÉPEZET ALAPJA**

Az állami költségvetés rendkívül fontos feladatot tölt be az állam életében, hiszen valamennyi a gazdasági-, illetve politikai síkon meghatározott feladat ellátásához ez szolgál eszközzel. Az állam valamennyi kiadása rajta keresztül realizálódik, az állami gépezet működésének ez szabja meg a pénzügyi kereteit. Az állami költségvetés lényegében a társadalmi feladatok ellátásnak anyagi elosztásait határozza meg.

Az állami feladatok bővülésével párhuzamosan egyre nagyobb mértékűvé vált az újraelosztás. Míg eleinte csak az ország védelme, a hadsereg fenntartása emésztette fel az állami bevételek legnagyobb részét, addig később ez fokozatosan kiterjedt. A legnagyobb változás a XX. század folyamán történt, amikor is

az egyes kormányzatok, s azoknak gazdasági szakemberei, az állam a gazdaságban való részvételét nélkülözhetetlennek látták. Különösen is a nagy gazdasági világválság után vált ez alapvető szemponttá, melyet a keynesiánus politika jellemzett. A túltermelés megakadályozása érdekében non profit állami beruházásokat (pl. infrastrukturális) indítottak meg. Szorosan összekapcsolódott ez az állam szociális szerepvállalásának növekedésével. Egyfelől a megnövekedett munkanélküliség kezelése csakis központi finanszírozásból volt kezelhető, másfelől egyre nagyobb összegeket fordítottak mind az egészségügyi, mind más egyéb szociális területek fenntartására. Bár az 1980-as évek a gazdaságpolitikai szemléletben fordulatot hoztak a neoliberais elmélet előtérbe kerülésével, mely az állam gazdaságban való részvételének radikális csökkentését, valamint a jóléti rendszer leépítését irányozta elő, ám ennek megvalósulása sem csökkentette az állami költségvetés meghatározó szerepét. Különösen is igaz Magyarország esetében, ahol ez a fordulat nem, vagy csak részben következett be, s a jelen tendenciái a szociális kiadások további növekedését vetítik előre.<sup>19</sup>

A központi költségvetés politikai életben betöltött szerepe szintén azáltal vált dominánssá, hogy egyre több terület finanszírozása történt a központi pénzekből. Ezáltal az egyes kormányok politikai prioritásai a költségvetési fejezetek kiadásainak mértékében is megjelennek úgy, hogy az általuk fontosnak tartott területekre, feladatokra nagyobb összegeket fordítanak, míg ezzel párhuzamosan, értelemszerűen egyes területekről elvonnak pénzeket ennek arányában.

#### **A KÖLTSÉGVETÉS LEGFONTOSABB PÉNZÜGYI FELADATAI**

Azon fontos területeket és feladatokat, melyeket a társadalom szempontjából nélkülözhetetlennek kell tekinteni, az alkotmány külön kiemeli, s ezeknek államháztartási oldalai külön prioritást kell hogy élvezzenek. Az alkotmány általános rendelkezéseiben három rendkívül fontos állami feladatot emel ki. Egyrészt az ifjúságot külön említi, akiknek oktatására, védelmére és létbiztonságára külön figyelmet kell szentelni, másrészt a szociálisan hátrányos helyzetűeket, a rászorulókat emeli ki, akikről az államnak gondoskodnia kell. Mindezek mellett prioritást kell élveznie a társadalom egészének az egészséges környezethez való jogának érvényesítése. Olyan területek ezek, melyekre külön figyelmet kell fordítania a kormányzatnak, s ezeknek igen jelentős államháztartási járulékaik is vannak. Az alkotmány az alapvető jogok és kötelezettségek fejezetében további területeket emel ki, melyet az államnak prioritásként kell kezelnie, s jelentős államháztartási kiadásokkal jár. Az egyik ilyen terület az egészségügy. Az alkotmány szerint az állampolgároknak joguk van a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, melyet az állam „a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével”<sup>20</sup> biztosít. Az állampol-

gároknak joguk van a szociális biztonsághoz: „öregség, betegség, rokkantság, özvegyesség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak”,<sup>21</sup> mely feladatot az állam a társadalombiztosításon keresztül lát el. Ez az államháztartás egy külön részét érinti, a társadalombiztosítási alapokat. Az állam központi költségvetésében külön prioritást kell élveznie az oktatás területének, az alkotmány ebben az esetben konkrétan is megfogalmazza az állam anyagi szerepvállalásának feladatát: „a közművelődés kiterjesztésével, az ingyenes és kötelező általános iskolával, képességei alapján mindenki számára hozzáférhető közép- és felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatásával”.<sup>22</sup> Mindezek mellett az alkotmány 66. § (2) előírja az anyák támogatásáról a gyermekük születése előtt és után, míg a kultúra és tudomány állami támogatásáról a 70/G. pontjában rendelkezik. Ezekon a feladatokon kívül még számos terület van, melyet az alkotmány nem érint, mégis jelentős állami pénzüsségeket emésztene fel. Az állam többi költségvetési kiadásokkal járó kötelezettségei törvényekben vannak meghatározva. Mégis azért emeltem ki ezen pontokat, mert egyrészt az alaptörvény rendelkezik róluk, másrészt az államháztartás kiadásainak döntő többségét adják, valamint reprezentálni tudja, hogy a költségvetés valóban az állami gépezet alapját adja.

#### **A KÖLTSÉGVETÉS TERVEZÉSÉNEK RACIONALITÁSA**

Az állami költségvetés alapfeladatait összetetten lehet csak meghatározni. Feladata, hogy az állami gépezetet (közigazgatást) működtesse, hogy a társadalom számára finanszírozza azon közhasznú javakat, amit az egyén szintjén nem lehet végrehajtani, ezenkívül az állami alkalmazottak jövedelmét fizesse, valamint a szociális kiadásokat fedezze. Mindezen felül a költségvetésnek olyan szerepe van, mely a piaci racionalitástól elkülönül. Nem profit termelése, hanem feladatok ellátása a funkciója, amely abban is megjelenik, hogy globálisan, s nem részegységként tervezi a kiadásokat. Egy állami intézményt veszteségessége ellenére is működtetnek, ugyanis annak a társadalom szempontjából magasabb funkciói is lehetnek (elegendő a közlekedési vállalatokra gondolni).<sup>23</sup> Az utóbbi időben egyre több nyugati államban fogalmazódott meg, hogy az állami szerepvállalás igenis fontos a stratégiaileg kulcsfontosságú területeken, ugyanis a piaci racionalitást követő magánvállalatok nem vállalják fel azokat a feladatokat, melyek társadalmi szempontból relevánsak. Ebben jelentkezik tehát az állami költségvetés fontossága.

Külön is érdemes kiemelni egy területet, mégpedig a mezőgazdaságot, ahol ez a magasabb társadalmi és állami szempont kiemelkedően jelentkezik. Az európai államok az Európai Unió keretein belül hatalmas összegeket fordítanak az agrárium működtetésére, s itt nem a nagyvállalatok, hanem a hatalmas számú



kistermelő támogatására kell gondolni. Ezen kiadások egyértelműen nem kifizetődéek, a különböző vám bevételek nem fedezik a költségeket, amennyiben csak az agrár szektor pénzügyi egyensúlyát tekintjük. Mégis mi az oka akkor ennek, hogy az államok hatalmas összegeket fordítanak rá költségvetéseikből? A magasabb állami racionalitás. Kis termelői szinten állami támogatás nélkül ugyanis az egész európai mezőgazdaság összeomlana, nem tudnának versenyre kelni áraikkal az EU-n kívüli árukkal. Ez az összeomlás pedig az államnak sokkal nagyobb költségeket jelentene, mint a jelenlegi támogatási kiadásaik. Egyrésztől ugyanis biztosítani kell a termelést, másrésztől pedig rendkívül hatalmas összegeket emésztene fel az agrár népesség urbanizációjával járó problémák. Itt is tehát az állami kiadások egészének figyelembevétele jelenti azt a szemléletet, mely a központi költségvetések tervezésénél és működtetésénél alapul szolgálnak. A központi költségvetés tervezésénél éppen ebből az okból kifolyólag a kiadások magasabbak lehetnek a bevételeknél, ugyanis egyes feladatok ellátása nélkülözhetetlen, valamint jelentkezhetnek olyan többletköltségek, melyeket az adott helyzetben érdemes bizonyos beruházásokra fordítani. Az ilyen költségvetési hiányokat értékpapír kibocsátásokból, valamint kölcsönökből fedezi az állam, bár nem kívánatosak, sőt az Európai Unió költségvetésében nem lehet hiánnyal tervezni.

### **ÁLLAMHÁZTARTÁS, KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS**

Fontos megkülönböztetni egymástól a gyakran összekevert államháztartást a központi költségvetéstől. Az államháztartás valamennyi állami kiadást magában foglal. Négy részre bontható: az államháztartás magában foglalja a központi költségvetést, az elkülönített állami pénzalapok, a helyi önkormányzatok, valamint a társadalombiztosítás költségvetéseit. Problémát okozhat ugyanakkor, ami a kétéves költségvetés idejében is megjelent, ha léteznek olyan pénzforrások is, melyek nem közvetlenül a központi költségvetésből erednek, nem része az államháztartásnak, mégis állami kiadásokat jelent. Ez többek között abban az esetben fordul elő, ha egyes feladatok finanszírozása állami bankokból történik. Ebben az esetben ugyanis az elköltött összegek nem jelennek meg közvetlenül az állami költségvetésben, ám annak terhei később jelentkeznek az úgynevezett bankkonszolidáció keretében, amikor is az állami feladatokra elköltött összeget a költségvetésből pótolni kell. Kérdésként merül fel, hogy az így elköltött összegek mennyire jogosak, nem kellene-e a központi költségvetésben feltüntetni a kiadásokat (s nem csak a visszafizetett pénzt). Ebben a relációban szintén a kormány, ellenzék konfliktusa merül fel. A kormány oldal mozgásterének tágítását akarja elérni ezzel, kvázi egy „kormány bank” szerepét töltik be egyes pénzügyi intézmények. Ezzel szemben az ellenzék a törvényhozás hatáskörének csökkentését látja egy ilyen szerepfelosztásban, mely az országgyűlés költségve-

tési jogának csorbításaként jelentkezik véleményük szerint. Ez egy rendkívül fontos alkotmányos kérdés, amellelt, hogy számos pénzügyi kérdést is felvet (pl. az államháztartás hiányának valós mértéke).

A költségvetés azonban nem csak abból a szempontból alkotja az állami gépezet alapját, hogy a társadalmi szükségletek pénzügyi hátterét szabja meg. Emellett egy másik alkotmányos funkciót is betölt azáltal, hogy a kormányzás egyik alapelemét alkotja, az országgyűlés és a kormány az államháztartáson keresztül látja el feladatait.

## **A KÖLTSÉGVETÉSI TÖRVÉNY A KORMÁNY ÉS PARLAMENT VISZONYÁBAN**

Az állami költségvetéssel kapcsolatos legfőbb alkotmányjogi és politikai kérdések a törvényhozó és végrehajtó hatalom viszonyából adódnak. Elsősorban ebben a relációban válik relevánssá az alkotmány- és jogtörténeti áttekintés, melyet a dolgozat alapozó részében felvázoltam. A történeti fejlődés egyértelműen egy olyan fejlődési tendenciát mutatott, mely a népszuverenitás elméletéből adódik, ami szerint a társadalmat képviselők útján képviselő országgyűlés (törvényhozó hatalom) megerősödését hozza magával. A parlament vált az állampolgárok érdekeinek elsődleges megjelenítőjévé, mely a legfőbb hatalmi szervvé vált, valamint Magyarországon az országgyűlés hosszú időn keresztül, mint a legfőbb politikai és nemzeti intézmény jelent meg, mely az alkotmányos-függetlenségi hagyományokhoz kapcsolható. A törvényhozás funkciójában látta el legfontosabb feladatát, egyértelmű dominanciája volt a parlamentnek ezen a területen. Ez a kialakult hatalmi viszony azonban számos okból kifolyólag megváltozott. A második világháborút követő egypártrendszer kialakulásának, valamint funkcionálásának idejében bekövetkezett változásokra nem térek ki, ugyanis ezen korszak vizsgálata a hatalommegosztás abszolút mellőzéséből következően semmilyen érdemi hatással nem volt a költségvetési jog fejlődésére. Ezt az időszakot a fejlődés megszakadásának tekinthetjük, ugyanakkor a rendszerváltozás után a demokratikus intézményrendszer visszaállítása nem jelenti az őt megelőző időszak berendezkedésének folytatását.

A magyarországi egypártrendszer és antidemokratikus intézményrendszerének időszakában a nyugat-európai államokban mind a politikai, mind az alkotmányi szférát érintő olyan meghatározó változások mentek végbe, melyeket a magyar politikai élet átvett, s nem természetes fejlődés alakított ki. Két elemben lehet ezeket a változásokat felvázolni, melyek ugyanakkor egymással szorosan össze is függenek. Egyrésztől rendkívül fontos átalakulás következett be a pártstruktúrákban, másrésztől ez magával vonta a törvényhozó és végrehajtó hatalom viszonyának átalakulását, mely az országgyűlés törvényhozó funkciójának ártérteleződéssel járt. Miben ragadhatóak meg ezek az átalakulások, s milyen hatással is jártak?

A magyar politikai rendszert mind a dualizmus, mind a Horthy-korszak idejében az jellemezte, hogy a parlamentben egy rendkívül nagy kormánypárt dominált az egész korszakon keresztül, s az ellenzék szerepe nem volt jelentős. Ugyanakkor a pártszerkezetek eltértek a mai struktúrától. A dualizmus korában honorációr pártok működtek, melyek nem voltak teljesen egységesek, heves viták, frakciók voltak a párton belül. Mindezek ellenére ez nem járt azzal a következménnyel, hogy a döntéshozatalnál ne lett volna erős szavazási fegyelem a kormánypártok körében. Az ellenzék azonban mégis képes volt arra, hogy megakadályozza azt, hogy a költségvetési törvényt el tudja fogadni a parlament. Ezt különböző obstrukciós technikákkal érték el, s így előfordulhatott, hogy indemnitási törvényt kellett elfogadni, sőt az ország az *ex lex* állapotába is került. A Horthy-korszakban kialakultak a szervezett, majd tömegpártok, ám a kormánypárt speciális voltából adódóan itt sem lehetett teljes egységről beszélni. A kormánypárt ugyanis számos kisebb pártból olvadt össze, s ez magával vonta a belső érdekkellentéteket is. A kormánypárton belüli összhang megbomlása egy javaslat parlamenti többségének elvesztésével is járhatott, ám erre inkább csak elvi lehetőség volt, a gyakorlatban csak rendkívüli esetben volt erre példa.

A második világháború után a koalíciós kormányok megjelenésével lehetőség nyílt arra, hogy újra az országgyűlés törvényhozási dominanciája érvényesüljön a kormány erejével szemben, ám ez a fejlődés az egypárti diktatúra bevezetése miatt megszakadt. A rendszerváltást követően újból koalíciós kormányok alakultak ki. A parlamenti többségük nem volt akkora (eltekintve a Horn-kormánytól), hogy a kormánypártokon belüli érdekkellentétek kialakulása esetén is a többségi szavazatot biztosítani tudják. Ebből kifolyólag előtérbe került a Nyugat-Európában (s elsősorban Angliában és Németországban) jellemző erős frakció fegyelem, mellyel a többségük szavatolását akarták biztosítani. Mindemmel a pártok szerkezetileg, a szavazókkal való kapcsolatban is átalakultak. A programok mentén versengő *catch all* pártok, majd később az úgynevezett medián vagy kartell pártok jelentek meg. Ennek jelentősége abban rejlik, hogy egyáltalán nincsen szoros kapcsolatuk a szavazókkal a pártoknak, nincsen biztos társadalmi bázisuk, mely a korábbi berendezkedéshez hasonlóan egy réteg biztos támogatását jelentené, s ez együtt járhat azzal is, hogy a képviselők párthűsége sem egyértelmű (akárcsak a koalíciós partneré), s ez szintén a kormány többséget veszélyeztetheti.

Mindez miért is fontos az állami költségvetéssel kapcsolatban? Elsősorban a parlament törvényhozási mechanizmusával van összefüggésben, mely azt a tendenciát mutatta, hogy a kormány a törvényhozásban, s így a költségvetési törvény elfogadásában is egyértelműen domináns helyet foglal el, s ezzel szemben az országgyűlés szerepe visszaszorul. A végső szavazási aktus, mely a 1/2-es törvények elfogadáshoz szükséges egyértelműen megvan a koalíció számára, mivel hogy a kormány mögött álló erős frakció fegyelemmel rendelkező kormány-

pártok biztosítják ezt a többséget, hiszen ez a mérték volt a kormányalakítás feltétele. Ezzel lényegében azt mondhatnánk, hogy a parlament szerepe inkább az ellenőrzés és a nyilvánosság szerepére szorul vissza. Ami azonban az országgyűlés szerepét erősítheti az éppen a koalíciós kormány létében rejlik. A törvényjavaslatok tárgyalása során ugyanis előállhatna az az eset, mely a kisebbik kormánypártnak az ellenzékkel történő szavazásához vezetne, s ennek az eshetőségnek a fennállása miatt az országgyűlés törvényhozó szerepe nem csak egy asszisztáló feladatkörre szorul vissza.

A végrehajtó hatalom megerősödése azonban szinte az egész kontinensen egyértelmű, s korlátozása nem minden esetben elégséges, a hatalom súlypontja a parlamenttől a kormányhoz tevődött át. Ennek valós ellensúlya csak a kétkamrás parlament, a 2/3-os törvények, valamint az Alkotmánybíróság hatásköre lehet. A végrehajtó hatalom megerősödése egyes megfogalmazások szerint a párturalmat erősítő választójogi rendszerek dominanciája. Ez különösen is igaz abban az esetben, mikor a választási rendszer két párt rendszer kialakulásához vezet (ez tapasztalható Magyarországon is, bár egyéb hatások is hozzájárulnak), s az erős frakció fegyelem mellett a minimális többség is elegendő lehet ahhoz, hogy a kormány elképzelései domináljanak.

A végrehajtó hatalom megerősödéséhez hozzájárult az az alkotmányosan is rögzített elv, mely a törvénykezdeményezésben az elsődleges szerepét rögzíti. A történeti fejlődés költségvetési törvény esetében szintén a kormány (a végrehajtó hatalom) kiemelt szerepét erősítette meg. Ez a funkció a törvényjavaslat elkészítésében jelenik meg, mely a pénzügyminiszter feladata. Magyarországon is hasonló folyamatban történik a törvény előkészítése, melyben tehát kiemelt szerepe van a kormánynak, s külön is a pénzügyminiszternek. Az államháztartási törvény megfogalmazása szerint „a Kormány felelős a költségvetési törvényjavaslat előkészítéséért”,<sup>24</sup> míg a pénzügyminiszter „az államháztartással kapcsolatban a Kormány hatáskörébe tartozó kérdésekben döntés előkészítő, koordináló feladatot lát el, előkészíti a költségvetési és a zárszámadási törvény tervezetét”.<sup>25</sup>

Nagyon fontos érvek szólnak amellett, hogy a költségvetés területén az országgyűléssel szemben a kormány prioritása legyen a fő elv. Az érvek közül a legfontosabb ahhoz kapcsolódik, hogy a költségvetési törvény végrehajtásáért a mindenkori végrehajtó hatalom a felelős. Alapvető szempont tehát, hogy a költségvetés bevételi, de még inkább kiadási tételei reális alapokon nyugodjanak, valós lehetőségekhez kapcsolódjanak, melyek a kormány számára teljesíthetők. Egy a parlament által esetlegesen irreális alapokon összeállított és elfogadott költségvetési törvény végrehajtása számon kérhető lenne-e a kormányon?

Ebből az okból kifolyólag, a teljesíthetőség feladatához kapcsolódóan, mindenütt a végrehajtó hatalom feladatává vált a javaslatok előkészítése, s ezzel párhuzamosan csökkentették a képviselők jogait az adott szférában, mivel azok

destabilizációhoz és obstrukcióhoz vezethettek. Mindezekben belül, még a költségvetési törvényhez érkező módosító indítványok mozgásterét is korlátozott, francia példa szerint a módosító indítványt is csak a kormány terjeszthet be, s abban nem lehetséges a bevételek csökkentésének, vagy a kiadások növelésének előírnyváása. Minderre azért van szükség, mivel a parlamenti képviselők, a pártok, s elsősorban is az ellenzék, nyilvánvaló politikai célokból az úgynevezett népszerű beruházásokat preferálják, s ez sokszor az irrealitás világába csapnak át. A költségvetési vitákban, s még inkább a médiumok által teremtett nyilvánosság előtt, a költségek elosztását mindinkább a választópolgárok igényeinek megfelelően határozzák meg, melyek nem állnak reális alapon. A nyilatkozatokban közzétett elosztások ugyanis bár a lakosság szempontjából valószínűleg vitathatatlanul pozitívak lennének, mégis a bevételi oldalról gyakran megfelelnek, s ehhez hasonlóan az állami költségvetés globális struktúrájára sincsen gyakran tekintettel minden képviselő.<sup>26</sup> Ez az ok az, ami a költségvetés megtervezésénél a kormány elsőbbségét követeli meg, hiszen nekik a realitás talaján kell állniuk, pontos adatok vannak a birtokukban, s figyelniük kell a végrehajthatóságra, míg az ellenzéki politikusok kvázi felelőtlené válnak, s gyakran a szakmaiság helyett a popularitás irányába mozdulnak el. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy érdemi vita ne folya a költségvetéssel kapcsolatban, hiszen valamennyi pártnak megfelelő szakmai gárda áll a segítségére, akik pontos számításokat végeznek. A költségvetési viták érdemi része alapvetően a szemléleti különbségekből adódik, mely ugyancsak a kormány prioritásának elvét alapozza meg. A választásokon győztes párt vagy pártok programjának megvalósítása ugyanis döntő részben kiadásokkal jár (mindamelllett, hogy ráfordítások nélkül elérhető célokat is megfogalmaznak: gondolhatunk itt a külkapcsolatok alakítására, normaalkotásra vagy az érdekcsoportok a döntéshozatalba való bevonására etc.). Így tehát, hogy a kormánypárt meg tudja valósítani azon célkitűzéseit, ami miatt a választásokon az állampolgárok többsége rá szavazott, szükséges, hogy a költségvetés alakításában központi szerepe legyen. Ez az az eszköz, amivel a politikai síkon megfogalmazott céljait meg tudja valósítani. Ennél fogva tehát a költségvetési törvény vitája nem csak a pénzügyi szférára korlátozódik, hanem sokkal inkább a politikaira. A pártok fő politikai prioritásai egyértelműen visszatükröződnek a kormányok költségvetési prioritásaiban, bár gyakran fordul elő, hogy a retorika, s a tényleges tettek nem fedik egymást.

## **A TÖRVÉNYI KÖVETELMÉNY**

A fentiekben vázolt okokból kifolyólag felmerül a kérdés, hogy ha a kormánynak egyértelműen ilyen dominanciája van a költségvetési törvény összeállítása terén, akkor miért kell egyáltalán törvényi keretben elfogadni ezt a jogszabályt, miért nem elegendő csupán egy kormányrendeletben meghatározni? Létezik-e

egyáltalán a parlamentnek, mint a törvényhozó hatalom megtestesítőjének érdemi befolyása a költségvetés alakítására?

A múlt század kiemelkedő német jogtudósának, Labandnak a megfogalmazása szerint „a költségvetés megállapítása nem is törvényhozói *functio*, mivel nem jogszabályok alkotásáról van szó, hanem a költségvetés megállapítása csak egy közigazgatási *actus*, mely a törvényhozás által gyakoroltatik”.<sup>27</sup> Számos kritika érte ezt a szemléletet, s a XX. század első felének jogászai döntő többségben elutasították ezt az álláspontot. Bár foglalkoztak ezzel a kérdéssel, hogy lehetséges lenne-e a költségvetést mindössze kormány rendeletben meghatározni, mégis arra az álláspontra jutottak, hogy nem lehet egyszerű közigazgatási aktusként felfogni a költségek meghatározását, mivel egy erősebb, politikai jogot is magában foglal. Itt válik relevánssá a dolgozat elején vázolt elméleti és alkotmánytörténeti áttekintés, mely részben választ ad arra, hogy miért is kell mégis törvényi formában szabályozni a költségvetést. Elsődleges szempont, hogy az állampolgárok életét alapvetően befolyásoló döntéseket a parlamentnek kell meghoznia, s így törvényi formában kell megjelenie. A történeti fejlődés folyamata mindig is ezt az elvet tekintette prioritásnak, mindamelllett, hogy a költségvetés meghatározása, mint az országgyűlés egyik funkciója, az egyéb politikai jogok gyakorlásának indokaként tűnhetett. Mégis mind a mai napig a költségvetés jóváhagyása a parlament legfontosabb feladatai közé tartozik, melyről az alkotmány is rendelkezik.

Ennek az ellentétnek a feloldására érdemes Bragyova András megközelítését felvetni, aki szerint „a parlament alkotmányos funkciójának betöltését nem akadályozza különösebben, ha a tényleges politikai döntések nem a parlamentben születnek meg: a parlamenti eljárás és vita alkotmányos feladata nem a tényleges („politikai”) döntés, hanem a döntés legitimálása”.<sup>28</sup> Ennek egyértelmű oka abban található, hogy az egyszerű döntések elfogadására a parlamenti többség adott, mivel hogy a kormánypárti többség megvan. Ez jellemzi a költségvetési törvény elfogadását is azáltal, hogy egyszerű többségi szavazással döntenek az elfogadásáról. A fenti idézetből éppen ezért a döntés legitimitásának fogalmát kell kiemelni, amely megvilágítja a törvényi szabályozás lényegét. A parlament szerepe ebben az esetben elsősorban, mint az állampolgárok által felhatalmazott legfőbb hatalmi intézmény, a szuverenitás elméletből fellépő legitimizáló funkciójában jelentkezik. Annak ellenére is, hogy az országgyűlést már nem a népszuverenitás letéteményes szerveként tekintik, hanem csak képviseleti szervnek, mely az alkotmányból nyeri az erejét. Mégis az elméleti és történeti fejlődés meghatározó szempontjától nem lehet eltekinteni ezen a területen.

Érdemes kitekinteni az angol költségvetési szabályozásra, mely éppen abban mutat speciális elemet, hogy intézményes módon oszlik meg az elfogadásban a közigazgatási és politikai funkció. Az angol költségvetés egy részét, az úgynevezett állandó kiadásokat nem kell évente megállapítani, s csak a fennmaradt (igaz,

jelentősebb) részét kell a parlamentnek évenként elfogadnia. Kivételes eljárás azonban ez az angol példa, s az általánosan elfogadott rendszer a költségvetési jognak jobban a politikai vetületét emeli ki. Ez egyrészt a már említett legitímáló funkcióban jelenik meg, azonban van egy ennél fontosabbnak tartott feladata is, mégpedig a végrehajtó hatalom ellenőrzése. Mind a korábbi, mind napjaink politikai és jogi szakirodalma részletesebb elemzés nélkül a költségvetés legmeghatározóbb funkciójának azt tartják, hogy ez által gyakorol ellenőrzést a törvényhozó hatalom a kormány felett, s a hatalommegosztás egyik fontos eszközének is tartják ezt. Jelenleg azonban nem érvényesül ez a funkció, valós ellenőrzési szerepet ebben a formában nem tölt be a parlament, melynek éppen a kormánypárti többség léte az oka. „Parlamentáris rendszerekben azonban alkotmányvédő jelentősége elhalványul, tudniillik nincs kivel szemben védeni a költségvetési jog révén az alkotmányt, ha egyszer a végrehajtó hatalom egyébként is alkotmányjogilag kizárólag a parlament bizalmától függ.”<sup>29</sup> Ebben a konstellációban tehát a költségvetés leszavazása nem jelent valós ellenőrzési funkciót a bizalmatlansági szavazás létezése miatt.

### **A KÖLTSÉGVETÉS POLITIKAI FUNKCIÓJA**

Mégis miben ragadható meg akkor a költségvetési jog politikai eleme? Legfontosabb eleme az úgynevezett appropriáció, melyben „az Országgyűlés a költségvetési törvénnyel hatalmazza fel a Kormányt a költségvetésben előírt bevételek beszedésére és a kiadások teljesítésére”.<sup>30</sup> Ebben a törvényi rendelkezésben tehát az országgyűlés primátusa fogalmazódik meg a végrehajtó hatalommal szemben, s lényegében a legitimitási kérdéseket fedi le. Fontos elem a bevételek beszedésére való feljogosítás, mely a jogtörténeti fejlődés egyértelmű bizonyítékát adja. Az elmélet, elvi alapja tehát itt található meg annak, hogy a költségvetés meghozatalában, a felhatalmazás által, az országgyűlésnek központi szerepe van, s nem csak a törvény egyszerű elfogadása a feladata. Másik politikai elem a zárszámadás. A költségvetési jog ugyanis két fontos részből áll: az eddig tárgyalt költségvetés elfogadásából, s a zárszámadásból (későbbiekben részletesebben foglalkozok még vele). A zárszámadás az appropriációhoz hasonlóan a politikai jelleget erősíti azáltal, hogy elfogadása által menti fel az országgyűlés a kormányt a költségvetés végrehajtása alól. Ez egyértelműen politikai összetevő, ugyanis a végrehajtás valós ellenőrzésére sem eszköze, s ideje nincsen az országgyűlésnek, s ezt a feladatot az alkotmány ebből az okokból kifolyólag az Állami Számvevőszékre bízta.

A fentiekben megnevezett két elem láthatólag elméleti síkon erősíti a költségvetés politikai jellegét, ám emellett összegyűjthetők gyakorlati elemek is. A költségvetési törvény meghozatalának fontos politikai elemei közül kettőt kell kiemelni egyrészt a vitát, másrészt a nyilvánosságot. Mivel a kormánypárti

többségből valószínűsíthető a törvény elfogadása, ezért valós, hathatós politikai szerepe a vitának lehet, mely kedvező esetben befolyással lehet a jogszabály kialakítására, módosítására. A parlamenti jog kiemelt helyen kezeli a költségvetési törvényről szóló vitát, melynek érdemi befolyásolása értelemszerűen a kidolgozást elvégző kormány oldal nyitottságától függ. Fontos politikai elem a parlamenti nyilvánosság által adott helyzet, mely összefügg magával a vitával, ami azonban a felelőtlenség, s túlzások felé csúszik el gyakran.

Az appropriációhoz kapcsolódóan fel kell vetni egy nagyon fontos az elméleti síkkal kapcsolatos alkotmányjogi kérdést, mely a költségvetési törvény parlamenti leszavazásával van összefüggésben. Az appropriáció által ugyanis az országgyűlés felhatalmazza a kormányt a bevételek beszedésére és a kiadások teljesítésére. Ebből következően a költségvetés megtagadása esetén nincsenek meg ezek a jogai a végrehajtó hatalomnak. Ez jelenti-e azt, hogy az állampolgárnak ezzel megszűnik a kötelessége az adófizetésre (hiszen a kormány nincsen felhatalmazva a beszedésre), s használhatja-e az állami intézményeket? A kérdés valós problémaként jelenhetne meg, ám ennek a helyzetnek az állami szabályozása végbement. Az alkotmányos rendnek minden körülmény között fenn kell maradnia, a parlament és kormány közötti konfliktus az állam és állampolgár közötti viszonyt nem szünteti meg.

A költségvetési törvény elfogadása körüli problémák esetén két fontos kategóriát kell egymástól megkülönböztetni. Egyrészt a törvényjavaslat elfogadása késhet, azaz a parlament nem tudja időben tárgyalni az adott kérdést, másrészt előfordulhat az az eset is, hogy a parlamenti többség a végszavazásnál nemmel voksol, s ezáltal az országnak nem születik meg a hatályos költségvetési törvénye. A törvényjavaslat elfogadásának késése nem jelent semmiféle alkotmányos válságot, ennek bekövetkezésével számolni kell, s ebből az okból kifolyólag a helyzet kezelésére törvényben meghatározott metódus szolgál. A költségvetési év megegyezik a naptári évvel, így a törvényjavaslat elfogadásának legkésőbbi határideje december utolsó napjára esik. A költségvetési törvény előkészítése, parlamenti megvitatása azonban igen hosszú folyamat, s ennél fogva különleges esetekben elcsúszhatnak a határidők, ami által január első napjára nem születik meg a törvény, nincsen a kormánynak parlamenti felhatalmazása kiadások teljesítésére. Az állam működésének folyamatossága azonban nélkülözhetetlen, s ennek a helyzetnek a kezelésére dolgozták ki az indemnitás lehetőségét, ami azt jelenti, hogy a parlament egy meghatározott időszakra felhatalmazza a kormányt az adók beszedésére és a kiadások teljesítésére. A gyakorlatban ez úgy valósul meg, hogy a kormány az átmeneti gazdálkodásról egy törvényjavaslatot nyújt be, s ezt az országgyűlés elfogadja. A felhatalmazást addig a napig adja meg az országgyűlés, amíg várhatólag a költségvetési törvény elfogadására sor kerül. Amennyiben a felhatalmazás időtartama lejár, s még nem készült el a költségvetési törvényjavaslat, akkor a parlament újabb felhatalmazást adhat.



Számolni kell azzal lehetőséggel is, hogy a kormány nem terjeszt be időben az átmeneti gazdálkodásról törvényjavaslatot sem, s így nincsen országgyűlési felhatalmazása a bevételek és kiadások teljesítésére. Ennek a helyzetnek a megoldására is az államháztartási törvényben meghatározott konstrukció van, melynek újból csak az a célja, hogy a fentiekben már említett helyzetet, vagyis az állam és állampolgár közötti viszonyt fenntartsa, s így rendelkezik: „Ha az Országgyűlés a költségvetési törvényt azon év január 1-éig, amelyre szól, nem alkotta meg, és az átmeneti gazdálkodásról külön törvényt nem hozott, vagy az átmeneti gazdálkodásról szóló törvény hatályát veszítette, akkor a Kormány jogosult a költségvetést megillető bevételeknek a hatályos jogszabályok szerinti beszedésére és az előző évi kiadási előirányzatokon belül a kiadások időarányos (...) teljesítésére.”<sup>31</sup> Ez az úgynevezett *ex lex* állapota.

Ugyanakkor egy igen nagy hiányosság van az alkotmányunkban, s különösen is az államháztartási törvényünkben. Egyáltalán nem foglalkozik ugyanis külön azzal a lehetőséggel, hogy a költségvetési törvényjavaslatot vagy az átmeneti gazdálkodásról szóló javaslatot az országgyűlés nem fogadja el, leszavazza. Az államháztartási törvény a fentiekben idézett megfogalmazása is elsősorban arra a lehetőségre utal, hogy az elfogadás csak időben csúszik, s nem a parlamenti többség kimondott elutasításából ered. Az Áht. a „nem alkotta meg” kifejezést használja csak. Az adott paragrafusok értelmezhetőek ugyan az elutasítás állapotára is, ugyanakkor nem elegendők. Ez a hiányosság véleményem szerint egy igen komoly alkotmányos válsághoz vezethet, amelyet az alábbi példában bizonyítok. A kormány elveszíti valamilyen oknál fogva a parlamenti többségét, s nem képes sem a költségvetési törvényt, sem az átmeneti gazdálkodásról szóló törvényjavaslatának elfogadtatására. Ebben az esetben lehetősége van a végrehajtó hatalomnak, hogy a bevételi és kiadási kötelezettségeket az előző évi előirányzatokon belül időarányosan teljesítse. Ennek a fennálló helyzetnek időbeni korlátja nincsen, kizárólag a kormány megbízatásának megszűnése. Amennyiben a kormány elvesztette parlamenti többségét, lehetőség nyílna a bizalmatlansági indítványra, amely új kormány megalakulását tenné lehetővé. Magyarországon azonban a konstruktív bizalmatlansági szavazás intézménye működik, így ha adott esetben a kormánypártnak kétoldali ellenzéke van, akkor valószínűsíthető, hogy ezzel az eszközzel nem tudnak érdemben, hatékonyan élni. Az országgyűlés ugyan feloszthatja önmagát, de ez politikai belátás és döntés kérdése. A pártoknak mérlegelniük kell annak lehetőségeit is, hogy nem biztos, hogy olyan jó pozíciói lesznek az új országgyűlésben, mint arra a közvélemény kutatások utalnak, különösen is a magyar választási rendszer figyelembevételével. A köztársasági elnök feloszlatási jogköre pedig eléggé behatárolt. Mindez tehát azt jelentheti, hogy az adott konstellációban a költségvetési jog nem érvényesül, a kormány valós felhatalmazás nélkül ugyan korlátozva, de rendelkezik a bevételek és kiadások jogával. Az ilyen megbénult helyzet elkerülése végett kellene az

államháztartási törvénynek az elutasítás helyzetéről rendelkeznie. (Esetlegesen más alkotmányos szabályozással.)

Az egyes államokban különféle módozatok alakultak ki arra nézve, hogy milyen eljárás követendő abban az esetben, ha a parlament nem fogadja el a költségvetést. Az egyik megoldási típusba tartoznak azon országok eljárásai, ahol az adott esetben automatikusan és átmeneti jelleggel hatályba lép a kormány által benyújtott költségvetési javaslat (Olaszország, Hollandia, Írország, Finnország, Lengyelország, Cseh Köztársaság és Japán). A másik megoldási típusba a Magyarországon is követett eljárás tartozik, mely szerint az előző évi költségvetés válik irányadóvá (Ausztria, Spanyolország, Portugália, Görögország, Dánia, Törökország). Harmadik csoportba az angolszász modell tartozik, ahol a költségvetés el nem fogadása a kormány lemondásával és új választások kiírásával jár (Egyesült Királyság, Ausztrália, Kanada, Új-Zéland). Ezekben az országokban tehát a költségvetési szavazás egyben bizalmi szavazást is jelent.

### **KÖLTSÉGVETÉS MINT A PARLAMENT ELLENŐRZŐ FUNKCIÓJÁNAK ELEME**

Az egyik legelfogadottabb állásfoglalás szerint a parlament azáltal gyakorol ellenőrzést a kormány felett, hogy a költségvetési törvényjavaslatról szavaz, s ebben benne rejlik magának a leszavazásnak a lehetősége is, vagyis egy végső kontrollt gyakorolhat ezáltal. Teljes mértékben elfogadható-e ez a megállapítás? A mélyebb elemzés után elmondható, hogy nem jelentheti az országgyűlés utolsó, ellenőrzési fegyverét a költségvetés leszavazása. Mind Földes Béla, mind Concha Győző a költségvetés megtagadását kifejezetten veszedelmes lépésnek tartják. Véleményük szerint ugyanis a parlamentnek más fórumai szolgálnak arra, hogy az ellenőrzési funkcióját ellássák. A költségvetés parlamenti többséggel való elutasításával a kormány felé való bizalmatlanságot fejezi ki, s nem azt, hogy az állam az adott évi költségvetést ne tudja meghozni. Amennyiben pedig ez a helyzet áll fenn, akkor a bizalmatlansági szavazás eszközével kell élni, s nem a költségvetés elutasításával, mivel az az állam működésének legfontosabb eszköze, kvázi szakmai döntést kell hozni róla, s csupán a politikai, a kormánnyal szembeni fenntartást a bizalmatlansági szavazás eszközével kell kezelni. Fontos tehát, hogy a költségvetési jogot a parlament ne a bizalmatlanság kifejezésére használja fel. Amennyiben az ellenzéki pártok parlamenti többséghez jutnak, abban az esetben módjuk van arra is, hogy a költségvetési törvényjavaslathoz módosító indítványokat nyújtsanak be, s többségük biztosítja annak elfogadását is. Itt tehát nem politikai, hanem szakmai kérdések döntenek, annak ellenére, hogy ideológia alapon történnek főként a prioritások kiválasztása. Amennyiben pedig a kisebbségben maradt kormány nem tudja, vagy nem akarja a módosított és elfogadott költségvetési törvényt végrehajtani, akkor nem nyílik számára más út, mint a lemondás. Alkotmánytörténetileg nézve az adó, majd a költségvetés

parlamentari megszavazás valóban a végrehajtó hatalom legfőbb ellenőrzési elemeként funkcionált, mely elsősorban a politikai bizalmatlanság kifejezésére is szolgált, ám ezen szerepe jelentősen megváltozott. Azáltal ugyanis, hogy az országgyűlés intézménye állandósult, rendszeresen működött, a kormány ellenőrzésének formalizált és jól működő struktúrái alakultak ki, valamint mindezek mellett a költségvetés szerepe a redisztribúció által rendkívül fontossá vált az állam életében, nem lett szükség arra, hogy végső kontroll funkcióját lássa el, sőt nem is kívánt ez. Mindez természetesen nem azt jelenti, hogy a költségvetési törvényt egyhangú szavazással kell elfogadni az országgyűlésben. A fő szempont az, hogy kerülni kell annak a lehetőségét, hogy többségi elutasítás legyen. Azonban biztos kormánytöbbség esetén is kívánatosabb, hogy az ellenzéki elutasító szavazatok szakmai alapúak legyenek, ne a kormány / ellenzék hatalmi dichotómiája határozza meg, ne bizalmatlanságot fejezzen ki. Ugyanakkor az ellenzéki nem szavazatok jogos szakmai alapon hozott kritikát is jelenthetnek. Egy igen szemléletes példát lehet felhozni annak bizonyítására, hogy az elfogadott költségvetés által működő állam elsőbbséget jelent a politikai csatározásokkal szemben. Egy új kormány esetén a zárszámadási törvényeket nekik kell benyújtaniuk az előző kabinet költségvetési végrehajtásáról. Ebben az esetben bár általában nem értenek teljes mértékben egyet a betérjesztők az előző kormány végrehajtásának minőségéről, mégis a zárszámadás elfogadását kérik a parlamenttől, annak ellenére, hogy nincsen törvényi szabályozás a zárszámadás elutasításáról. Mégis az állam zavartalan működését fontosabbnak tartják ilyenkor annál, mint hogy egy politikai érzelmeken alapuló döntést hozzanak.

Az országgyűlés tehát a költségvetés megszavazását nem a kormány ellenőrzésének egyik elemeként használja fel (legalábbis a fenti okok vázolása miatt nem kívánatos ez), de ellát kontroll funkciót a költségvetési törvény végleges kialakítása folyamán, valamint ellenőrzi a kormány pénzügyi tevékenységét a zárszámadás útján.

Véleményem szerint egy igen szemléletes párhuzam állítható fel az országgyűlés ellenőrző feladatának ellátásáról, mely kvázi a költségvetési törvény megszavazását, mint a bizalmatlanság kifejezésének nem kívánatos voltát is mutatja. Az országgyűlés a kormányt felhatalmazza végrehajtó hatalmi feladatainak ellátására, amikor a miniszterelnök személyéről és a kormányprogramról szavaznak, s a felé való bizalmatlanság esetén a számonkérés a bizalmatlansági szavazás intézményében valósul meg. Ennek az analógiának megfelelően az országgyűlés a költségvetési törvény megszavazása által felhatalmazza az adók beszedésére és a kiadások teljesítésére, s ennek ellenőrzése a zárszámadási törvény elfogadásában történik meg.<sup>32</sup> Míg előbbi elsősorban politikai, utóbbi főként szakmai érveken alapul.

A törvény elfogadásáig a parlament számos területen gyakorol ellenőrzést, amely azonban kapcsolódik más törvények megalkotásának analógiájához is. Itt

elsősorban a törvényjavaslat plenáris ülésen való megtárgyalását, a bizottsági munkát (kiemelt szereppel a Költségvetési Bizottság), s a módosító indítványokat kell megemlíteni. Az előzetes ellenőrzésben részt vesz az Állami Számvevőszék is. „Az Állami Számvevőszék alkotmányos kötelezettségének tesz eleget akkor, amikor ellenőrzi az állami költségvetési javaslat megalapozottságát, a felhasználások szükségességét és célszerűségét. Ez a kötelezettségünk magyar sajátosság, hiszen a számvevőszékek tevékenységére általában nem jellemző az előzetes – szakmai szóval: a priori – ellenőrzés. A számvevőszékek jellemzően utólag vizsgálják a pénzügyi gazdasági eseményeket. Többek között azért, hogy a szakmai függetlenségüket megőrizzék és a politikától, a politikai döntésektől távol tartsák magukat.”<sup>33</sup> Ezen ellenőrzés azonban csak törvényességi és szabályszerűségi vizsgálatra terjed ki, s nem veszi figyelembe a célszerűségi és hatékonysági szempontokat.

Érdemes külön kiemelni a módosító indítványok szerepét, ezek jelentik ugyanis a politikai kontroll egyik legfőbb összetevőjét. Magyarországon bizonyos mértékben korlátozott a parlamenti képviselők módosítási lehetőségei, ugyanis ők csak olyan javaslatot nyújthatnak be, mely a fejezeteken belüli előirányzat átcsoportosítására irányul, s nem változtatja a hiány mértékét. Ez a korlátozás azonban természetesnek mondható, ugyanis, mint arról a fentiekben már szó volt, ezzel lehet gátat szabni a populista hangvételű teljesíthetetlen kiadások javaslatának. A költségvetési módosító indítványok valós parlamenti szerepét mutatja az igen magas aktivitás, 800-1300 javaslat is készülhet egy törvényjavaslatához. Ezek elsősorban az ellenzéki oldalon születnek meg, de kormánypárti javaslatok is vannak, aminek az az oka, hogy önmagában a kormány nem terjeszthet be módosító indítványt. A javaslatokban helyi és ágazati érdekek szerinti átcsoportosítások dominálnak. A módosításokkal kapcsolatban kiemelt szerepe van a bizottságoknak, akik véleményezik a javaslatokat, különösen is domináns funkciót tölt be a Költségvetési Bizottság, mely egyedüli szervként a központi költségvetés fejezetenkénti- és főösszegére, a hiányra, a többletre, illetve az általános tartalék összegére módosító javaslatot nyújthat be.

A módosító javaslatok szabályozására különböző eljárások alakultak ki az egyes államokban (az egyes államok költségvetési szabályozásáról lásd: 1. és 2. sz. melléklet). Görögországban nincsen lehetőség a változtatásra, a kormány javaslatát vagy elutasítják, vagy elfogadják. A legáltalánosabb megközelítés szerint a parlament csak kiadáscsökkentést javasolhat, nem lehetséges új kiadások előirányzása. Ez a modell Franciaországban, az Egyesült Királyságban, Írországban és Kanadában érvényesül. Spanyolországban, valamint Olaszországban a képviselők átcsoportosításokat indítványozhatnak, valamint olyan kiadásokat javasolhatnak, melynek bevételi oldaláról is gondoskodnak.

Az országgyűlés kormányzati végrehajtást ellenőrző szerepe a költségvetési törvény elfogadása után teljesebbé válik. Akárcsak más törvények esetében itt is a

törvényalkotás visszacsatolási fázisaként jelenik meg a jogszabály működésének kontrollja. A költségvetési törvény esetében viszont igen kiterjedt ellenőrzési fázisok vannak.

A zárszámadásban gyakorolja leginkább a költségvetési ellenőrző szerepét az országgyűlés, ám ennek hatékonysága sem mondható megfelelőnek. A kormány köteles évenként beszámolni arról, hogy az országgyűlés, a költségvetési törvény elfogadásával adott felhatalmazása alapján hajtotta-e végre a jogszabály rendelkezéseit, a kormány pénzügyi gazdálkodása megegyezik-e a parlament által jóváhagyottakkal. Ennek érdekében egy összehasonlító elemzést kell készíteni, mely tartalmazza az eredeti kiadási és bevételi tervet, s a konkrétan megvalósult adatokat. A zárszámadást, melynek kidolgozásában a költségvetési törvényjavaslat elkészítéséhez hasonlóan a pénzügyminiszternek kiemelkedő szerepe van, a kormány terjeszti az országgyűlés elé, valamint ezt megelőzően két hónappal az Állami Számvevőszéknek juttatja el, aki segíti a pontosításban. Az országgyűlés a zárszámadási törvényjavaslatot a kormány előterjesztése, valamint az ÁSZ által készített vélemény alapján vitatja meg. Problémaként jelentkezik, hogy a zárszámadási javaslatot a kormány terjeszti elő, s ennek adatai nem teljesen pontosak, ezért is van szükség az ÁSZ ellenőrzési funkciójára. 1949-ig a zárszámadást a Legfőbb Állami Számvevőszék készítette el, azóta azonban a pénzügyminisztérium látja el ezt a feladatot. A zárszámadásnak különös jelentősége lenne, ugyanis a parlament által felhatalmazott feladatok ellátásának ellenőrzését kellene, hogy jelentse. Jelenleg azonban nincsen szabályozva annak a kérdése, hogy a zárszámadás el nem fogadása milyen következményekkel jár. Megítélésem szerint a zárszámadásnak lényegében a bizalmatlansági szavazáshoz hasonló mértékű ellenőrző funkciót kellene betöltenie. Ennek hiányában jelenleg csak formális, regisztratív jellegű, melynek jelentősége legfeljebb a beszámolás és a nyilvánosság erejében rejlik. Külön kiemelendő szempont az is, hogy a zárszámadás beterjesztése csak a teljesítés után következik be, s így a következő kormány feladatává válik. Ahogy Járai Zsigmond pénzügyminiszter fogalmazott a ciklus első zárszámadási általános vita expozéjában: „Általában meglehetősen paradox helyzet alakul ki a kormányváltás évében az előző évről szóló zárszámadási törvényjavaslat parlamenti beterjesztésekor, hiszen arról van szó, hogy az új kormány tiszte az előző kormány működésének utolsó teljes évről szóló pénzügyi beszámolót törvényként elfogadásra javasolni.”<sup>34</sup>

## **A SPECIÁLIS TÖRVÉNY**

A költségvetési törvény tartalmában és formájában is különbözik a hasonló szintű jogszabályoktól. Számos olyan jellemzővel bír, mely a más törvényektől való eltérést mutatja, nem rendelkezik olyan elemekkel, mely a törvényeknek alap kritériumai. A „hagyományos” törvények meghatározott társadalmi viszo-

nyokat, hosszútávon, feltétlenül követendőként szabályoznak. Ezzel szemben a költségvetési törvény a mindenkori gazdaságpolitikát tükrözi.<sup>35</sup> A jogszabály éves pénzügyi szabályokat tartalmaz, határozott időre hozzák meg, csak egy évre szól (a kétéves költségvetés szabályzásáról a későbbiekben lesz szó). Különleges tulajdonsága ez a törvénynek, hogy adott időtartamra határoz meg követendő szabályokat. Más törvényeknél nem lehet ilyen kritériumot találni, azok hatálya vagy törvénymódosítással, vagy az Alkotmánybíróság megsemmisítésével szűnik meg.

A költségvetési törvény követése nem lehet szoros, mivel a bevételek és kiadások pénzügyi tervezése értelemszerűen nem lehet teljesen pontos. A bevételek állandóan változnak, míg a kiadások esetében is előre nem kalkulálható események következhetnek be. Éppen ebből adódóan, mivel a törvény követése nem szoros, el lehet térni tőle, de ez az eltérés pontosan szabályozott mechanizmusokon keresztül lehetséges csak. Az Államháztartási törvény szerint törvény módosítása nélküli eltérés lehetséges, amennyiben olyan bevételi vagy kiadási előirányzat, amelynek teljesülése jogszabályon alapul, valamint olyan tényezők következménye, amelyre az államnak nincsen befolyása. Meghatározott körben a kormány, illetve a pénzügyminiszter rendelkezik az előirányzat átcsoportosítási jogával, míg vannak kizárólagosan az országgyűlési jogkörbe tartozó átcsoportosítási elemek.

A költségvetési törvény nem tartalmaz általános szabályokat, vagy ha mégis akkor is csak minimálisan, s az meghatározott időtartamra szól. Nem tartalmaz az állam polgárait közvetlenül kötelező szabályokat, valamint jogokat sem biztosít a számukra. Mégis ez az a törvény, mely történetileg az állam és polgárai között a kölcsönös teljesítések kereteit megszabja, azáltal, hogy parlamenti felhatalmazással szed be a végrehajtó hatalom adókat, s cserében juttatásokat biztosít. Jelenleg a költségvetési törvény leginkább az országgyűlés és a kormány közötti kapcsolatot szabályozza az alkotmány és az Államháztartási törvény szabályai alapján, mely a költségvetési hatalom felhatalmazásához, jóváhagyásához köt, bár a kormány és kormánypárt gyakorol felette valódi dominanciát. Bár materiális értelemben valóban a hagyományos törvényektől eltérő jellegzetességekkel és hiányokkal bír a költségvetési törvény, mégis a törvény fogalmának alkotmányjogi felfogása tükrözi jellegének elfogadható speciális voltát: „A törvény ugyanis mindig konkrét hatalmi viszonyokat, sajátos történelmi szituációkat tükröz vissza.”<sup>36</sup> A költségvetés esetében kiemelten is meghatározó ez a megközelítés, melynek indokai a jogtörténeti fejlődésének áttekintéséből magyarázhatóak.

## A JOGFORRÁSOK

A költségvetési törvény speciális voltának vizsgálata végén érdemes áttekinteni, hogy melyek azok a források, melyekből a költségvetési törvény vagy tágabb értelemben a költségvetési jog az erejét nyeri. Módszertan tekintetében felmerülhet a kérdés, hogy miért az elemzés végén kerül erre sor, hiszen az egyes tanulmányokban, dolgozatokban a mű elején szokták a jogforrásokat áttekinteni. Ennek ellenére azért választottam ezt a módot, mert mint a fentiekben látható volt, az egyes források számos kérdést és problémát vetnek fel. Ezen kérdések megfelelő értelmezéséhez pedig szükség van arra, hogy a téma behatóbb ismeretével rendelkezünk, így jobban érzékelhetőek azok a hiányosságok a jogszabályi környezetben, melyeket itt összefoglalok.

Mindenek előtt fontos leszögezni, hogy a költségvetési törvényre vonatkozó jelenleg hatályos jogszabályok kialakításában óriási szerepe van a jogtörténeti fejlődésnek, a történeti alkotmánynak. Ez azon törvényi szabályozásokat és elveket foglalja magába, mely a dolgozat bevezető részében lévő elméleti és történeti áttekintésben szerepelnek. Ennek egyik legmeghatározóbb szegmense az appropriáció, a felhatalmazás kérdésköre.

Mint minden törvény esetében, így a költségvetésinél is a legfontosabb forrást, a jogi alapszabályt, az alkotmányt jelenti, melyből erejét nyeri. A Magyar Köztársaság Alkotmánya (1949. évi XX. törvény) rendkívül nagy hiányosságokat tartalmaz a költségvetési szabályozás területén. Konkrétan egy mondatban rendelkezik róla: az országgyűlés jogkörének tételes felsorolásában: „megállapítja az államháztartás mérlegét, jóváhagyja az állami költségvetést és annak végrehajtását”.<sup>37</sup> Emellett csak az ellenőrzés Állami Számvevőszéki részét szabályozza (32/C. § (1)). Ez a hiányosság elsősorban az Európai Unió tagállamok alkotmányaival való összehasonlításnál tűnik ki, melyekben jóval részletesebb szabályozás található meg. Nem egyértelműsíti, hogy törvényi formában kell rendelkezni róla, nem tisztázza pontosan az országgyűlés és a kormány hatásköreit, feladatait az adott szférában, nincsen rögzítve, hogy mik taroznak az államháztartás keretébe, s a jóváhagyás elmaradásáról sem rendelkezik. Ezek olyan alapkérdések, melyeket az alkotmányban rögzíteni kellene. Mindezek mellett számos más olyan javaslat is van, melyet az alkotmánynak tartalmaznia kellene a költségvetés kapcsán.

A költségvetés és az államháztartás részletes szabályozását az 1992. évi XXXVIII. az államháztartásról szóló törvény tartalmazza. Nagy terjedelemben és részletesen rendelkezik a hatáskörökről, a kormány és az országgyűlés feladatairól, a kiadások és bevételek összetételéről. Ennek ellenére itt is hiányosságok fedezhetőek fel. Mindenek előtt arra az elméleti síkon felmerülő ellentmondásnak vagy inkább pontatlan megfogalmazásnak a léteire kell felhívnom a figyelmet, mely az alkotmány és az Áht. szövegében található meg. Az alkotmány

rendelkezése arról szól, hogy a parlament „jóváhagyja” a költségvetést, míg ezzel szemben az Áht. „törvény alkotásról” és „felhatalmazásról” rendelkezik. Ez ugyancsak az alkotmány hibájára hívja fel a figyelmet, hiszen mint az elemzéseimből kitűnt, a kormány és parlament költségvetési hatásköreinek pontos meghatározása, ami a történeti fejlődésből adódik, az országgyűlés domináns szerepét rögzíti, mely a költségvetési törvénnyel felhatalmazza a kormányt a központi bevételek és kiadások teljesítésére. Az országgyűlés jogának kell lennie a költségvetés elfogadása még akkor is, ha a kormánypárti többség lévén ez majdnem csak formalitás. Az Áht. tehát sokkal pontosabban fogalmaz. Ugyanakkor hiányossága, hogy ugyancsak nem rendelkezik a költségvetési törvény kifejezett parlamenti elutasításával, valamint a zárszámadás funkciója sincsen pontosan rögzítve. A zárszámadásnak kifejezetten fontos szerepe lenne, mely jelen esetben teljesen elértéktelenedett, kvázi egy regisztratív jellegű aktussá vált. A történeti fejlődés nem erre a szerepre predesztinálta, s a költségvetési jog klasszikus elveinek való megfeleléshez nélkülözhetetlen lenne, hogy az Áht. pontosan, s széles körben rendelkezzen róla. Mindez természetesen a törvényhozó hatalom akaratának és cselekvési készségének a függvénye.

Fontos kiemelni a Hárszabály (46/1994. OGY határozat: A Magyar Köztársaság Országgyűlésének Hárszabályáról) szerepét, mely bár nem sorolható a jogforrások közé, mégis nagy jelentőséggel bír azért, hogy külön rendelkezésben rögzíti a költségvetési törvény meghozatalának menetét. Szintén releváns szabályokat foglal magában az 1989. évi XXXVIII. az Állami Számvevőszékről szóló törvény, mely az ellenőrzés egyes szegmenseit részletezi.

## **ELJÁRÁSI SZABÁLYOK**

A költségvetési törvényt a praktikus oldalról megközelítve érdemes összefoglalóan áttekinteni azon eljárás szabályokat, mely a törvényjavaslat parlamenti tárgyalásának kereteit meghatározzák. Ennek a felvázolása azért kiemelendő, mert más törvények tárgyalásától eltérő folyamatról van szó, s ez tovább erősíti a költségvetés speciális jellegét. Ezen szabályokról az államháztartási törvény, illetve a hárszabály rendelkezik.

A tervezés első fázisát az az aktus jelenti, mely során a pénzügyminiszter előkészíti, majd a Kormány elé terjeszti a költségvetési politika fő irányvonalait. Ez a tervezés a következő évre szól, ám az 1999. évi költségvetés zárszámadásában foglalva három évre módosították ezt az időtartamot. Kérdésként merül fel, hogy szükséges-e az országgyűlésnek erről határozatot hoznia vagy sem. A parlament csak 1992-ben fogadott el ilyen határozatot, a kérdés megközelítése úgy vetődik fel azóta, hogy a kormánynak csak tájékoztatást kell adnia.<sup>38</sup>



A pénzügyminiszter előkészítése alapján a Kormánynak szeptember 30-ig kell benyújtania a költségvetési törvényjavaslatot (választások évében október 31-ig). A költségvetés sürgős tárgyalását nem lehet kérni.

A törvényjavaslatot az országgyűlés két szakaszban tárgyalja. Az első szakasz november 30-ig tart. Az általános vitában először a pénzügyminiszter expozéja hangzik el, majd az Állami Számvevőszék képviselője fejt ki álláspontját az általuk elkészített jelentés alapján. Ezt követően a Költségvetési bizottság előadója és kisebbségi vélemény képviselője szólal fel, akiket a frakciók vezérszónokai követnek. Végezetül az egyes bizottságok előadói és kisebbségi vélemény megfogalmazói ismertetik az álláspontjukat. A bizottságok beszámolnak arról, hogy a költségvetési törvényjavaslatot általános vitára alkalmasnak találták-e. Ezt követően a képviselői hozzászólások következnek, melyek a pártonként meghatározott időkereten belül zajlanak. Az általános vitát a részletes vitára bocsátásról történő határozathozatal követi. A központi költségvetés bevételeinek és kiadásainak főösszegének, a hiánynak, a többletnek, illetve az általános tartalék összegének módosítására csak a Költségvetési bizottság nyújthat be javaslatot. A Költségvetési bizottság az országgyűlés elé terjeszti november 30-ig a központi költségvetés bevételi és kiadási főösszegéről, a hiány és a többlet mértékéről való tervezetet, melyről határozatban döntenek. Ezt követően csak olyan kapcsolódó módosító javaslatot lehet beterjeszteni 8 napon belül, mely a főösszeget és a hiányt nem érinti. A tárgyalást a törvényjavaslatról történő záróvita és zárószavazás zárja.

## **A KÉTÉVES KÖLTSÉGVETÉS**

A dolgozat eddigi részeiben először áttekintettem az eszme-, majd alkotmánytörténet legfontosabb elemeit, majd ezekre alapozva a költségvetés alkotmányjogi és politikai elemzését végeztem el. Ennek az egymásra épülő szerkezetnek a csúcspontja a kétéves költségvetés vizsgálata lesz. A fentiekben feltárt és megvizsgált általános elveket és szabályokat specifikusan erre a magyar történelemben ezidáig először megjelenő, különleges jogszabályra, a kétéves költségvetésre vetítem ki. Arra keresem a választ, hogy hogyan illeszthető be az alkotmányos fejlődésbe ez a törvény, mennyire felel meg a költségvetéshez tapadó elvek és funkciók összességének. Mindehhez a nyugat-európai alkotmányi szabályozásokat is hozzáveszem, egy összehasonlítást végzek annak érdekében, hogy kiderüljön, mennyire is egyedi ez a magyar eset.

A kétéves költségvetés elemzésekor az alkotmányjogi- mellett elengedhetetlen a politikai vizsgálat. Ez azonban már nem csak a fentiekben elvégzett általános politikai, a kormány és ellenzék szerepkörében realizálódó folyamatként jelenik meg, hanem éppen az eset abszolút konkrét mivolta következtében

szükség van a pártpolitika és az aktuál politika színterére is rálépni. Fontos azonban, hogy a politikai elemzés elvégzése során egy ilyen kényes kérdés esetében is mindvégig a tudományos megközelítés érvényesüljön, ezért itt is az elvekre és szabályokra helyezem a fő hangsúlyt.

Módszertanilag kérdésként merül fel, hogy hogyan lehet a kétéves költségvetésről egy globális elemzést adni, hiszen nem beszélhetünk egy lezárt ciklusról. Annak végső pontjának ugyanis a 2002. évi zárszámadási törvényt kell tekinteni. Sőt módszertani problémaként merülhet fel az is, hogy ennek a jogszabálynak az egységét megbontotta a kormányváltás, s a bekövetkezett költségvetés módosítás. Valóban a globális megközelítés itt csorbát szenved, de elemzésem elsősorban a költségvetés elfogadásának problematikájára, alkotmányossági és politikai megközelítésére épül. Ennek a vizsgálatnak pedig nem feltétele a lezárt ciklus megléte. Ez inkább egy közgazdasági megközelítés esetében lenne fontos, annak vizsgálatára és bizonyítására, hogy gazdaságilag mennyire váltotta be a hozzá fűzött reményeket a kétéves költségvetés.

A dolgozat következő részeiben a kétéves költségvetés fogalmi tisztázását, az alkotmányos aggályok elemzését végzem el, a zárszámadás új szerepkörét, politikai és gazdasági érveket és ellenérveket tekintem át, végezetül pedig azt nézem meg, hogy mennyire képezi részét az Orbán-kormány kormányzati felfogásának.

## **KÉTÉVES VAGY KÉTSZER EGY ÉVES KÖLTSÉGVETÉS**

Mindenek előtt egy nagyon fontos kérdést kell tisztázni, mely sajnálatosan ma sem egyértelmű sok, a politikával foglalkozó ember számára sem, mégpedig hogy a 2000-ben elfogadott költségvetés kétéves vagy kétszer egy éves. Ez a kérdés, ha politikailag nem is, de alkotmányjogi értelemben az egyik legmeghatározóbb alapköve a felmerülő aggályoknak. Ezért kell tisztázni tehát, hogy az adott költségvetés nem kétéves, hanem kétszer egy éves. Nagyon fontos különbség ez, mely abban mutatkozik meg, hogy a költségvetési előirányzatokat nem két év összevont összegében határozták meg, hanem az egyes évekre lebontva, azaz külön a 2001-es és külön a 2002-es adatokat. Mindez azt jelenti, hogy bár a normaszöveg mind a két évre vonatkozóan tartalmaz előírásokat, de a gazdálkodás az egy éves jellegét megtartotta. Mindemellett az ellenőrzés is megmaradt éves jellegűnek, vagyis a zárszámadást nem a két évről egyszerre, hanem az addigi szabályok szerint éves lebontásban kell elvégezni.

Mindez tehát azt is jelenti, hogy nem helyénvaló ezt a jogszabályt kétéves költségvetésnek nevezni. Érdeemes kitekinteni itt Walter Dieckmann munkásságára, aki a politikai szavak homályosságát kutatja. Megítélésem szerint beleilleszhető az ő általa készített struktúrába a kétéves költségvetés problematikája is (ha ez a fogalom jóval specifikusabb is). A fogalom homályosságához ugyanis

egy kényszerhelyzet kapcsolódik, politikai érdekek és érzelmek magyarázhatják a pontatlanságot. Ez a helyzet azonban kontextuálisan megszüntethető, a dieckmann-i kategória szerint az általánosítás szférájába tartozik. „A használó kontextusban vagy világossá teszi, hogy melyik jelentését használja a szónak, vagy szándékosan csúsztat, mert védeni vagy támadni akar, esetleg egyszerűen csak tájékozatlan.”<sup>39</sup> A politikai diskurzusban a kétéves költségvetés megnevezés honosodott meg, s a politikai paletta valamennyi oldalán ezt használják a törvény megjelölésére, bár a jelentés tartalma és használata az érdekek és értékek alapján különbözik azáltal, hogy pozitív vagy éppenséggel negatív értelmet adnak ennek a megfogalmazásnak. Beszélhetünk azonban egy csupán specializáló jelzőként működő érték független használatáról is. Dolgozatomban én is ezt az elnevezést használom, amelyet tehát nem alkotmányjogi értelemben kell érteni, hanem az általánossá vált megjelölés eszközeül funkcionál.

A megnevezés ugyanakkor nem csak a fogalmi síkon fennálló problémaként jelenik meg. Éppen az adta a lehetőséget az érdekek szerinti használatra, hogy valós konkrét alternatívaként merült fel a kezdeti fázisban, hogy alkotmányjogi értelemben is kétéves költségvetést terjesszen be a kormány, vagy pedig kétszer egy éveset. Az ötlet felmerülése 2000. május 11-én vált nyilvánossá, mikor is Járai Zsigmond pénzügyminiszter egy napilapnak adott interjújában vetette fel ennek lehetőségét.<sup>40</sup> Az elképzelés csakis a kormány legbelsőbb köreiből indult ki lévén, hogy a kormánypárt egyes vezető politikusai számára is ismeretlen volt, akárcsak a koalíciós partnereknek. Valószínűsíthető, hogy nem voltak konkrét megvalósítási tervek, csakis az ötlet magában élt. Abból lehet erre következtetni, hogy nem volt tisztázott egyértelműen a kormány számára sem, hogy két évre előre, egyben határozzák meg a költségvetési előirányzatokat, vagy évenkénti felbontásban. Az ellenzék, valamint a koalíciós partnerek által megfogalmazott alkotmányossági aggályok térítették a kormányt arra a belátásra, hogy inkább az egy plusz egy éves költségvetés tervezetét válasszák: „Mádi László megjegyezte, partnereik ellenállása miatt egy plusz egy éves költségvetés kidolgozása is felvetődhet. Ennek a megoldásnak nincs jogi akadálya – erősítette meg (...) Varga Mihály.”<sup>41</sup> Különbséget kell tenni tehát a két elképzelés között, ezeknek alkotmányossági problémái több ponton különböznek, nem lehet ebből a szempontból sem összemenni őket, eltérésüket figyelmen kívül hagyni.

Egy tisztán, alkotmányjogi értelemben is kétéves költségvetési törvényben mind a normaszöveg, mind az előirányzatok az egész időtartamra szólnak, felbontás nélkül. Ez azt jelenti, hogy az előirányzatok elosztása nincsen éves szintre lebontva, egy főösszeg szól mindkét évre, annak elosztása nem jelenik meg, nem dönt róla a parlament. A kétéves gazdálkodás pedig feltételezi a kétéves ellenőrzési mechanizmust is, vagyis hogy a zárszámadás a két év együtteséről szól.

Ezzel szemben a kétszer egyéves költségvetés éves szinten gazdálkodik. Egyszerűen megfogalmazva a „hagyományos” büdztétől mindössze annyiban tér el, hogy egy törvénybe rögzítik két különálló év előirányzatait, s a parlament a rákövetkező év költségvetéséről egy évvel korábban dönt, mint az a klasszikus esetekben előfordul.

A kétéves költségvetés elfogadásakor ez utóbbi eset valósult meg, s tagadhatatlan, hogy számos alkotmányossági és törvényességi kérdést vet fel. Ezeknek a kérdéseknek a részletes elemzésére térek ki a következő részekben, arra keresvén a választ, hogy mennyiben okoznak valós és mennyiben látens problémát.

## **ALKOTMÁNYOSSÁGI AGGÁLYOK**

### ***A költségvetési törvény elfogadása***

A kétéves költségvetés kapcsán felmerülő aggályokat megítélésem szerint két külön síkra kell bontani, egyrészt az alkotmányossági, másrészt a hozzá szorosán kapcsolódó, de mégis különböző törvényességi kérdésekre. Az alkotmányossági sík egy sokkal mélyebben gyökerező elvi szempontokra épül fel, amit nem az aktuális időszak jogi normák általi szabályozásának keresztmetszetében kell vizsgálni, hanem az alkotmányfejlődés folyamatában, amihez kapcsolódik az úgynevezett láthatatlan alkotmány hatása is. Ezzel szemben a törvényességi aggályok a hatályos jogszabályoknak való megfelelés oldaláról merülnek fel, melyek inkább technikai problémaként jelennek meg, mintsem az elvek és eszmék determinációjában. Ebben a síkban az államháztartási törvény, valamint a hárszabály normái szabják meg a mozgásteret, a pontos határokat, melyeknek módosítására lehetőség van, s ez jelenti azt az érvet, mely bizonyítja az alkotmányossági problémák elsőbbségét.

A kétéves költségvetés felmerülésével, illetve elfogadásával kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályok az eszme-, illetve a jogtörténeti alapokban gyökereznek. Ez határozza meg ugyanis azon elvi szabályokat, melyek hosszú fejlődési szakaszon keresztül alakultak ki, és rögzültek meg a modern államiság működési rendszerét meghatározva, s ez jelenti azt az elméleti dimenziót, melyre a konkrét jogszabályok épülnek, ennek kell megfelelniük. Mind az eszmetörténeti, mind a jogtörténeti bevezetőből egyértelműen kitűnt, hogy a hatalom-megosztás hármas rendszerében a törvényhozó- és a végrehajtó hatalom között nincsen alá-főlé rendeltség, ennek ellenére a parlament az az intézmény, mely közvetlen választása miatt a legnagyobb legitimitációval rendelkezik, s ebből következőleg a legfőbb döntések az ő felhatalmazásából születnek. A törvényhozás egyértelműen a parlament hatáskörébe tartozik, de a költségvetés meghozatalában a kormány prioritást élvez. Ez függőségi viszonyt hoz létre, mely abban vált át a működőképes gyakorlatra, hogy a költségvetés meghozatala nem tisztán

a parlament hatáskörébe tartozik, elsődleges feladata itt a törvényhozó hatalomnak a felhatalmazás funkciója. A parlament felhatalmazást ad a kormánynak, hogy tervei alapján vigye véghez a kiadások és bevételek teljesítését. A költségvetés ugyanis a végrehajtó hatalom legfőbb eszköze a kormányprogram megvalósítására, így egyértelműen annak tervezésében neki kell a fő szerepet vállalnia. Ez a felhatalmazás a zárszámadással fejeződik be, melyben a parlament ellenőrző szerepe érvényesül. A törvényhozó hatalomnak azért is van nélkülözhetetlen funkciója (akkor is, ha az a felhatalmazásban jelenik meg) a költségvetés elfogadásában, mert az állampolgárok tulajdonát, vagyonát érinti a büdzsé, s a tulajdonhoz való jogot az egyik legfontosabb jognak tartották. Ezáltal a parlament, mint a nép képviselőjét ellátó szerv, beleegyezése, felhatalmazása szükséges.

Az alkotmány- és jogtörténethez igen szorosan kapcsolódik a költségvetés évenkénti elfogadása. Mint az a történeti alapokból a fentiekben kirajzolódott, az egy éves jelleget egyértelműen politikai motivációk indokolták, mely az adott kor reális és releváns igénye volt. A rendek a királlyal szembeni (különösen is nem magyar uralkodó esetén) hatalmi pólust a költségvetési joggal teremtették meg, azáltal hogy a végrehajtó hatalom működéséhez szükséges anyagi fedezet megszavazása az ő hatáskörükbe került. Politikai jogaikat azzal tudták szélesíteni, hogy a költségvetés megszavazásának joga a kezükben volt. Az éves jellegre pedig azért volt szükségük, hogy a parlament összehívására biztosan sor kerüljön, s ezzel lehetőségük nyíljon a nemzet problémáinak a megtárgyalására is, széleskörű nyilvánosságot kapjanak. Ez a szempont addig marad releváns, míg a parlamenti demokrácia ki nem teljeseedik. Azután, hogy az országgyűlés rendszeres és rögzített formában történő összehívása alkotmányos alapelv lett, ez a történetileg megfogalmazott érv erejét veszti. Az országgyűlés működése és a költségvetési törvény elfogadása nem jelent függőséget.

A kérdés új dimenzióban lép elő a hatalmi viszonyok és a pártstruktúra átalakulásával. Az Osztrák Magyar Monarchia felbomlásával megszűnt az ország függőségi helyzete, önállóvá válhatott. A választójog korlátozottsága miatt előálló, s a dualizmus korszakát folytató hegemon kormánypárti rendszerben nem a parlament összehívása, hanem az ellenzék működése a fő probléma. A Horthy-korszakban, de különösen a rendszerváltozás után az országgyűlés szerepköre átalakult azáltal, hogy az erős pártfrakciókból álló törvényhozó hatalom magában foglalja a kormánypártot is, mely lényegében a végrehajtó hatalomhoz kötődik. A törvényhozás működését a kormánypárt – ellenzék duálja határozza meg, s a klasszikus parlamenti ellenőrzési funkció a hatalmi ágak összecsúsítása miatt az ellenzék szerepét erősíti fel. A kétéves költségvetés vizsgálatakor a jogszabály meghozatala a törvényhozó hatalom, s különösen is az ellenzék szerepének és befolyásának korlátozásáról szóló kérdésként merül fel.

Azt kell megvizsgálni, hogy mennyiben korlátozta a parlament döntési jogkörét, az ellenőrző funkcióját és nyilvánosság szerepét a kétéves költségvetés elfogadása.

### *Döntési jogkör*

Elsőként érdemes tehát elemezni, hogy a kétéves költségvetés elfogadása mennyiben csorbította a parlament döntési hatáskörét. Mind a jogtörténeti fejlődés, mind a jelenlegi alkotmányi és jogszabályi rendelkezések rögzítik, hogy az országgyűlés jogkörébe tartozik a költségvetés elfogadása. A törvényhozó hatalom dönt arról a felhatalmazásról, hogy a kormány az előirányzott bevételeket és kiadásokat teljesítse, s ez a költségvetési törvény parlamenti elfogadásában testesül meg. A kétéves költségvetés esetében nem csorbult ez az alkotmányos elv abból a szempontból, hogy az előírások szerint a parlament, azaz a törvényhozó hatalom szavazta meg a törvény elfogadását. Ugyanakkor ez a szavazás nem csak egy év büdzsét foglalta magában, hanem a 2002-es tervezetet is. Egyben erről is szavazott az országgyűlés, s döntési jogkörre korlátozódott azáltal, hogy ezt egy aktusban hajtották végre. A kormány ezáltal nem volt rászorulva arra, hogy a 2001-es évben a következő évre szóló költségvetés végrehajtásához újbóli felhatalmazást nyerjen, hiszen azt korábban két évre előre megkapta. Abban csorbult tehát a parlament döntési jogköre, hogy egy adott évben nem kellett külön a 2002-es év büdzséről döntenie. A két év költségvetésének együttes elfogadása megvonta annak lehetőségét a törvényhozó hatalomtól, hogy a büdzséről külön határozzon, lényegében nem alkothatott külön véleményt döntésében a két tervezetről. Ez kvázi azt is jelenthette, hogy az első év büdzsének elfogadása önmagában is jelenthette a második év felhatalmazását annak ellenére, hogy tudatosan két évről kellett a döntést meghozni. Az aggály tehát abban merül fel a döntési jogkörök kapcsán, hogy milyen megoldás valósulhatott volna meg abban az esetben, ha az országgyűlés az első év büdzsét elfogadásra alkalmasnak tartotta volna, a másodikat viszont nem.

Amennyiben abból a szempontból közelítjük meg a kérdést, hogy nem kívánatos, hogy a parlament a költségvetés útján fejezze ki bizalmatlanságát a kormány ellen, s ebből az okból kifolyólag leszavazza a törvényjavaslatot, akkor másként merül fel a probléma. Ez a megközelítés ugyanis azt feltételezi, hogy a költségvetés megszavazására lényegében köteles az országgyűlés, hiszen ez biztosítja az állam gördülékeny működését, valamit a kormány általi politika megvalósítása is csak ezáltal lehetséges. Az évenkénti felhatalmazás kérdése itt is fennmarad, de a leszavazás lehetőségét kizárja a második évben is. Ugyanakkor a kétéves költségvetés esetén éppen ennek az elvnek a hiánya jelentheti a meghozatalnak az indokát. A kormány bízhatott-e abban, hogy 2001-ben is meg lesz a többsége, vagy akadályok merülhetnek fel? (a kormánypártok parlamenti lét-

számát lásd: 3. sz. melléklet) Ez a kérdés azonban már nem az alkotmányossági területet, hanem a politikai szférát fedi le, s erre a későbbiekben visszatérek.

Ehhez kapcsolódik a fentiekben bővebben taglalt kérdés is, hogy a jelenlegi parlamenti struktúrában, ahol a kormánypárti többség elvileg adott az erős frakció fegyelem következtében, ott az elvi funkcion felül van-e való relevanciája annak, hogy a döntést külön-külön is meghozzák, vagy egyszerűen elég lenne-e akár négy évre előre elfogadni egy szavazással a költségvetés tervezetét (a gazdasági szempontokat figyelmen kívül hagyva, csak alkotmányossági szempontból nézve). Magában csak a gyakorlatot tekintve valószínűleg elegendő lenne, de nem az. A parlamentek ugyanis nem csak a döntési jogkörre kiemelendő a költségvetés kapcsán, hanem számos más funkció is kapcsolódik hozzá, így a nyilvánosság és az ellenőrzés szerepe. Az erős frakció fegyelem ellenére pedig a parlament törvényhozói funkciójának csorbíthatatlansága pedig nem csak a kétharmados törvények elfogadásában jelenik meg, hanem a feles, amilyen a költségvetési törvény is, esetében is. Ez abban az éles helyzetben jelentkezik, amikor a koalíciós kormány és az ellenzék aránya kiegyenlített, s a koalícion belüli feszültségek egyértelműen a törvényhozó hatalmat erősítik. Itt ugyancsak a költségvetés kétéves jellegének politikai vonzatára kell utalni.

#### *Az ellenőrzési funkció*

Igen fontos kérdés a kétéves költségvetés alkotmányossági elemzésénél áttekinteni, hogy a parlament ellenőrző szerepére milyen hatást gyakorolt, s mennyiben korlátozta azt. A kormány országgyűlés általi ellenőrzésének két dimenzióját kell elkülöníteni a költségvetés kapcsán. Egyrészt az előzetes kontroll folyamatokat, másrészt a zárszámadásban megnyilvánuló ellenőrzési folyamatot. Az előzetes kontrollba számos terület beletartozik, ide lehet sorolni: a kormány által a parlamentnek év közepén benyújtandó költségvetési irányelveket, a törvényjavaslat vitájának folyamatát, melyben az ellenzék a végrehajtó hatalom elképzeléseit kontrollálhatja, a módosító indítványok benyújtását. A kétéves költségvetés esetében ez a terület a döntési jogkörhöz hasonlóan, de nem azonos mértékben csorbult. Egyrészt a költségvetési irányelvek benyújtására nincs reális szükség, s nem is történt meg a 2001-es év során, hiszen a következő évnek már elfogadott költségvetése volt. Ugyanakkor az irányelveket már a 2000-es évben sem nyújtotta be a kormány arra hivatkozva, hogy azt három évre előre meghatározták, s nem változtak a körülmények. Itt tehát nem a kétéves költségvetés meghozatala iktatta ki alapvetően ezt az ellenőrzési formát. A parlament ellenőrzési hatásköre a kétéves jelleg miatt abban csorbult inkább, hogy a kétéves költségvetés elfogadása után nem nyílt lehetőség a következő évben arra, hogy végigtárgyaljon egy új tervezetet az előző végrehajtásának tükrében. A parlament egy aktusban történő döntésével szemben, mely a két év költségvetésének együttes elfogadásáról

szólt, a módosító indítványok esetében lehetőségük nyílt arra, hogy az vagy csak az egyik vagy csak a másik év tervezetének módosítását indítványozzák.

A parlament ellenőrzési szerepe leginkább a zárszámadásban jelenik meg, amikor a költségvetés végrehajtását kérik számon a kormányon, s mentik fel őt a kötelezettség alól. A kétéves költségvetés esetében a zárszámadás megmaradt éves jellegű, mivel a gazdálkodás is éves szinten történt. Ebben egyáltalán nem csorbult a korábbiakhoz képest a parlament hatásköre. A problémát azonban az jelenti, hogy a fentiekben már részletezett okok miatt Magyarországon a zárszámadásnak nincsen érdemi befolyása az ellenőrzés területén, annak leszavazása nem jár valós következményekkel. A történeti fejlődésben gyökerező alkotmányossági koncepció pedig éppen erre tenné a hangsúlyt, a költségvetés parlamenti elfogadása felhatalmazást jelent, míg a zárszámadásban az ellenőrzésnek és a felelősségre vonásnak kellene dominálnia.

### *A nyilvánosság*

A harmadik terület, mely az országgyűlés, s egyben az ellenzék szerepének korlátozását jelentheti a kétéves költségvetés kapcsán, az a nyilvánosság szférája. Ez az egyik leggyakrabban hangoztatott ok, mely a parlament működésének csorbítását okozta az eset kapcsán. Mégis mennyiben ad reális képet ez a megközelítés? Tagadhatatlan, hogy amint az a döntési jogkörök és az ellenőrzés esetében is megfogalmazódott, azáltal, hogy a 2001-es évben nem történt meg külön a költségvetési törvényjavaslat parlamenti vitája, a nyilvánosság ezen megjelenése csorbult. Ez az a szempont azonban, melyet véleményem szerint a gyakorlat oldaláról kell megközelíteni, s itt van talán a történelmileg megfogalmazott alkotmányos elvnek a legkisebb relevanciája. A parlament szerepe ugyanis radikális változásokon ment keresztül, funkciója csökkent. A liberális parlamentarizmus a parlament klasszikus felfogásában kiemelt szerepet tulajdonít és szán neki, s ennek megvalósításában gondolkodtak a magyar rendszerváltó erők. Ugyanakkor, ennek ellenére fokozatosan nőtt a kormány szerepe a parlamenttel szemben, s Magyarországon az angol típusú munkaparlament alakult ki. Ebben a szerepkörben megmarad a döntési jogkör és az ellenőrzés rendkívül fontos alkotmányos szerepe, de a nyilvánosság kérdése más változások következtében is átalakul. Nem a parlament által biztosított nyilvánosság marad az elsődleges, mely a politikai napirendet alakítja, s az állampolgárok felé történő kommunikációt biztosítja. A média, elsődlegesen az elektronikus és az írott sajtó központi helyet szerzett magának a politika szférájában. Valós hatalmi ággá nőtte ki magát, mely igen erős hatással van mind a parlament, mind a kormány munkájára. A politikai napirend alakításában kiemelt szerepe van a médiának, nagymértékben befolyásolja azt, hogy mi álljon a politikai tárgyalások, viták középpontjában, s azáltal is nagy hatást gyakorol, hogy mit hallgat el részben vagy egészé-



ben. Mindez azzal a következménnyel jár, hogy a politikusok a média nyilvánosságát használják szinte minden esetben, ha valamilyen új ügyet hoznak fel, vagy ha álláspontjukat akarják kifejezni. A politikai viták nagy része is áttevődött a televíziós műsorokba a parlamenti viták helyett. Ennek igen fontos szerepe van a kétéves költségvetés kapcsán. A parlamenti viták helyett ugyanis sokkal nagyobb publicitást kapott a sajtóban az eset, annak mind szakmai, mind politikai megtárgyalása, s abban fejtette ki részletes álláspontját a kormány és az ellenzéki oldal is. A nyilvánosság nem hogy nem csorbult a gyakorlatban, hanem éppen a kétéves költségvetés specialitása, valamint az a körül elsősorban az ellenzéki oldaltól érkező éles kritika miatt más büdzsék tárgyalásánál jóval nagyobb figyelmet kapott a médiákban. Ez a nyilvánosság pedig nem csak a két év költségvetésének együttes tárgyalásakor volt meg, hanem a következő évben is, amikor nem vitathatták meg a parlament plenáris ülésén a büdzsét, ám ennek elmaradása okából a médiában újra nyilvánosságot kapott. A nyilvánosság önmagában tehát nem szenvedett csorbát, ugyanakkor a velejáró hatásoknak szintén korlátozás mutatható ki.

### *Az érdekérvényesítés*

A nyilvánossághoz hozzátartozik annak hatása is. A nyilvánosság egyfajta befolyás gyakorlását is jelenti a politika irányába. Azáltal, hogy az állampolgárok megismerik a kormányzati politikát, véleményt is formálnak róla pozitív vagy negatív irányban. A költségvetés prioritásinak ismeretében az előző évihez képest megnyilvánuló társadalmi igény befolyásolhatja az elosztások csoportosításait. Ez a lehetőség azonban korlátozódhat azáltal, hogy egyszerre két év költségvetését fogadták el. Szintén problémaként jelentkezik a kormányzaton belüli érdekérvényesítés csorbulása azáltal, hogy a minisztériumoknak csak egy lehetősége volt arra, hogy igényeit artikulálja és közvetítse annak érdekében, hogy nagyobb forrásokhoz jusson. Amennyiben érdekérvényesítő képessége nem volt megfelelő, s nem tudta saját tárcájának munkáját a kormány prioritásává tenni, abban az esetben két évre vesztette el ennek lehetőségét. A költségvetés kialakításában résztvevő, igen szerteágazó és hierarchikusan felépülő, szintek befolyása így csökkent, hiszen egy év külön tárgyalásai kimaradtak. A költségvetés előkészítése során a törvényjavaslat kialakításáig fontos funkciót töltenek be a korporatív és informális szereplők. A különböző igények felmérése ugyanis nem egyoldalú folyamat. A gazdasági és társadalmi érdekcsoportok intézményesített érdekérvényesítő csatornáin mellett a legkisebb állami támogatással működő szervek is új állami forrást igénylő fontos kérésekkel állhatnak elő, de akár kis közösségek is megjelenhetnek valamilyen reális igénnyel. Mindez tehát azt jelenti, hogy a nagy kormányzati befolyással rendelkező csoportoktól, vállalatoktól egészen a kis helyi közösségekig az érdekérvényesítő lehetőségeik csökkentek

azáltal, hogy két évre előre határozták meg a költségvetés előirányzatait. Lehetőség van azonban korrigáló mechanizmusokra: a pótköltségvetésre és a költségvetési törvény módosítására. Az Orbán-kormány nem élt a pótköltségvetés lehetőségével, ugyanakkor a zárszámadási törvényben hajtott végre költségvetési módosításokat. Érvényesülhet tehát kisebb mértékben még érdekérvényesítés, hogy a többletbevételekből forrásokat nyerjenek, de ezek nem olyan kifinomult elosztást jelentenek, mint egy újra alakított költségvetés esetén.

Az érdekérvényesítés során külön ki kell emelni a képviselők szerepét, hiszen ők azok, akiknek személyén keresztül egyes érdekérvényesítő mechanizmusok realizálódhatnak. Ez különösen is jól megjelenik a módosító indítványok benyújtása során, ahol ők rendszerint helyi és ágazati érdekek szerinti átcsoportosításokat kezdeményeznek. Ez a szerep elsősorban abból adódik, hogy a képviselők, különösen is azok, akik egyéni mandátumot szereztek, meg kell hogy feleljenek választópolgáraiknak, az adott térségük fejlődését kell szem előtt tartaniuk akár kormánypárti akár ellenzéki politikusról van szó. A két éves költségvetés esetén ők is korlátozva vannak tehát ebben a szerepkörben, s újabb alkotmányos aggályt okoz, hiszen a választók megjelenítő személy munkája korlátozódik, nem tudja befolyását teljes egészében érvényesíteni, képviselni választóit.

### ***Törvényességi kritériumok***

Az alkotmányossági sík mellett, mely a történelmi jogfejlődésben kialakult elveket foglalja magában, fontos a hatályos jogszabályokat felölelő törvényességi síkot is megvizsgálni a kétéves költségvetés kapcsán. Ezen jogi normák dimenziója nem jelent olyan erős kötöttséget, hiszen mint az az adott esetben is megjelent, a törvények feles módosítása lehetőséget ad a törvényességi problémák kiküszöbölésére, ezzel szemben az alkotmányossági elvek organikus fejlődésük következtében állandóbbnak tekinthetők. Három kérdéskör köré kell csoportosítani a vizsgálatokat: az alkotmány rendelkezései, az államháztartási törvény és a házzsabály jelent kiindulópontot.

Mindenek előtt le kell szögezni, hogy a Magyar Köztársaság Alkotmánya nem rendelkezik arról, hogy milyen időtartamra kell elfogadnia az országgyűlésnek a központi költségvetést. Nem szabályozza tehát az éves jelleget sem az állami költségvetésnek, sem a zárszámadásnak. Ennek a szférának a részletes szabályozása az államháztartási törvényben történik meg. Itt egyértelműen rendelkezik a törvény az éves jellegről: „Az államháztartás egyes alrendszerében a gazdálkodást éves költségvetés alapján kell folytatni.”<sup>42</sup> A kétéves költségvetés azonban megfelel ennek a kritériumnak, hiszen éves gazdálkodást folytat, az előirányzatokat nem összevonva, hanem éves lebontásban határozták meg. Az alkotmányjogi értelemben is kétéves költségvetés esetében jelentett volna tör-

vényességi problémát ez a kikötés, hiszen az a költségvetési kiadásokat összevonva szabályozta volna. Az éves gazdálkodás fontossága a törvény indoklásában is megjelenik: „Az alrendszerben a gazdálkodást éves költségvetés alapján kell folytatni. Ez biztosítja, hogy a feladatok ellátásában az előrelátás, a pénzügyi forrásoknak a feladatellátás követelményeihez történő igazítása érvényesülhessen.”<sup>43</sup>

A törvényességi problémát az jelentette, hogy az Áht. szabályozása szerint pontos határidőhöz kötve, a kormánynak a következő évi költségvetési törvényjavaslatot kell benyújtania. Ez korlátot jelentett arra nézve, hogy a 2002. évre szóló javaslatot is beterjesszék, hiszen az nem a következő évi költségvetés. Ennek a problémának a kiküszöbölésére a kormány a államháztartási törvény módosítását kezdeményezte, melyet az 1999. évi zárszámadási törvény részeként el is fogadott az országgyűlés (a kormánypárti többségnek köszönhetően). Ez a módosítás arra terjedt ki, hogy a kormány egy vagy többéves, de évenként meghatározott költségvetési törvényjavaslatot is beterjeszthet az országgyűlés elé: „A Kormány a költségvetési törvény utolsó költségvetési évében szeptember 30-áig (...) benyújtja az Országgyűlésnek a következő egy vagy többéves – az e törvény 7. §-ának (3) bekezdése szerinti, költségvetési évenként meghatározott előirányzatokat tartalmazó – költségvetési törvényjavaslatát”.<sup>44</sup> A koherencia zavarok elkerülés végett a törvény kiegészült egy paragrafussal (53/A), melynek funkciója az, hogy a több évre vonatkozó költségvetési törvényt kell érteni azon jogszabályok esetén is, melyek az évesről rendelkeznek. Figyelemre méltó, hogy az éves gazdálkodási jelleget a törvénymódosítás számos ponton kiemelte, sőt a zárszámadás esetében is rögzítették a jogszabály szövegében az évenkénti elkészítést, amit pedig a törvény korábban nem tartalmazott.<sup>45</sup>

Érinteni kell még a házsabály rendelkezését is, melyekkel kapcsolatban szintén kérdések merültek fel. Ezzel kapcsolatban elsősorban a két évre vonatkozó költségvetési törvényjavaslat tárgyalásának időtartama jelentett problémát. Alapvető kérdésként merül fel, hogy mekkora időkeretet kell biztosítani a megtárgyalására, hiszen az két évre vonatkozik, s itt a kétszer egyéves jelleg külön is kiemelendő szempont. Egyértelmű, hogy nem lehet betömöríteni abba az időkeretbe, amely az éves költségvetési törvényjavaslat megtárgyalása esetében használtak. A házsabály előírása szerint minimálisan harminc órát kell biztosítani a megtárgyalásra az éves költségvetés esetén. Ennek megfelelően a kétéves költségvetésre minimálisan 60 órát kell szánni. Ez teljesült is, ám a kétéves költségvetés egy új szegmense miatt ezt is kifogásolta az ellenzék. A kétéves költségvetés ugyanis a társadalombiztosítás pénzügyi alapjait is a központi költségvetés részévé tette (ennek okán is számos ponton módosították az Áht-t), míg ez korábban különállva képezte az államháztartás részét, s ennek külön megtárgyalására is meghatározott időkeret volt előírva. A kétéves költségvetés esetén azonban ez nem lett beépítve a tárgyalás idejébe.

Figyelemre méltó azonban, hogy a hárszabály az Áht-hez hasonló módon nem került módosításra, a jogszabály szövege a „következő évre vonatkozó költségvetési törvényjavaslat” passzust változatlanul hagyta a bizottság működésének szabályozásánál.

Törvényességi kérdéseket vet fel a költségvetés elfogadásának gyakorlati módja is. A két évre való meghozatal feltételeit ugyanis az a zárszámadási törvényben rögzített, az államháztartási törvény normaszövegét módosító és kiegészítő rendelkezések teremtették meg, melynek tárgyalása a 2001. és 2002. évi költségvetés parlamenti tárgyalásával egy időben zajlott. Az ellenzék állásfoglalása szerint így a költségvetésről semmilyen országgyűlési határozat nem hozható addig, míg a zárszámadást ki nem hirdetik, míg a kormánypárti képviselők és alkotmányjogászaik állásfoglalása szerint csak a zárószavazás feltétele ez.

## **A KÉTÉVES KÖLTSÉGVETÉS POLITIKAI ÉS GAZDASÁGI ÖSSZETEVŐI**

A kétéves költségvetés alkotmányossági elemzése mellett igen fontos azt megvizsgálni, hogy egyáltalán milyen okból, indokból fordult a kormány egy ilyen jellegű büdzsé beterjesztéséhez. Mik voltak azok az elemek, melyek megkivánták, hogy a költségvetést két évre előre határozzák meg? Az okokat két nagy csoportba lehet sorolni: a gazdasági és a politikai irányvonal mentén. Kérdésként merül azonban fel, hogy a két évre tervezett költségvetés beterjesztése mennyire tartalmaz politikai indokokat, hiszen a vezető kormánypárt kommunikációja ebből a szempontból teljesen egységes volt, s csakis gazdasági összetevőkre vezette vissza. Valós tény azonban, hogy számos politikai elem is csatkozhatott ehhez, amiktől nem lehet eltekinteni. Elemzésem ezért úgy közelíti meg ezt a szférát, hogy a kormány egésze, illetve a legnagyobb kormánypárt számára milyen politikai előnyökkel járt a későbbiek során a kétéves költségvetés elfogadása amellett, hogy az ő megközelítésük szerint csak gazdasági okok indokolták az újfajta tervezetet.

A kétéves költségvetés tervezete nem egy alulról indukált folyamat volt, a kormány legmagasabb köreiből indult ki, egészen pontosan Járai Zsigmond vetette fel először a gondolatot. Sem a Fidesz politikusok, sem a koalíció többi pártjának vezetői nem tudtak erről a tervezetről. A kétéves költségvetés gondolatát először a Fideszen belül fogadtatták el, majd a Kisgazdapárt és az MDF is a pénzügyminiszter mellé állt. A két kisebb koalíciós partner egy-egy prominens képviselője azonban a gazdasági ésszerűség mellett kritikával éltették a büdzsé politikai hatásait.

A kormány oldaláról a két évre tervezett költségvetés melletti fő érvet tehát gazdasági indokok adták. Megítélésük szerint ugyanis a gazdaság szereplői számára hosszabb távú tervezésre ad lehetőséget azáltal, hogy a keretek előre rögzítetté válnak, a jogszabályi környezet pedig áttekinthetőbbé és kiszámíthatóbbá

lesz. Megközelítésük szerint a kétéves költségvetésből láthatóak lesznek a kormány szándékai, kiderül, hogy milyen támogatásokra és pénzügyi forrásokra számíthatnak a vállalatok és a lakosság. Mindehhez igen szorosan kapcsolódik a költségvetés bevételei oldalát megalapozó adójogszabály is. A két évre tervezett költségvetési szisztéma ugyanis megköveteli, hogy a bevételek oldalán se történjenek változások, így a kormány azt azonos periódusra tervezte. Az adózás rendjét a 2000. évi CXIII-as, az adókra, járulékokra és egyéb költségvetési befizetésekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló törvényben rögzítették. A tervezhetőség és a stabilitás szempontjából az adótörvények két évre történő meghatározása hasonló, vagy talán még fontosabb, mint a két évre elfogadott költségvetés. Ezáltal ugyanis a vállalkozók számára nem csak a források, hanem az elvonások, adók mértéke is egyértelműen kiderül. Közgazdasági szempontból megközelítve egyértelmű, hogy a rövid és középtávú tervezést nagymértékben elősegíti az, ha az állam intézkedései előre rögzítettek, nem váratlanok. Ebben mind a szakemberek, mind a politikusok egyetértettek pártállásra való tekintet nélkül. A hosszabb távú tervezés megvalósítási módjában azonban erős nézeteltérések vannak.

A kormánypártok megközelítése szerint két év költségvetésének együttes elfogadásával lehet megteremteni a biztos tervezhetőséget. Annak feltételei pedig megtalálhatóak a magyar gazdaságban, melyekre a két évre való rögzített számokkal történő (esetleges kisebb korrekciókat igénylő) tervezés építhető. Számos olyan körülményt határoztak meg, melyekre véleményük szerint felépíthető a kétéves elképzelés. A stabil világgazdasági helyzet mellett prosperált a magyar gazdaság, magas 5-6%-os volt a GDP növekedés, csökkent az infláció, csökkent a munkanélküliség, csökkent a központi költségvetés adóssághiánya GDP %-ban, javult az államháztartás egyenlege. Ezek voltak azok a makrogazdasági feltételek, melyek mellett a 2002-es költségvetés korábbi tervezése és elfogadása lehetőséget adott. Mindemellett a kormánypártok hangsúlyozták, hogy ezek a feltételek úgy teljesültek, hogy az országot jelentős természeti katasztrófák érték. Ez is bizonyíték volt számukra a gazdaság stabilitásának tekintetében.

Ennek a gazdasági megközelítésnek azonban számos gyenge pontjára hívta fel a figyelmet nem csak az ellenzék politikusai, hanem a kormánypártok képviselői is. A kételkedő pénzügyi szakemberek és politikusok elsősorban a világgazdaság előre jelezhetőségét kérdőjelezték meg, amelynek döntő szerepe van a magyar költségvetési tervezésre. A magyar gazdaság ugyanis egyértelműen nyitott, mivel a hazai nemzeti bruttó össztermék ötven százaléknál magasabb hányadában a külkereskedelemben realizálódik, s így nem elegendő a belső folyamatok kedvező alakulására alapozni. Oblath Gábor, a Kopint Datorg gazdaságtudatója szerint: „Ha nem kellene külső hatásokra készülni, azaz minden csak a gazdaság belső folyamatain múlna, akkor lehetne két évre tervezni, hiszen jelenleg a gazdaság belső folyamatai eléggé jól prognosztizálhatók”,<sup>46</sup> sőt Hegedűs

Miklós, a GKI Gazdaságkutató Rt. ügyvezető igazgatója szerint a kétéves költségvetés előre lépést jelent, s annak létező akadályait nem a gazdasági kiszámíthatatlanság, hanem a politika változtatási igénye adja. Ez a vélemény beilleszthető abba a keretbe, mely azon problémakörbe tartozik, miszerint a költségvetés Magyarországon nem a hosszú távú folyamatokat preferálja, hanem az a mindenkori kormány rövid távú gazdaságpolitikájának kommunikálása, s ez is az éves jelleget erősíti. Ebből a szempontból azonban előrelépésnek is lehet tervezni a két évre történő tervezést, hiszen az kizárhatná a rövidtávú politikai érdekeket. Ezt azonban a zárszámadásban történő többletbevételek elosztása megcáfolja, melyről a későbbiekben részletesebben visszatérek.

A kétéves költségvetést ellenzők is egyetértettek abban, hogy az egy évnél hosszabb távú tervezés szükséges. Ennek megvalósítására azonban egy más megoldási gyakorlatot tartottak járható útnak, mely számos nyugat-európai országban is funkcionál. Ez a megoldás az úgynevezett gördülő tervezés, mely azt jelenti, hogy több évre előre meghatározzák a költségvetések keretszámait, ám annak évente országgyűlési elfogadásra kell kerülnie. Ellenzéki politikusok szerint is a két évre szóló költségvetés felmerülésének volt egy olyan indokai is, mely szerint az EU Magyarországnak hosszabb távú pénzügyi tervezést szorgalmazott, s az Orbán-kormány részben ennek is akart megfelelni.

Meg kell vizsgálni, hogy az egyes pártok számára milyen előnyöket és hátrányokat jelentett a két évre elfogadott költségvetés, melyek azok a szempontok, melyek a politika szféráját befolyásolták. Ennek az elemzésnek a középpontjába a politikai rendszer logikáját meghatározó kormány/ellenzék értékduálját helyezem. Az alapján vizsgálom ezt a területet, hogy az egyes politikai aktorok cselekedetei miként vonatkoztathatóak a kétéves költségvetésre. Abból indulok ki, hogy a mindenkori kormánypárti vezetők és képviselők döntéseit az alternatívákból történő választás során a kormányon maradás kérdése befolyásolja, míg az ellenzék döntéseit a kormányra kerülés vagy ellenzékben maradás duálja határozza meg. A pártok célja azonban elsődlegesen a döntések feletti ellenőrzés megszerzése, azaz a hatalomra kerülés. Politikai szempontokat nézve tehát erről az oldalról kell megközelíteni a kétéves költségvetést: mennyiben szolgálta az a kormánypártok érdekét, s mennyiben korlátozta az ellenzék lehetőségeit.

A kormánypártoknak a célja a hatalom megtartása volt, de koalíciós kormányzás lévén külön kell bontani az egyes pártok szempontjait. Mindenek előtt a legnagyobb kormánypárt, a Fidesz-MPP a kétéves költségvetés kapcsán véghezvitt döntéseinek racionalitását kell vizsgálni, mivel ő volt a központi mozgatója a mechanizmusoknak. A kormányon maradás legfőbb eszközei a politikai döntéseket meghatározó értékduál vonatkozásában a pozíciójának a megerősítése. A Fidesznek a koalíciós kormányzás számos kihívást és problémát jelentett, melyeket az alábbiakban lehet összefoglalni. A kormány többség érdekében rá volt utalva koalíciós partnereinek a támogatására, a két kisebb koalíciós partne-

rek nem jelentett biztos támogatást, kulcsszerepük miatt zsarolási potenciáljuk magas volt, a koalíció nem jelentett a tagok közötti egyértelmű érdekközösséget. A koalícióban nem volt úgynevezett potyautas tag, s ez a 2000-es év során egyértelművé is vált, azáltal, hogy a kormánytöbbség csak a három pártból adódott ki, nem volt elég a Fidesz és FKGP létszáma, miután elsősorban a Fidesz frakció jelentősen csökkent (lásd: 3. sz. melléklet). A legnagyobb kormánypárt és két koalíciós partnere között nem volt egyértelmű összhang. A Kisgazdapárt politikai magatartása egyre több problémát okozott a Fidesz számára. Egyrésztől a kisgazda tárcák irányításába nem volt semmilyen beleszólása, s rátekintése,<sup>47</sup> másrésztől irreális forrásokat igényeltek a központi költségvetés tervezése során, mely számos konfliktust okozott. Egyes elemzők megközelítése<sup>48</sup> szerint a kétéves költségvetés elfogadásával elsősorban a Kisgazdák által jelentett veszélyforrást akarta kiküszöbölni a Fidesz, ám ez ebben a formában nem tükrözi a valóságot. A két párt közötti viszonyt ugyanis a kormányzati ciklus első felében egyáltalán nem jellemezte a nyílt szembenállás, a konfliktusaikat nem dimenzionálták túl. A FKGP körüli botrányok (Székely-ügy, Torgyán vagyonbevallása, agrár tárca megkérdőjelezhető kifizetései) csak a kétéves költségvetés megjelenése után 2000 őszén robbantak ki. Sőt a kétéves költségvetés felmerülésével szinte párhuzamosan zajlott a Fidesz-MPP és az FKGP között a 2002-es választásokra való közös jelölt állítás előkészítése. Mindez nem azt feltételezi, hogy a kisgazdák jelentették volna egyértelműen a gyenge pontot a koalícióban az adott pillanatban. Emellett az FKGP körüli problémák kirobbanásának időpontja (még a költségvetés elfogadása előtt) is cáfolják azt a feltevést, miszerint a legnagyobb kormánypárt irányította volna ezeket a folyamatokat.

Éppen ellenkezőleg, az MDF körüli események jelenthették a koalíciós többség veszélyét azáltal, hogy a Fidesz és az FKGP képviselőinek száma már éppen csak az 50 százalékot kitették. Az MDF-re így mindenképp szükség volt a kormány többséghez, ám a párt nem bizonyult feltétlen szövetségesnek. Ez elsősorban a Dávid Ibolya vezette MDF mindenáron való függetlenedési törekvéseiben jelent meg, mely a Békejobb 2000 mozgalomban formálódott meg. Az MDF elnök asszonya egyre élesebb konfliktusokat vállalt fel két koalíciós partnerével szemben. A legkisebb koalíciós párt függetlenedési akciói egyre kiszámíthatatlanabbá váltak, mely valós veszélyeket jelentett a koalíciós többség szempontjából még akkor is, ha az MDF frakció egyes képviselői nem értettek egyet vezetőjük irányvonalával. Amennyiben tehát feltételezzük, hogy a kétéves költségvetés ötletének felmerülése a gazdasági okok mellett politikai indokok is vezéreltek, akkor elsődlegesen az MDF által jelentett bizonytalansági faktort kell kiemelni, az FKGP-vel kapcsolatban csak későbbi „megtérülésről” beszélhetünk megítélésem szerint.

Ebben a fennálló viszonyban, ha a politikai racionalitást nézzük, akkor elméletileg jelenthetett a Fidesz részéről politikai indokokat is a kétéves költségvetés

beterjesztése. Itt azonban nem csak azt kell politikai-hatalmi oldalról szem előtt tartani, hogy a kormány pozícióban maradás pártpolitikailag alapvető prioritás, hanem azt is, hogy az ország működőképessége megmaradjon. Azt is mérlegelni kell, hogy mit jelent a gazdasági és a nemzetközi viszonyokban egy kisebbségi kormányzás, egy esetleges leszavazott költségvetési törvényjavaslat, mit üzen ez kifelé egy az EU csatlakozás küszöbén álló államról. Az ellenzék valószínűleg politikai alapokon saját kormányzati lehetőségeit szem előtt tartva leszavazta volna a költségvetést ha lehetősége nyílik rá, figyelmen kívül hagyva azon alkotmányossági kérdéseket, amelyeket a dolgozat elméleti részében taglaltam.

A kétéves költségvetés általános tervezésekor tehát számos dimenzióban kellett racionális döntést hoznia a legnagyobb kormánypárt vezetőinek. Ebből egyértelmű a nyilvánosság előtt kommunikált gazdasági szempontok, mindehhez feltételezhetünk azonban egy alkotmányossági és politikai dimenziót is, mely a döntés előkészítésében szerepet játszott. A kérdés a kétéves költségvetéssel kapcsolatban tehát úgy is felmerülhet, hogy a politikai racionalitás kizárja-e az alkotmányossági tényezőt. Mint arról a fentiekben részletesen volt szó a kétéves költségvetés meghozatala a gyakorlatban nem jelent alapvető alkotmányi szabályok áthágását, a megfogalmazódó viszályosságok elsősorban az elméleti keretet érintik.

Összességében azonban megfogalmazható, hogy a kétéves költségvetés elfogadásával a Fidesz-MPP valós politikai előnyöket szerzett, mely azonban csak utólagosan került felszínre az FKGP egyértelmű összeomlása után. Mindamellett saját munkáját könnyítette meg azáltal, hogy 2001-ben nem kellett sem az adótörvények, sem a költségvetési törvény előkészítésével és tárgyalásával foglalkoznia.

Mindezek után meg kell vizsgálni, hogy a FKGP-re nézve milyen hatásokkal járt a kétéves költségvetés elfogadása. A frakció vezetése kiállt a két évre történő tervezés mellett, amit elsősorban Torgyán József pártelnök mellé felsorakozó vélemények adtak. Igen éles kritikát fogalmazott meg ugyanakkor Csúcs László kispártvezető képviseli, ám ő is elsősorban gazdasági szempontokból támadta a költségvetést. Kérdésként merül fel, hogy miért állt ki a frakció a kétéves tervezés mellett, hiszen egyértelműen ezzel saját mozgásterét korlátozta. 2001-ben ugyanis nem támaszthatott újabb pénzügyi igényeket saját tárcáinak támogatására, érdekeinek artikulációja beszűkült. Ez talán egy kompromisszummal magyarázható, mely a Kispárt felől azt jelenthette, hogy sikerült ígéretet kapniuk arra, hogy a felállítandó Nemzeti Földalap az agrártárca felügyelete alá kerül, Torgyán az agrár támogatások és beruházások területén a költségvetési források bővülését érte el. Ezeket a lépéseket ugyanakkor akár úgy is lehet értelmezni, hogy nem alkuról volt szó, hanem a Kispárt megnövekedett zsarolási potenciáljáról. Tény azonban, hogy Torgyán József a közös listaállítás reményében



nem kellett, hogy azzal számoljon, hogy háttérbe szorul a kormányzati politikában.

Az MDF szerepe különbözik a Kiszgazdapártétól a kétéves költségvetés kapcsán. A párton belül igen heves kritikák fogalmazódtak meg a büdzsével kapcsolatban, ami azonban nem csupán gazdasági, hanem alkotmányossági kérdéseket is magukban foglaltak. Mindez annak a keretében történt, hogy a párt egyértelműen ki akarta mutatni a Fidesz-től való különbözőségét, önállóságát helyezte kommunikációjának a középpontjába. Ennek ellenére bejelentették, hogy megszavazzák a két évre szóló költségvetést, de hozzátették, hogy mindemellett a jövőben az egy éves büdzsét fogják preferálni. Az MDF-nek szem előtt kellett tartania a 2002-es választások összetevőit is. A Dávid Ibolya által vezetett Békejobb 2000-nek azt a szerepet szánták, hogy önálló erőként mérésék meg magukat a választásokon, az volt a célja, hogy a Fidesz-MPP-vel szemben az önállóságukat és különbözőségüket hangsúlyozzák ki. Ezen az úton képzeltek el a párt tovább élést, hiszen a közvélemény kutatási adatok nem voltak kedvezőek. Dávid Ibolya elutasította annak lehetőségét, hogy a legnagyobb kormánypárttal a választásokon közös listát állítsanak. Az MDF számos vezetője azonban kritizálta ezt a megközelítést, a Fideszben látták saját pártjuk reális lehetőségeit is. Éppen ez a kényszerhelyzet adhatta, hogy ha kritikai felhanggal is éltek a kétéves költségvetés kapcsán, megszavazták azt. Döntésüket politikailag racionálisnak kell tekinteni.

A két baloldali ellenzéki párt, az MSZP és az SZDSZ kétéves költségvetéssel kapcsolatos korlátjai és lehetőségei azonosak voltak. Biztos kormánytöbbség esetén ugyanis nem lett volna rá lehetőségük, hogy a többség akaratát bármi módon is befolyásolják. Eljárási szempontból a korábbi költségvetési törvényjavaslatokhoz hasonlóan kiegészítő szerepet tölthettek volna be. A kétéves költségvetés elfogadásánál ez így is történt, ám az esetleges ciklus végi büdzsé elfogadásánál valós ellensúlyt képezhettek volna a megbomlott kormánytöbbség esetén. Kritikai megközelítésük elsősorban ezt a pontot sérelmezhetette a realitások talaján állva, hiszen a politikai szempontokat vizsgálva ebben csorbult politikai képességük. A kétéves költségvetés kapcsán a nyilvánosság soha nem látott lehetőségeivel éltek, ugyanis ez a téma a korábbiakban az elosztási kérdéseken kívül nagyobb visszhangot nem keltett. A kétéves költségvetést azonban kommunikációjuk egyik legfontosabb támadó eszközévé tették, s a ciklus végéig ezáltal a politikai napirenden tudták tartani a kérdést. A politikai szempontokat erősíti az ellenzék azon megközelítése is, mely azt nehezményezte, hogy az utolsó év költségvetési vitáját akarja elkerülni a kormány annak érdekében, hogy ne lehessen számon kérni négy év munkájukat a választások előtt. „Nyilvánvaló a kormányfő politikai indítéka is. Amennyiben az Országgyűlés már 2000-ben megszavazza a 2002-es költségvetést, a miniszterelnök megkíméli magát és pártját – választások előtt fél évvel – egy várhatóan igen heves vitától az ellenzékkel,

hiszen a Ház nem tárgyalja a kormány négyéves politikáját összegző utolsó költségvetését”.<sup>49</sup> Kérdésként merül fel, hogy szükséges-e a költségvetési törvényjavaslat tárgyalása során a kormány korábbi munkájának értékelése? Ez a szakmai munka, vita felől a nem kívánatos populista szólalomokig vezethet, mely kampány célokat szolgál és nem az ország pénzügyi működésének felelős megtervezését. Ez önmagában természetesen nem jelenti azt, hogy ennek érdekében a parlamenti ciklus utolsó költségvetési tárgyalását valamilyen módon el kell kerülni. Réálisan nézve a kormány politikai indokai közé sem sorolható ez a kétéves költségvetés meghozatalának indokaként, mert mint arról a fentiekben részletesen volt szó már nem a parlament nyilvánossága az elsődleges kommunikációs csatorna, melyen a közvélemény tájékoztatható.

A politikai racionalításokat nézve azonban egyértelmű, hogy az ellenzéki pártoknak el kellett utasítaniuk a két évre szóló tervezést, hiszen elengedhetetlen számukra, hogy valamennyi lehetőségüket kihasználják, s emellett a kritika eszközét is (valós tartalomtól függetlenül) minden esetben meg kell ragadniuk. A kétéves költségvetés elfogadása lehetőségeiket csorbította különösen annak tudatában, hogy a kormánytöbbség meggyengült.

## **ZÁRSZÁMADÁS ÚJ SZEREPBEN**

A zárszámadás kérdését módszertanilag tekintve az alkotmányossági rész keretein belül lenne célszerű vizsgálni, ám az egész kétéves költségvetés központi problematikája ebben a jogszabályban nyer teret, mind alkotmányossági, mind gazdasági, mind politikai elemek is szorosan köré fonódnak, így egy globális kép érdekében érdemes itt, az egyes elemek áttekintése után elemezni.

Alapvetően a problematikus helyzet abból keletkezett, hogy a költségvetés többletbevételeit a kormány a zárszámadási törvényjavaslatba integrálva a költségvetési törvény módosításával osztotta el. Ez azt jelentette a gyakorlatban, hogy a 2001. évi költségvetési többletbevételeket az előző évi zárszámadási törvényében a 2001-2002. évi költségvetési törvény módosításával osztották el. A legfőbb alkotmányossági kérdés abban jelentkezik, hogy a többletbevételekről csakis parlamenti felhatalmazással lehet rendelkezni. A kormány a parlamenti felhatalmazást azzal érte el, hogy egy zárszámadási törvény részeként módosította a költségvetést: a parlamenti többség szavazatával került rá sor.

Bebizonyosodott, hogy az ellenzék által jelzett kifogások, mely szerint a kétéves költségvetés alultervezett, s ez többletbevételeket fog jelenteni, megalapozottak voltak, mindamelllett, hogy kimutathatóan nőtt az adózási fegyelem, mely nem volt előre kalkulálható tényező. A fő alkotmányossági kérdés azonban az, hogy milyen módon rendelkezik erről a kormány, hiszen a bevételek és kiadások teljesítése csakis a parlament általi felhatalmazással lehetséges, s ez a többletösszegekre is vonatkozik, hiszen azokról nem rendelkezhetett a költségvetési tör-

vény. Ennek korrigálásra Varga Mihály pénzügyminiszter megfogalmazása szerint a kormány „felhatalmazást kér a 2001-2002. évi költségvetési törvény 2001. évre vonatkozó egyes előirányzatainak a módosítására”,<sup>50</sup> mellyel a többször-szegek hova fordításáról döntenek. A számvitel elve megkövetelné, hogy a zár-számadásról szóló törvényjavaslatban nem szabadna más törvénykibocsátást vagy módosítást kezdeményezni, az ugyanis elvonja az országgyűlés figyelmét az elszámolásról. A zár-számadás parlamenti elfogadása ugyanis azt kell, hogy je-lentse, hogy a parlament felmenti a kormányt a költségvetés további végrehajtá-sa alól. Amennyiben azonban a törvényjavaslat más elemeket is tartalmaz, akkor a szavazás nem csak az előbbieken említett elemre vonatkozik. A zár-szám-adásban történő egyéb törvények módosításának gyakorlata azonban 1996-tól folyama-tos. Hogy mennyire volt törvényes eljárás, hogy a kormány a jelentős többször-bevételekről a költségvetési törvény ilyen módon történő módosításával döntött érde-mes Kovács Árpád, az Állami Számvevőszék elnökének az állás-pontját figyelembe venni: „Korrektív igényel kifogásolni csak olyasmil lehet, aminek jogi alapjai hiányoznak. Márpedig a költségvetés ilyen módosításának megvan-nak a jogi alapjai.”<sup>51</sup> Mindamelllett hozzátette, hogy ilyen (mintegy 300 milliárdos) módosítás az átláthatóság követelményét sérti.

A zár-számadásnak politikai vetületei is voltak. Egyrészt újra előtérbe kerül a kormánytöbbség létének kérdése, másrészt pedig az új szerepben lévő zár-számadási törvény elosztási prioritásai is politikai szempontokat gerjesztenek. Mint a két éves költségvetés meghozatalának okainak elemzésében már szóltam róla, esetleges politikai indítást jelenthetett annak mérlegelése, hogy a 2001-es évben is meg lesz-e a költségvetés elfogadásához szükséges parlamenti többsége a kormánynak. 2000-ben még csak alternatívaként merült fel a kérdés, ám a kö-vetkező évben nagyon erősen a realitáshoz közeledett ez a FKGK szétbomlás után. Ettől az időszaktól kezdve nem volt egyértelmű a kormány koalíció többször-gi pozíciója, egy ad hoc többszörgről lehet csak beszélni. Ez az ad hoc jelleg abban mutatkozott meg, hogy a kormány nem tudta egyes javaslatait az egyször-rű többször-gi szavazás útján sem megvalósítani (lásd: házelnök megválasztásának procedúrája), ugyanakkor a fontos döntéseket el tudta fogadtatni a parlament-ben. Ez utóbbi kategóriába tartozik a zár-számadás elfogadása is. A fő kérdés tehát abban áll, sikerült volna-e az adott erőeloszlásban a kormánynak elfoga-dtatnia egy új költségvetés? A zár-számadás példája azt mutatja, hogy igen, bár ez a többször-g meg lehetőségen képlékeny volt. A zár-számadás elfogadásához szüksé-ges többször-g ugyanis nem lett volna meg abban az esetben, ha a MIÉP, valamint a három, igennel szavazó szocialista nemmel voksol.

Bebizonyosodott tehát, hogy ha politikai racionalitásokat is figyelembe vette a Fidesz, akkor maga számára kedvezően döntött a két éves költségvetés bete-rjesztése által. Ugyanakkor gazdasági racionalitás is fűződik hozzá, hiszen egy esetlegesen leszavazott költségvetési törvényjavaslat, vagy előre hozott választá-

sok a gazdaság szereplőinek nem egy stabil ország képét nyújtják, s ez befektetéseknek kockázatát növelné, ami értelemszerűen eltántorítaná a külföldi beruházókat. Itt tehát a politikai és gazdasági racionalitás egyfajta összefüggéséről beszélhetünk.

A zárszámadásban történő költségvetési törvénymódosítás elosztási prioritásai az ellenzéki oldalról felvetette azt a kérdést, hogy nem szolgálnak-e ezek a kormánypártok részéről kampány célokat. A kormány ugyanis a többletbevételek hovaforrását úgy határozhatja meg, hogy az addig kevésbé preferált rétegekre fókuszál, amivel már szavazatokat is nyerhet esetlegesen. Mindamellet ennek kommunikációjából is egyértelmű győztesként kerülhet ki a kormány, hiszen mondhatja, hogy az ellenzék nem akarja megszavazni azon kiadásokat, mely az állampolgárok életében valós javulást okoz. Ezt azonban objektív eszközökkel megállapítani nem lehet, hiszen nem lehet cáfolni sem a kormány, sem az ellenzék megközelítését.

Kérdésként merül fel, hogy a kormány miért nem pótköltségvetés betervezésével módosította a büdzsét. A pótköltségvetés tárgyalása ugyanis megadja az országgyűlésnek azt a lehetőséget, hogy érdemben is megvitassák a tervezett módosításokat, s nem pedig a zárszámadási törvény részeként jelenik csak meg. Ezen a területen azonban nagy mozgástere van a kormánynak, mint azt a fentiekben idézett ÁSZ elnöki nyilatkozat mutatta jogilag lehetséges ezt a gyakorlatot követni. A magyar törvényi szabályozás szerint, „A Kormány pótköltségvetési törvényjavaslatot köteles az Országgyűlés elé terjeszteni, ha év közben a körülmények oly módon változnak meg, hogy ezek az alrendszerek költségvetési tervezett egyenlegét tartósan és jelentősen veszélyeztetik.”<sup>52</sup> A kormánynak azonban saját joga eldönteni, hogy mikor jelentős a veszélyeztetés, s ebben az adott esetben elmondhatták, hogy a többletbevételek nem veszélyeztetik az egyes alrendszereket. Az Orbán-kormány így a költségvetési törvény módosítását szorgalmazta a pótköltségvetés helyett. Itt is azonban ki kell emelni, hogy ezzel a gyakorlattal egy parlamenti döntéssel tudtak két releváns dolgot elfogadtatni: a zárszámadást és a büdzsé módosítását, míg a pótköltségvetés újabb törvényhozói döntést igényelt volna, ami a kormánytöbbség ad hoc jellege miatt veszélyes lett volna. A pótköltségvetés helyett a büdzsé zárszámadási módosítását kommunikációs érdekek is megkívánták az Orbán-kormány részéről, hiszen a kétéves költségvetést bevezetését éppen a hosszú távra való tervezéssel indokolták. Fontos megjegyezni, hogy a Medgyessy-kormány a kétéves költségvetés szintén törvénymódosítást vitt véghez és nem pótköltségvetést terjesztett be.

Érdekes még egy igen érdekes elméleti kérdést is felvetni a kétéves költségvetés többletbevételeivel kapcsolatban, mely Tomcsányi Vilmos Pál a büdzsé feladatra vonatkozó megközelítésére<sup>53</sup> alapul. Tomcsányi szerint a költségvetés lényege a kiadások és bevételek meghatározása, mely egyfajta becslést követ

annak módján, hogy az egyes feladatok mibe kerülnek. A kormány tehát a parlamenttől arra kap felhatalmazást, hogy a költségvetési törvényben meghatározott feladatok ellátását hajtsa végre. Az adott tervtől kis mértékben el lehet térni, amennyiben az nem veszélyezteti a feladat ellátását, ám nagyobb terjedelmű változás esetében a törvényhozásnak engedélyt kell adnia. Itt merül fel azonban a többletbevételek kérdése. Ugyanis amennyiben a költségvetés túl nagy többletbevételekhez jut, akkor az azt jelenti, hogy az állampolgárok jobban meglettek adóztatva, mint amire az állam jogosult, hiszen a feladatok meglettek határozva, annak bevételi és kiadási összegeivel együtt. Ez a megközelítés tehát azt mondja ki, hogy nem lehet egy költségvetésnek túl nagy többletbevétele, vagyis eszerint a 2001-2002. évi költségvetés rosszul lett tervezve.

## **KORMÁNYZATI SZEREPFELFOGÁS**

Érdemes röviden áttekinteni, hogy a két évre tervezett költségvetés mindössze egy adott helyzetben felmerült, gazdasági és/vagy politikai okokra visszavezethető döntés eredménye, vagy pedig szélesebb spektrumon is kereshetők meghatározó összetevők. Tagadhatatlanul a liberális parlamentarizmus gondolatával szakítani kellett már a rendszerváltás folyamán, mely az országgyűlésnek szán domináns szerepet a hatalmi struktúrában. Egyértelműen a kormány pozíciójának megerősödését támogató folyamatok jelentkeztek már a kilencvenes évek elejétől kezdődően, melynek elméleti kereteire a szocialista rendszer még átnyúló hatásaitól való félelem ad választ. A végrehajtó hatalom helyzetének erősödését jelentette a MDF-SZDSZ paktum is. A kormány domináns szerepének kialakulásához valamennyi kabinetnek kisebb-nagyobb hatásokkal, átalakításokkal hozzájárult.

Az Orbán-kormány ideje alatt ez a hatás felerősödött, egy erős centralizáló kormányzati szerepfelfogás jelent meg. Körösi András egy tanulmányában<sup>54</sup> ezt a folyamatot prezidenciálódásnak tekinti. A hatalom középpontja egyre erősebben a kormányra tevődött át, s azon belül is a miniszterelnöknek volt kiemelt szerepe. A kormány egyrészt leépítette a neokorporatív elemeket, másrészt a parlamenttel szemben saját pozícióját erősítette, melynek legfontosabb összetevői a háromhetes ülésezési rendszerben, valamint a két évre elfogadott költségvetésben jelentek meg. Elemzésem szempontjából ez utóbbinak a jelentőségét kell kiemelni. A kétéves költségvetés tehát egy kormányzati szerepfelfogásnak a részét is képi, mely a végrehajtó hatalom centralizációjának egy részeként is felfogható. Ez a szerepfelfogás mindemellett számos más elemet is magában foglalt a miniszterelnök pozíciójának megerősítésétől kezdődően az igen erőteljes kommunikációs politikával bezárólag.

## NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Az Orbán-kormány által beterjesztett és véghezvitt kétszer egy éves költségvetést számos kritika érte, melyben kifogásolták azt is, hogy nincsen rá precedens, hogy egy modern demokráciában ilyen módon hozzanak büdzsét. Érdemes ezért kitekinteni, hogy nemzetközi viszonylatban mennyire is egyedi eset volt ez, milyen a költségvetés alkotmányos szabályozása az egyes európai államokban.

A második világháború előtt bevett szokás volt több évre (2-4) tervezni a költségvetést, s ez a gyakorlat különösen is a kisebb német államokra volt jellemző. Előnyének tekintették, hogy egyéb törvényalkotási munkára tudtak koncentrálni, ám problematikus volt abból a szempontból, hogy nem volt tökéletes a megbízhatósága az eltérések miatt, valamint csökkentette a parlament szerepét.

A költségvetés több évre való meghatározása nem általános gyakorlat, ugyanakkor található rá példát, s az egyes államok alkotmányai sem zárják ki minden esetben ennek a lehetőségét. A német alkotmány rendelkezései szerint: „A költségvetést egy vagy több számviteli évre, évenként szétválasztva, az első számviteli év kezdetétől költségvetési törvény hagyja jóvá.”<sup>55</sup> Svédország alkotmánya, ha speciális esetben is, de szintén lehetőséget ad hosszabb időtartamú büdzsé beterjesztésére: „A Parlament elfogadja a költségvetést a következő számviteli évre, vagy ha különleges okok azt megkívánják, akkor más költségvetési periódusra”.<sup>56</sup> Vannak ugyanakkor olyan államok, ahol az alkotmány konkrétan leszögezi az egy éves jelleget. A Holland Királyság alkotmánya szerint: „A király vagy megbízottja minden évben benyújtja (...) az általános költségvetési törvényjavaslatot.”<sup>57</sup> Ehhez hasonlóan a spanyol alkotmány is meghatározza, hogy a költségvetést egy évre kell meghozni: „Az általános állami költségvetés egyéves időszakra vonatkozik.”<sup>58</sup> akárcsak az olasz alkotmány: „A kamarák fogadják el minden évben a kormány által előterjesztett költségvetést és pénzügyi mérleget.”<sup>59</sup> Különleges rendelkezést tartalmaz Görögország legfelsőbb jogi normája, ugyanis egyrésztől leszögezi, hogy a parlamentnek a következő évre kell megállapítania a költségvetést, ugyanakkor lehetőséget ad a hosszabb távú tervezésre is: „Törvény megszabhatja kétévi költségvetés elkészítését.”<sup>60</sup>

A kétéves tervezés lehetőségének európai gyakorlatát szemléltetve Ausztria példáját érdemes felhozni, ahol szinte az Orbán-kormánnyal egy időben határoztak kétéves költségvetés beterjesztéséről.<sup>61</sup> Ugyanakkor nem első, s egyedi eset volt ez Ausztriában, ugyanis 1996-97-re és 1998-99-re is kétéves költségvetést terjesztett be a kormány.<sup>62</sup>

A költségvetés parlamenti szerepének csökkenése nem magyar jellegzetesség, ez szinte valamennyi államra jellemző. Ezt a tendenciát ugyanakkor a nemzetközi szintéren sem tartják pozitív irányúnak, s elsődleges célként tűzték ki, hogy

a törvényhozó hatalom költségvetési hatáskörét visszaállítsák, vagy legalább pozícióját javítsák. Alapvetően két fő típus különböztethető meg: a Westminster-i típusú költségvetés, ahol a fő szerep a kormányé, s a parlamentnek nincsen jelentős szerepe, és az ún. Kongresszus-típusú költségvetés, melyben ellenkező hatások érvényesülnek.<sup>63</sup> A parlamentek egyre inkább törekednek arra, hogy meghatározóbb szerephez jussanak a költségvetés területén, s ne csak a benyújtott költségvetés módosítását érhessék el, hanem maguk által kezdeményezett célokat is bele tudják integrálni. Alapvetően 4 forgatókönyvet lehet elkülöníteni, mely a költségvetés területén a kormány-parlament viszonyát a jövőben alakíthatja: 1. a parlament informáltabbá válik, de tényleges ereje nincsen a költségvetés módosítására, 2. a parlament kezdeményezései komoly összeütközéseket jelentenek a kormánnyal, 3. a parlament költségvetési forrásokat allokálnak a maguk számára, hogy a kormányokat elszámoltathassák a kitűzött célok eléréséről, 4. a parlament a kormánnyal együtt alakítja ki a költségvetést.<sup>64</sup>

A parlament költségvetési hatásköri bővítésének azonban jelentős akadályai is vannak, mely a történelmi sikot is magában foglalja. Korábban ugyanis az állampolgárok támogatták a parlament ellenőrző szerepét a költségvetés kapcsán. Ez azonban megváltozott ugyanis az emberek nem akarják, hogy a parlament ellenőrzőként szolgáljon, mivel az megítélésük szerint korlátozná a kormány által nekik nyújtott forrásokat, támogatásokat. Ennek következtében a parlamentnek egy új szerepkört kell meghatároznia maga számára, ugyanis szerepe elengedhetetlen, mivel nem csak a kormány ellenőrzését látja el, hanem a fiskális feyelem egyik legfőbb őre is.

A nemzetközi elvárások azt mutatják, hogy a parlament szerepét nem hogy csökkenteni, hanem növelni kellene a költségvetés területén. Ezért érdemes felülvizsgálni, hogy mennyiben is jelent valós előnyöket az ország számára a több évre meghatározott költségvetés, s mennyiben csökkenti az az országgyűlés hatáskörét, esetleg miként lehetne a kettőt szintézisbe hozni.

## KONKLÚZIÓ

A dolgozatban arra kerestem a választ, hogy az Orbán-kormány által elfogadott kétszer egy éves költségvetés mennyire illeszthető be a történelmileg kialakult magyar alkotmányos keretekbe, valós aggályokat okoz-e az. Az általam felvetett hipotézis, miszerint nem ütközik ilyen keretekbe, dolgozatom folyamán nem igazolódott be teljes mértékben. Arra a következtetésre jutottam vizsgálataim során, hogy bizonyos alkotmányossági aggályokat felvet ez a költségvetés, ám ezek inkább csak elméleti alapon felmerülő dilemmák, mintsem konkrét, a gyakorlatban is domináns problémák.

Mind az elméleti, mind az alkotmánytörténeti áttekintés rámutatott arra, hogy a költségvetés egyéves jellegének az adott korban meghatározott praktikus okai voltak, mely napjainkban nem relevánsak. A költségvetés intézményesített éves karaktere ugyanis elsősorban a parlament működését volt hivatva ellátni, ami az országgyűlés alkotmányban lefektetett rendszeres munkájával, jelentőségét veszítette ebből a szempontból. Az éves jellegnek azonban vannak ma is releváns összetevői, mely gazdaságilag a tervezhetőségnek, míg alkotmányjogi megközelítésben a kormány ellenőrzésének, a parlamenti döntés szerepének, a képviseletnek és a nyilvánosságnak a kérdéseit veti fel. A részletes elemzésből kitűnt, hogy ezen elemek különböző mértékben, de nem végzetesen, sérülhettek a kétéves költségvetés kapcsán, sőt az új szerepben lévő nyilvánosság tere még nőtt is. A nemzetközi kitekintésből kiderült, hogy ez a magyar példa nem egyedí, s több európai államban is van lehetőség többéves költségvetés meghatározására.

Mindazon által megítélésem szerint érdemes a gazdaságilag egyértelműen pozitív közép és hosszú távú tervezhetőséget, valamint a parlament költségvetési hatáskörének nemzetközileg megkívánt bővítését szintézisbe hozni, mely a gördülő költségvetés tervezésében realizálódhatna. Mindamellet megfontolandó, hogy a külföldi példák (Németország, Svájc) megfelelően nem érdemes-e a költségvetési kiadások meghatározó részét törvényi szabályozásokban rögzített módon meghatározni, mely csökkenti a kormány mozgásterét. A 2001-es év történései bebizonyították, hogy nem lehet a világgazdaság kiszámíthatóságára számítani, hiszen az nagyon érzékenyen reagál az egyes nem várt behatásokra.

Érdemes megjegyezni, hogy az Európai Unió csatlakozás következtében a költségvetés tervezése új dimenzióba fog lépni, melyben megítélésem szerint a kétéves költségvetésből adódó elméleti legitimációs probléma a kormány – parlament viszonyának analógiájára, egy új elem belépésével a szuverenitás kérdésének hasonló teoretikus dilemmája fog felmerülni.



## MELLÉKLETEK

### 1. A törvényhozás hatásköre a költségvetés alakítására

ORSZÁG	KÖLTSÉGVETÉSI SZABÁLYOZÁS
	<ul style="list-style-type: none"><li>– A Képviselőház módosíthatja a költségvetést, de ez ritkán fordul elő, mivel a kormánynak többsége van a házban.</li></ul>
AUSZTRÁLIA	<ul style="list-style-type: none"><li>– A Szenátus nem kezdeményezhet adókat vagy más bevételeket és azoknak módosítását. Lehetősége van azonban arra, hogy visszautasítsa a bevételek elfogadását amíg nem módosítja azt a Ház az ő tetszése szerint.</li></ul>
AUSZTRIA	<ul style="list-style-type: none"><li>– A Nemzeti Tanács módosíthatja a Kormány által beterjesztett költségvetési tervezetet, de általában ezek csak kisebb korrekciókat jelentenek.</li><li>– A Képviselőház költségvetési törvényjavaslat módosításának lehetőségei nincsenek törvény által szabályozva, de a gyakorlatban legalább két megszorítást figyelembe kell venni: először is egyes Belgium által elkötelezett korlátlan és ismétlődő kiadások nem képezhetik a vita tárgyát. Másrészt a költségvetés jelentős módosítása egyben bizalmatlansági szavazást is jelent a kormánnyal szemben.</li></ul>
BELGIUM	<ul style="list-style-type: none"><li>– A Parlament módosíthatja a költségvetést, és tilos megszegni azon jogszabályokat, melyek ezt a lehetőséget biztosítják számára.</li></ul>
CSEHORSZÁG	<ul style="list-style-type: none"><li>– Elviekben a törvényhozók benyújthatnak költségvetési törvényjavaslatot, de a gyakorlatban nem képesek erre, mivel nincsen megfelelő adminisztratív kapacitásuk.</li></ul>
DÁNIA	<ul style="list-style-type: none"><li>– A Parlament a Kormány által beterjesztett költségvetési tervezet bármely részét módosíthatja még az elfogadás előtt.</li><li>– Az Alsóház módosíthatja az adótervezeteket.</li></ul>
EGYESÜLT KIRÁLYSÁG	<ul style="list-style-type: none"><li>– Az Alsóház nem növelheti a Kormány kiadási javaslatait, a gyakorlatban elfogadja a tervezetet.</li><li>– A Felsőháznak nincs lényegi beleszólása a költségvetés folyamatába.</li></ul>

- FINNORSZÁG
  - A Parlament költségvetés módosító joga nincsen korlátozva, de ennek mégis korlátokat szabnak bizonyos eljárási szabályok.
- FRANCIAORSZÁG
  - A hatályos jogszabályok előírása szerint a Parlament nem kezdeményezhet olyan módosítást, amely az előre megállapított szint feletti kiadásra vagy alatti bevételekre irányul. Amennyiben néhány törvényhozó meg akarja változtatni ezeket a főösszegeket, akkor először a Parlamentnek kell szavaznia a javaslatok jóváhagyásáról.
- ÍRORSZÁG
  - A törvényhozás nem módosíthatja a kiadások összegét, ám a bevételeket megváltoztathatja.
  - A Parlament formálisan nincsen korlátozva a költségvetés módosítás lehetőségében.
- IZLAND
  - A Kormánynak azonban szinte mindig többsége van a törvényhozó testületben, s ez a többség mindig konzultál a Kormánnyal a költségvetés módosítását megelőzően.
  - Bár nincsen formális korlátozás, de nehéz változtatásokat elfogadtatni, amennyiben a költségvetés már a Parlament elé lett terjesztve. Ezért a törvényhozók gyakran egyeztetnek a Kormánnyal mielőtt a költségvetést formálisan is beterjesztik.
- KANADA
  - A költségvetés Alsóházbeli leszavazása egyben a Kormány leszavazását is jelenti, ami új választásokat von maga után.
  - Elméletben a Parlament költségvetési módosítási lehetőségeinek korlátját mindössze a költségvetési szabályozások adják. A gyakorlatban azonban a törvényhozóknak további korlátokkal kell szembenéznük, mióta a költségvetés kiadásainak 80-85 százalékát törvények és szerződések határozzák meg.
- NÉMETORSZÁG
  - A parlamenti pártok bármilyen módosítást beterjeszhetnek, amit csak akarnak, de a törvényhozást korlátozza azon pénzügyi kötelezettségek, melyek a Társadalom Biztosítás és az állami munkavállalók kedvezményezetteire vonatkozik, valamint a norvégok egészséges élethez, oktatáshoz és a közrendhez való jogaikra vonatkozik.
- NORVÉGIA
  - A parlamenti pártok bármilyen módosítást beterjeszhetnek, amit csak akarnak, de a törvényhozást korlátozza azon pénzügyi kötelezettségek, melyek a Társadalom Biztosítás és az állami munkavállalók kedvezményezetteire vonatkozik, valamint a norvégok egészséges élethez, oktatáshoz és a közrendhez való jogaikra vonatkozik.

OLASZORSZÁG	– A Parlament módosíthatja a költségvetést, amit azonban korlátoz a pénzügyi fedezés elve, ami a kiadások növelésére vagy bevételek csökkentésére vonatkozik.
PORTUGÁLIA	– Az országgyűlés nincsen korlátozva a módosítási jogköreit illetően.
SPANYOLORSZÁG	– Az alkotmány előírja, hogy a Kormánynak még a parlamenti tárgyalás előtt jóvá kell hagynia a kiadások növelését és a bevételek csökkentését.
SVÁJC	– A kiadások mintegy 80 százalékát nem lehet csökkenteni, mivel azokról törvényi előírások vagy szerződésbeli kötelezettségek rendelkeznek.
SVÉDORSZÁG	– Az alkotmány megszabja a maximális adó rátákat. – A Parlament nincsen korlátozva a költségvetési módosítás tekintetében.

Forrás: Allen, Schick: *Can legislatures regain an effective voice in budget policy?*

## **2. A törvényhozás szerepe a költségvetés módosításában a gyakorlatban**

ORSZÁG	KÖLTSÉGVETÉSI GYAKORLAT
AUSZTRÁLIA	– A törvényhozás rendszerint elfogadja a Kormány költségvetés tervezetét. – A Képviselőház nem gyakran javasol módosításokat a kormánypárti többség lévén. A legtöbb módosítást az ellenzéki szenátorok javasolják, ám a ezeknek legtöbbször megbukik.
AUSZTRIA	– A Nemzeti Tanács elviekben módosíthatja a költségvetési javaslatot annak tárgyalása folyamán, ám ezek csak kisebb változtatásokat szoktak jelenteni.
BELGIUM	– A Képviselőház meg szokta szavazni a költségvetési törvényjavaslatot: a koalíciós többség támogatja azt szavazatával, míg az ellenzék ellene voksol.
CSEHORSZÁG	– A Parlament rendszerint elfogadja a Kormány költségvetés tervezetét, amin csak kisebb módosításokat eszközölnek.
DÁNIA	– A törvényhozás rendszerint elfogadja a Kormány költségvetés tervezetét, amely magába foglal számos a Kormány által javasolt módosítást.

- EGYESÜLT KIRÁLYSÁG

  - Az Alsóház rendszerint elfogadja a Kormány költségvetési törvényjavaslatát.
  - A törvényjavaslathoz szoktak módosító indítványokat benyújtani, de ezek szinte mindig a Kormány oldaláról érkeznek.
  - A törvényhozás rendszerint jóváhagyja a Kormány költségvetési törvényjavaslatát.
- FINNORSZÁG

  - A legfontosabb jóváhagyott módosítások a Kormány oldalról érkeznek.
  - Érkezik pár módosító javaslat egyéni képviselőktől is.
  - A Kormány költségvetés tervezetét mindig elfogadja a Parlament, ám a törvényhozás változtatásokat hajthat végre még az elfogadás előtt. Ezek azonban lényegében nem érintik a költségvetési egyensúlyt és nem módosítják a költség kiadásainak és bevételeinek zömét.
- FRANCIAORSZÁG

  - A parlament rendszerint jelentős számú módosító javaslatot terjeszt be a költségvetési törvényjavaslat-hoz, ezek közül azonban általában csak a Kormány módosításait szavazzák meg.
  - A törvényhozás nem javasolhat módosítást a kiadási oldalon.
- ÍRORSZÁG

  - A törvényhozás rendszerint elfogadja a Kormány költségvetés tervezetét.
- IZLAND

  - A törvényhozás rendszerint elfogadja a Kormány költségvetés tervezetét. A törvényhozó testület semmilyen vagy csak nagyon kevés lényeges költségvetés módosítást ajánl az új három-éves periódusban
- KANADA

  - Az ellenzék kisebb módosításokat is csak akkor tud elérni, ha a Kormány abba beleegyezik.
  - A Parlament az elfogadás előtt felülvizsgálja a költségvetést. A felülvizsgálati eljárás a törvényhozók és a minisztériumi hivatalok közötti konzultációt foglalja magába.
- NÉMETORSZÁG

  - A törvényhozás rendszerint elfogadja a Kormány költségvetés tervezetét, miután kisebb módosításokat hajtottak végre
- NORVÉGIA

  - Minden évben számos kisebb módosító indítványt terjesztenek be, aminek nagy részét elfogadja a Parlament.
- OLASZORSZÁG

PORTUGÁLIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>– A Képviselőház rendszerint kisebb módosításokat javasol a Kormány költségvetési törvénytervezetén.</li> <li>– A Kormány nem terjeszt be módosító javaslatokat, ezt a különböző parlamenti csoportok teszik meg.</li> </ul>
SPANYOLORSZÁG	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Valamennyi a parlamentben képviselettel rendelkező párt be szokott terjeszteni módosító indítványokat a költségvetéshez.</li> <li>– A Szövetségi Gyűlés fogadja el a költségvetési törvényjavaslatot, miután a Kormány tervezetén módosításokat hajtottak végre.</li> </ul>
SVÁJC	<ul style="list-style-type: none"> <li>– A kormány koalíció tagjai által beterjesztett módosításokat döntő részben elfogadják, míg az ellenzéki indítványokat leszavazzák.</li> <li>– A törvényhozás rendszerint elfogadja a Kormány által beterjesztett költségvetési törvényjavaslatot.</li> </ul>
SVÉDORSZÁG	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Az ellenzéki pártoknak két hetes időszak áll a rendelkezésükre, hogy módosító javaslataikat beterjeszték.</li> </ul>

Forrás: Allen, Schick: *Can legislatures regain an effective voice in budget policy?*

### **3. Az országgyűlés frakcióinak megoszlása a képviselők száma szerint**

	1998.06.18. <sup>65</sup>	2000.05.11. <sup>66</sup>	2000.12.19. <sup>67</sup>	2001.11.12. <sup>68</sup>
Fidesz-MPP	148	144	142	144
FKGP	48	49	48	34
MDF	17	16	16	16
Koalíció összes	213	209	206	194
MSZP	134	136	136	137
SZDSZ	24	24	24	24
MIÉP	14	12	112	12
Függetlenek	1	5	8	9

Forrás::

[http://www.mkogy.hu/internet/plsql/webpar.paramform?p\\_ckl=37&p\\_modul=KEPV\\_RIP\\_DATE&p\\_szulo=-2](http://www.mkogy.hu/internet/plsql/webpar.paramform?p_ckl=37&p_modul=KEPV_RIP_DATE&p_szulo=-2) (2002.10.10)

## SZAKIRODALOM

- Bihari Mihály – Pokol Béla: *Politológia*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1998.
- Bod Péter Ákos: *Gazdaságpolitika*. Budapest, Aula Kiadó, 2002.
- Boros Zsuzsa – Szabó Dániel: *Parlamentarizmus Magyarországon (1867-1944)*. Budapest, Korona Kiadó, 1998.
- Bősze Zoltán – Csonka Gizella: A kormányzati szektor új felfogásában (15. rész). A parlament változó szerepe a költségvetés kialakításában. = *Pénzügyi Szemle*. 2001/augusztus. 672-691.
- Bragyova András: *Az új alkotmány egy koncepciója*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, 1995.
- Buck, Arthur Eugen: *The Budget in Governments of Today*. New York, The Macmillan Company, 1934.
- Concha Győző: *Politika*. 1. kötet. Budapest, Atheneum Irod. és Nyomdai Részvénytársulat, 1907.
- Ellenőrzési kézikönyv*. 1. Budapest, Saldo, 1994.
- Földes Béla: *Az állambiztosítást*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1912.
- Földes Gábor: A pénzügyi alkotmányosság. = *Társadalmi Szemle*. 1996/1.
- Földes Gábor: *Pénzügyi jog*. 2. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1997.
- Gondolatok a 2001-2002. évi költségvetési törvényjavaslatról. = *Pénzügyi Szemle*. 2000/október. 878-886.
- Heller Farkas: *Pénzügytan*. Budapest, Magyar Közgazdasági Társaság, 1943.
- Howard, A. E. Dick: *Constitution Making in Eastern Europe*. Washington, The Woodrow Wilson Center Press, 1993.
- John Locke: *Második értekezés a polgári kormányzatról*. Kolozsvár, Polis Könyvkiadó, 1999.
- Kiss Géza: *A magyar költségvetési jog természete és határai*. Budapest, Politzer-féle Könyvkiadóvállalat, 1905.
- Kovács István – Tóth Károly (szerk.): *Nyugat-Európa legújabb alkotmányai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1990.
- Kovács István (szerk.): *Nyugat-Európa alkotmánya*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1988.
- Körösényi András: Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából. = *Századvég*. 2001/tavaszi. 3-38.
- Körösényi András: *Pártok és pártrendszer*. Budapest, Századvég Kiadó, 1993.
- Kraxner Istvánné: A költségvetési törvény parlamenti tárgyalása és bizottsági előkészítése. = *A bizottsági munka*. 1. rész: Parlamenti dolgozatok. 2. átdolg., bőv. Kiad. Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda, 1994. 138-158.
- Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan*. Budapest, Osiris Kiadó, 1999.
- László Csaba: *Tépett vitorlák. Az állambiztosításról közgazdasági és jogi szempontból*. Budapest, Aula Kiadó, 1994.
- Magyar törvénytár 1000-1526. évi törvényzárkék*. Budapest, Franklin-Társulat, 1899.
- Magyar törvénytár 1526-1608. évi törvényzárkék*. Budapest, Franklin-Társulat, 1899.
- Magyar törvénytár 1836-1868. évi törvényzárkék*. Budapest, Franklin-Társulat, 1896.
- Magyary Zoltán: *A magyar állam költségvetési joga*. Budapest, 1923.
- Mariska Vilmos: *Az államgazdaságtan kézikönyve*. Budapest, Franklin-Társulat, 1905.

- Mezey Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Budapest, Osiris Kiadó, 1998.
- Mezey Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris Kiadó, 1999.
- Montesquieu: A törvények szelleméről. Budapest, Osiris – Attraktor, 2000.
- Összefoglaló a 2001-2002 költségvetésről. = *Pénzügyi Szemle*. 2001/Január. 19-39.
- Paczolay Péter – Szabó Máté (szerk.): *Az egyetemes politikai gondolkodás története*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1993.
- Paczolay Péter – Szabó Máté: *A politikatudomány kialakulása*. Budapest, Korona Kiadó, 1996.
- Pap Dávid: *Az állami zárszámadás joga*. Grill Károly Cs. és Kir. Udvari Könyvkereskedése, 1897.
- Parlamenti jegyzőkönyvek 1990-2002*
- Pesti Sándor: *Az újkori magyar parlament*. Budapest, Osiris Kiadó, 2002.
- Petrétei József: *A törvényhozás elmélete és gyakorlata*. Budapest, Osiris, 1998.
- Pokol Béla: A magyar parlamentarizmus szerkezete. A „hatalmi négyszög” súlyelosztásai. = *Társadalmi Szemle*. 1993/8-9. 16-26.
- Sajó András: *Az önkormányzati hatalom*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, 1995.
- Allen, Schick: *Can legislatures regain an effective voice in budget policy?*  
[http://www.oecd.org/olis/2001doc.nsf/c5ce8ffa41835d64c125685d005300b0/c1256985004c66e3c1256a34004ab9c9/\\$FILE/JT00106385.PDF](http://www.oecd.org/olis/2001doc.nsf/c5ce8ffa41835d64c125685d005300b0/c1256985004c66e3c1256a34004ab9c9/$FILE/JT00106385.PDF)
- Staruss, Leo – Cropsey, Joseph: *A politikai filozófia története*. 1-2. Budapest, Európa Könyvkiadó, 1994.
- Sükösdí Ferenc: Az állami számvevőszék. = *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből*. Szerk.: Kiss László. Pécs, JPTE ÁJK, 1996. 367-378.
- Szabó Márton: *Politikai tudáselméletek*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó – Universitas, 1998.
- Szente Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Budapest, Atlantisz 1998.
- Teghze-Gerber Ferenc: *Az állami költségvetés*. Budapest, Teghze-Gerber Ferenc, 1926.
- Tomcsányi Vilmos Pál: *A parlamentek költségvetési joga (politikai tanulmány)*. Budapest, Benkő Gyula kiadása, 1908.
- Tóth Csaba – Török Gábor: *Politika és kommunikáció. A magyar politikai napirend témái a 2002-es választások előtt*. Budapest, Századvég Kiadó, 2002.
- Várnai Sándor: *A budget-jog és gyakorlása*. Budapest, Horánszky Viktor Könyvnyomdája, 1898.
- Nyugat-európai államok alkotmányainak forrása: <http://www.uni-wuerzburg.de/law/>
- A 2000-2002 közötti események elemzéséhez felhasznált lapok: HVG, Figyelő, Bank&Tőzsde, Élet és Irodalom, Világgazdaság, 168 óra, Napi Gazdaság, Magyar Nemzet, Népszabadság, Népszava, Magyar Hírlap, The Budapest Sun (az idézett források pontos megjelölése a lábjegyzetekben található).
- Weekly News from Austria: *Austrian Government Coalition Agrees Again on Two Year Budget*.  
[www.austria.org/press/29.html](http://www.austria.org/press/29.html)

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Jean Bodin: Hat könyv az államról. = Paczolay Péter – Szabó Máté: *Az egyetemes politikai gondolkodás története*. 120-121.
- <sup>2</sup> Jean Bodin: Hat könyv az államról. = Paczolay Péter – Szabó Máté: *Az egyetemes politikai gondolkodás története*. 115.
- <sup>3</sup> Montesquieu: *A törvények szelleméről*. 327.
- <sup>4</sup> „A társadalmi szerződés két részből áll: egyrészt a polgári közösség tagjainak egymással kötött megállapodásából, amelynek értelmében minden egyén uralkodónak fogja elismerni azt az embert vagy embereket, akiket a gyülekezet, amelyet a többség elfogad, másrészt a szavazásból, amely meghatározza, hogy ki lesz az uralkodó.” = Leo Strauss – Joseph Cropsey: *A politikai filozófia története*. 1. kötet. 554.
- <sup>5</sup> Leo Strauss – Joseph Cropsey: *A politikai filozófia története*. 1. kötet. 555.
- <sup>6</sup> Leo Strauss – Joseph Cropsey: *A politikai filozófia története*. 1. kötet. 682.
- <sup>7</sup> John Locke: *Második értekezés a polgári kormányzatról*. 135.
- <sup>8</sup> John Locke: *Második értekezés a polgári kormányzatról*. 137.
- <sup>9</sup> Földes Béla: *Az államháztartásról*. 24.
- <sup>10</sup> Leo Strauss – Joseph Cropsey: *A politikai filozófia története*. 2. kötet. 401.
- <sup>11</sup> Kiss Géza: *A magyar költségvetési jog természete és határai*. 19.
- <sup>12</sup> Tomcsányi Vilmos Pál: *A parlamentek költségvetési joga*. 15.
- <sup>13</sup> Kiss Géza: *A magyar költségvetési jog természete és határai*. 21.
- <sup>14</sup> Tomcsányi Vilmos Pál: *A parlamentek költségvetési joga*. 31.
- <sup>15</sup> I. Mátyás 1471. évi decretuma. = *Magyar törvénytár 1000-1526. évi törvénycikkei*. 363.
- <sup>16</sup> I. Ferdinánd 1559. évi decretuma. = *Magyar törvénytár 1526-1608. évi törvénycikkei*. 455.
- <sup>17</sup> 1848. évi III. törvénycikk 37. paragrafus A magyar felelős minisztériumról. = *Magyar törvénytár 1836-1868. évi törvénycikkei*. 221.
- <sup>18</sup> Bragyova András: *Az alkotmány egy új koncepciója*. 235.
- <sup>19</sup> Érdeemes azonban megjegyezni, hogy a szociálpolitikára költött pénzüsszegek nagysága nincsen fordítottan arányban a szegénység arányával. A közép-kelet-európai országok bár a megengedhetőnél többet fordítanak erre a területre, mégis a szegények aránya magas. Míg egyes országok sokkal nagyobb pénzüsszeget fordíthatnának ide, mégsem teszik meg (pl. USA, Japán).
- <sup>20</sup> Magyar Köztársaság Alkotmánya 70/D. § (2)
- <sup>21</sup> Magyar Köztársaság Alkotmánya 70/E. § (1)
- <sup>22</sup> Magyar Köztársaság Alkotmánya 70/F. § (2)
- <sup>23</sup> A piaci racionalitás alapján a veszteségesen működő vállalat leépítésre vagy akár megszüntetésére is sor kerülhetne egy ponton túl, ám állami szempontból azt kell mérlegelni, hogy az adott intézmény milyen társadalmilag nélkülözhetetlen feladatot lát el, valamint a tömeges elbocsátások milyen extra kiadásokkal járnának. Az így keletkező munkanélküli tömegeknek még nagyobb veszélye van: számos járadékos teherrel jár, mely az állami kiadások egy másik területén jelentkezik (pl. munkanélküli segély, egészségügy etc.)
- <sup>24</sup> 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról 35. §
- <sup>25</sup> 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról 48. § a.)
- <sup>26</sup> Az egyszerű állampolgár számára elfogadhatónak tűnhet az az érvelés, mely szerint a katonaságba investált hatalmas összegeket például az egészségügyre kellene fordítani,



hiszen „úgysem támad meg minket senki”, s ez csupán egy felesleges pénz kiadás. Mindez azonban nem más mint demagógia. Ez egy szélsőséges, de felmerülő példa, ám a realitás talaján álló politikusoktól is elhangoznak hasonló kijelentések, mely valóban a költségvetés globális voltának figyelmen kívül hagyásából adódnak. Általában a kulturális beruházások költségeit (szobrok, emlékművek etc.) vagy például az előző ciklus során az országimázsra költött pénzeket fordították volna ellenzéki politikusok más célokra.

<sup>27</sup> Földes Béla: *Az államháztartástan*. 26.

<sup>28</sup> Bragyova András: *Az új alkotmány egy koncepciója*. 121.

<sup>29</sup> Bragyova András: *Az új alkotmány egy koncepciója*. 243.

<sup>30</sup> 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról 32. §

<sup>31</sup> 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról 45. § (1)

<sup>32</sup> Megjegyzendő azonban, hogy Magyarországon a zárszámadás el nem fogadásának kérdése sincs megfelelőképpen szabályozva, nincsen semmilyen jogszabályi utalás sem arra, hogy ebben a helyzetben mi a követendő magatartás.

<sup>33</sup> Nyikos László az ÁSZ alelnöke 1992. október 27-én a plenáris ülésen tett beszédéből. = *Az Országgyűlés 1992. évi őszi ülésének október 26-27-28-i ülésének jegyzőkönyve*. 20528. hasáb

<sup>34</sup> Járai Zsigmond Magyar Köztársaság 1997. évi költségvetéséről szóló 1996. évi CXXIV. törvény végrehajtásáról szóló törvényjavaslat előadójaként tett beszédéből 1998. szeptember 15. = *Az Országgyűlés biteles jegyzőkönyve. 1998-2002-es országgyűlési ciklus*. 1998/10. 783. hasáb

<sup>35</sup> Fontos azonban megjegyezni, hogy a magyar gazdaságpolitikát 1993 óta alapvetően folyamatosnak lehet tekinteni kisebb eltérések mellett, ami alapvetően a prioritás különbségekből adódnak. Speciális jellegét éppen az adja a törvénynek, hogy a váltás lehetősége itt sokkal nagyobb, mint a társadalmi szabályokat rögzítő jogszabályok esetén.

<sup>36</sup> Petrétei József: *A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában*. 83.

<sup>37</sup> Magyar Köztársaság Alkotmánya 19. § (3) d.

<sup>38</sup> Az 1992. évi 38. Államháztartási törvény 50. § (2) és az 1987. évi 11. Jogalkotási törvény 46. §(1) miatt állt fenn a probléma

<sup>39</sup> Szabó Márton: *Politikai Tudáselméletek*. 44.

<sup>40</sup> Várkonyi Iván: Egyszerre két év költségvetése készül. = *Népszabadság*. 2000. május 11. 15.

<sup>41</sup> Gazda Albert: Költségvetés egy plusz egy évre. = *Világgazdaság*. 2000. június 19. 6.

<sup>42</sup> 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról 7. § (1)

<sup>43</sup> 1992. évi XXXVIII. törvény indoklása az államháztartásról

<sup>44</sup> 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról 52§ (1)

<sup>45</sup> lásd: 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról 18. §, ahol mindössze a „költségvetési évenként” meghatározással módosították a törvény szövegének ezen részét

<sup>46</sup> Oláh Gábor: Kétéves költségvetés. = *Világgazdaság*. 2000. május 12. 3.

<sup>47</sup> Az Orbán-kormányban a tárcák vezetése homogén volt, mind a miniszter, mind az államtitkárok egy pártból kerültek ki. Ez az önállóság kizárta annak lehetőségét, hogy teljes átlátást kapjon a Fidesz koalíciós partnereinek tárcái felett, ugyanakkor a későbbi visszaélésektől teljesen el tudtak határolódni.

<sup>48</sup> Lásd: Török Gábor: Most van tétje a játszmának. = *Élet és Irodalom*. 2000. december 8.

<sup>49</sup> Szekeres Imre: A kétéves költségvetésről. = *HVG*. 2000/23. 54.

- <sup>50</sup> Varga Mihály parlamenti felszólalásából 2001. szeptember 25. = *Parlamenti jegyzőkönyv*. 225. 34212. hasáb
- <sup>51</sup> Eörsi János: Mindenki ellenőrért kiált. = *Figyelő*. 2001/46. 13.
- <sup>52</sup> 1992. évi XXXVIII. törvény Az államháztartásról 41. § (1)
- <sup>53</sup> Lásd: Tomcsányi Vilmos Pál: *A parlamentek költségvetési joga*. 147.
- <sup>54</sup> Lásd: Körösesy András: Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából. = *Századvég*. 2001/tavaszi. 3-38.
- <sup>55</sup> Német Alkotmány 110. cikk (2)
- <sup>56</sup> Svéd Alkotmány 9. fejezet 3. cikk (1)
- <sup>57</sup> Holland Királyság Alkotmánya 105.cikk (2)
- <sup>58</sup> Spanyolország Alkotmánya 134. cikk (2)
- <sup>59</sup> Olasz Köztársaság Alkotmánya 81. cikk (1)
- <sup>60</sup> Görögország Alkotmánya 79. cikk (6)
- <sup>61</sup> Lásd: Szászi Júlia: Kétéves költségvetés Ausztriában. = *Népszabadság*. 2000. október 19. 13.
- <sup>62</sup> Weekly News from Austria: *Austrian Government Coalition Agrees Again on Two Year Budget*.
- <sup>63</sup> A két fő típus meghatározása Allen Shick: *Can legislatures regain an effective voice in budget policy?* című tanulmányában
- <sup>64</sup> Bősze Zoltán – Csonka Gizella: A kormányzati szektor új felfogásban (15. rész) – A parlament változó szerepe a költségvetés kialakításában. = *Pénzügyi Szemle*. 2001/8. szám alapján
- <sup>65</sup> Az Országgyűlés alakuló ülésének időpontja
- <sup>66</sup> Járai Zsigmond pénzügyminiszter bejelenti a két évre tervezendő költségvetés ötletét
- <sup>67</sup> A Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről szóló törvényjavaslat záróvitájának és zárószavazásának időpontja
- <sup>68</sup> A Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló törvényjavaslat záróvitájának és zárószavazásának időpontja