

Adalékok alkotmányos pénzügyi jogi kérdésekhez

A cím arra utal, hogy egyrészt arra a területre szeretnénk lépni, amely az alkotmányjog és pénzügyi közös területe, ahol az állampénzügyek joga és a szuverenitás, az állami főhatalom gyakorlásának joga megegyezik,¹ másrészt arra, hogy e terület aktuális, égetően fontos kérdései közül is csak néhányat tudunk felemlíteni.²

A pénzügyi jog, mint az állam pénzügyeinek közjoga, egyidős a modern alkotmányokkal. A modern alkotmányosság egyik alapkérdése volt az állami pénzügyek teljességének részletes törvényesítése. A parlament adómegajánlási jogának rendszeressé tétele, és különösen az állami költsékezés részletező parlamenti jóváhagyásának szó szerinti kivívása az angol és a francia alkotmányok forradalmi újítása volt.

A pénz természetesen azóta is hatalom, egyre kiterjedtebb hatalom. Az állami hatalom szintén egyre kiterjedtebb, s egyre inkább a pénz közbejöttével operál.

Az alkotmány és a pénzügyi jog e hatalom határainak kijelölésében, a hatalomgyakorlás módjának meghatározásában működik közre, illetve magának a hatalomgyakorlásnak az eszközeként szolgál.

Az állami feladat a pénzügyi jog alapkategóriája

Az állami feladat mint jogi kategória természetesen mindenekelőtt alkotmányjogi kategória, hiszen itt arról a döntő mozzanatról van szó, amikor az állam kijelenti, hogy valamely jószág, valamely szolgáltatás biztosítása tekintetében felelősséget vállal a társadalom tagjai (elsősorban az állampolgárok, illetve az állam joghatósága alá tartozó szervezetek) felé. Ez a felelősségvállalás az állami feladattá nyilvánítás aktusában történik meg.

¹ Takács Imre is utal erre a területre: "...elhatárolási problémák jelentkeznek az alkotmányjog tárgyát illetően is, elsősorban a közigazgatási és a pénzügyi jogi jogviszonyok körét érintően. Ezeknek az átfedéseknek a feloldása azért is nehéz, mert a második ismérv, a szabályozás sajátossága nem kizárólagos, ellenkezőleg e jogágak esetében a közös eredet folytán szinte teljesen azonos." Kukorelli István (szerk.) Alkotmánytan. Századvég, Budapest, 1993. 20. p.

² Ez alkalommal nem abban a teljesen jogos értelemben használjuk tehát, amint azt Loic Philip teszi "Droit fiscal constitutionnel" című munkájában (Economica, Paris, 1990) teszi, ahol a hangsúly azon a modern folyamaton van, amelynek során a pénzügyi jogban – mindenekelőtt az adójogban – a Conseil constitutionnel tevékenysége folytán egyre inkább megfigyelhető alkotmányos tételek érvényesülése.

Tekintettel arra, hogy itt a társadalom és az állam viszonyáról, bizonyos értelemben az állam határainak kijelöléséről, illetve a nem joginak (nem közjoginak) a jogba történő átírásáról van szó, az alkotmány áll előtérben. Ezután a törvények következnek, illetve a helyi közfeladatok tekintetében a közgyűlések rendeletei. Vajon mehetünk-e lejjebb a jogforrási hierarchiában? Vajon rendelkezhet-e a Kormány, a miniszter az állami feladattá nyilvánítás jogával? Meggyőződésünk szerint nem, mivel úgy gondoljuk, hogy itt megannyi társadalmi szerződés megkötésére kerül sor, amelynek adekvát formája mindenekelőtt az alkotmány, illetve a törvények. E tekintetben tehát az államháztartási törvény kitételét, miszerint "az állami feladatok tartalmát és követelményeit külön törvények írják elő",³ fogadjuk el, s elvileg nem értünk egyet László Csabával, aki szerint "Az állami feladatok kijelölése történhet az Alkotmányban, egyéb törvényben, a Kormány különböző programjaiban, de meghatározott lehet a hagyományok, szokások által is."⁴ László Csaba itt összemosza az állami feladattá nyilvánítás jogi aktusát, jogforrását, illetve azokat a társadalmi jelenségeket, amelyek ezen aktusok mögött vannak.

Az állami feladatok kijelölése egyúttal a az állampénzügyek genezise. Modern viszonyok között az állami tevékenységek – még a legszimbolikusabbak is – elszakíthatatlanok a pénztől, kivihetetlenek árú, pénz közbejötté nélkül. (Az államelnök, a képviselők, a bírók, a rendőrök, a tanárok és az orvosok fizetést kapnak.) Egyértelműnek tűnik tehát az összefüggés: az állami feladatok ellátásához pénz kell.

Ebből a szempontból kifejezetten találónak véljük az "Szabályozási koncepció" idevonatkozó megfogalmazását, miszerint "Az állami feladatokhoz pénzügyi kötelezettségek kapcsolódnak, amelyek részletes tartalmát az egyes területekre vonatkozó törvények határozzák meg." Nem egészen világos sajnos a mondat második fele, amelyben egyaránt gondolhatunk a az állami feladatok törvényi részletezésére és a hozzájuk kapcsolódó pénzügyi kötelezettségek meghatározására.

Jogi szempontból a pénzügyi kötelezettségek mennyiségi meghatározásához elengedhetetlen az állami feladatok részletes meghatározása. Ezzel kapcsolatban László Csaba így fogalmaz: "Az állami feladatok részleteit az egyes állami feladatokról szóló törvényeknek, jogszabályoknak kell tartalmazniuk. Ezeket úgy kell részletezni, hogy a feladat ellátásának mennyisége, minősége szempontjából elegendő iránymutatást adjanak a feladat ellátásáért felelősöknek." Eddig a pontig egyetértünk az idézett szerzővel. Az érvelés további része azonban több helyen problémát vet fel: "A költségvetési tervezés akkor nyugodhat stabil alapokon, ha ezek a törvények megfelelnek a társadalom tényleges preferenciarendszerének és összhangban vannak a gazdaság teljesítőképességével.

Ezen "idilli" állapot kialakulását lehetetlenné teszi, ha az állami feladatok törvényei nincsenek összhangban a gazdaság teljesítőképességével és az államháztartás lehetőségeivel. Ilyenkor válik el a jogszabályok által elméletileg előírt és a költségvetésből ténylegesen ellátott feladatok tartalma. A magyar államháztartásban jelentkező problémák egyik fő oka, hogy a jelenleg érvényes törvények gyakran nem felelnek meg az államháztartás lehetőségeinek."⁵ A László Csaba által "idilli állapotnak" nevezett jogalkotási követelménynek tökéletesen megfelelni lehetetlen, hiszen a "társadalom tényleges preferenciarendszere" és a "gazdaság

³ 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról 9. szakasz (2) bekezdés.

⁴ László Csaba, Tépett vitorlák, 228. p.

⁵ László Csaba i.m.228-229. p.

teljesítőképesége" is szüntelenül változik. A jogalkotásnak természetesen törekednie kell mindkét alapvető szempont érvényesítésére.

Az állami feladatrögzítés kétféleképpen történhet:

Az egyik esetben nyitottan, amikor a kötelezettségvállalással szemben nem áll konkrét jogosultság a polgárok illetve szervezeteik oldalán. Ez nem jelenti azt, hogy a kötelezettséget ne kellene az államnak nagyon konkrét tevékenységgel kitöltenie. (Gondoljunk a honvédelemre, a nemzetbiztonságra, a rendbiztonságra, vagy éppen a stabil vásárlóerejű pénz biztosítására, mint kinyilvánított állami feladatokra, amelyek számonkérésére jogi úton a belső jogban nincs lehetőség.)

A másik esetben a kötelezettségvállalás egyúttal vagyoni jellegű jogokat keletkeztet (társadalombiztosítás, szociális juttatások alanyi jogon, termelői, fogyasztói támogatások).

Az első esetben egyértelmű, de a második esetben is meglehetősen könnyen belátható, hogy a széles értelemben vett közszolgáltatások mibenléte, színvonala, vásárlóereje tekintetében nemcsak hogy társadalmi szerződésekre, hanem állandóan megújítandó társadalmi szerződésekre van szükség.

Ebből viszont az következik, hogy bár a költségvetési tervezéshez tényleg jól jönnének a stabil feladatvállalási törvények, ilyet elvárni – különösen átrendezőző értékviszonyok, hullámzó gazdasági teljesítmény mellett – irreális.

Ezeknek a társadalmi szerződéseknek szükségképpen a jogon kívül kell megköttetniük, s csak aztán következhet a joggá változtatás. Úgy tűnik, a jognak most nem a tartalomra, hanem a formára kell koncentrálnia. Ez pedig az eljárás és az ellenőrzés.

A napjainkban napirendre került alkotmányozás szempontjából ez azt jelenti, hogy az alkotmány továbbfejlesztése semmiképpen sem mehet el az alanyi jogok konkretizálása felé, meg kell maradnia a nyitott kötelezettségvállalásoknál, a döntéshozatali eljárások, az ellenőrzés, és a hozzájuk kapcsolódó elvek kidolgozásánál.

Ha az alkotmányozást szélesebb értelemben fogjuk fel, tárgyunk – és gondolatmenetünk – azokhoz az alkotmányerejű törvényekhez (jogszabályokhoz) visz bennünket, amelyek éppen az eljárásokat, az ellenőrzést rögzítik. Itt mindenekelőtt az államháztartási törvényről és a számvevőszékről szóló törvényről van szó.

Az államháztartási törvényt, mint az állami pénzügyek vitelére vonatkozó legátfogóbb, elveket és eljárásokat egyaránt eredeti módon szabályozó törvényt kifejezetten "alkotmányerejű" törvénynek tekintjük. Ezt tartalmilag alátámasztja, hogy az egyik legalapvetőbb állami-társadalmi döntéshozatal (az úgynevezett államháztartási alrendszer folyó gazdálkodása – a költségvetések – és a vagyonnal történő gazdálkodás) elveit, résztvevőit és lebonyolítási rendjét foglalja magában. Kötelező szabályokat állapít meg a törvényhozás, az önkormányzati rendeletalkotás számára.⁶ Formai bizonyíték, hogy az itt szabályozott kérdések rendszeresen helyet kapnak alkotmányokban vagy alkotmányerejű törvényekben.⁷ Nem bizonyíték, de mindenképpen ezt erősíti, hogy a jelenlegi alkotmányfejlesztési koncepciók rendre az

⁶ Ferenczy Endre: Az államháztartásra vonatkozó törvényhozásról. Jogtudományi Közlöny 1992. május.

⁷ Nagy Tibor-Tóth János - Nagy Árpád: Pénzügyi jog. 31-32. p.

államháztartási törvényben szereplő szabályozási tárgyakat, néhol egyenesen ilyen rendelkezéseket szándékoznak beemelni az alkotmányba.⁸

Hasonló a helyzet az Állami Számvevőszékről szóló törvénnyel.

A költségvetés – az államháztartási jog központi kategóriája

Ha a pénzügyi jog születése az állami feladatkijelölés, illetve feladatmeghatározás, akkor a pénzügyi jog élete a költségvetés. Az államháztartás, az állami gazdálkodás formája a költségvetés. A költségvetés mint mindenre kiterjedő pénzügyi terv, a költségvetés mint a parlament által a kormány számára jóváhagyott pénzügyi cselekvési program, a költségvetés mint a köz pénzalapja, a költségvetés mint a közpénzek beszédéséről és elköltéséről szóló beszámoló.

A parlamenti költségvetési jog – alig használt, s máris elavult?

A rendszerváltást követő jogállamépítés egyik jelentős vívmánya, hogy felébresztette többévtizedes Csipkerózsika-álmából a parlamenti költségvetési jogot.

Az országgyűlés megtárgyalja a kormány költségvetési javaslatát, korlátlanul módosíthatja, és ha úgy látja jónak, elfogadja, törvénybe iktatja. Végrehajtásának ellenőrzésére saját ellenőrző szerve van (Állami Számvevőszék), a végrehajtásról szóló kormány-beszámoló (zárszámadás) törvény formában szintén az Országgyűlés hagyja jóvá. Az Országgyűlésnek teljesen szabad keze van a legfontosabb szerkezeti egységek (a fejezetek és címek) meghatározásában, az előirányzatokat túllépni, köztük jelentős átcsoportosításokat végrehajtani csak az országgyűlés beleegyezésével lehet. A költségvetés évközi jelentős módosítása (pótköltségvetés) ugyancsak törvénnyel történik. Bekerültek az államháztartási törvénybe a parlamenti költségvetési jog legfontosabb alapelvei; a teljesség, a valódiság, a részletesség, a bruttó elszámolás, az éves költségvetés.

Akkor mi a baj?

Úgy tűnik, hogy ezeket a jogokat, amelyek lényege, hogy a törvényhozás meghatározhassa a végrehajtó hatalom (a kormány) mozgásterét, a magyar parlament nem tudja, vagy nem akarja hatékonyan kihasználni.

Ennek néhány jele:

– Több mint ezer módosító indítvány tényleges megtárgyalása lehetetlen. (Az 1992-es költségvetéshez hozzávetőlegesen ezer, az 1993-ashoz 1100, az 1994. évihez több mint 1300 módosító indítvány született).⁹

– A képviselők gyakran nem képesek a számok (a kormány indoklása) mögé látni, jobb tájékoztatásuk nincs megnyugtatóan megoldva. Az Országgyűlésnek nincs saját költségvetési szakértői szerve. Az Állami Számvevőszék, bár alkotmányos, illetve törvényes kötelessége, nem kívánván politikai állásfoglalásra kényszerülni, elhárította magától a költségvetés célszerűségi és hatékonysági szempontú ellenőrzését.

⁸ Lásd az Igazságügyminisztérium által közzétett "A Magyar Köztársaság Alkotmányának Szabályozási koncepciója" elnevezésű elaborátumot. Kódexpress 1995 július 27. A Kódexpress 168. melléklete. A koncepcióra alább mint "Szabályozási koncepcióra" utalunk.

⁹ A bizottsági munka 1. rész. 2. kiadás. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest 1994.

– Az eddigi kormánykoalíciók kötelességüknek tekintették, hogy a költségvetési év kezdetéig megszavazzák kormányuk költségvetését.

– Annak ellenére teszik ezt, hogy tudják, a költségvetés nem fog kitartani egy évre, szükség lesz pótköltségvetésre.

– Miközben idestova tíz éve napirenden van az államháztartás reformja, a költségvetés egyenlegére, belső arányaira inkább hatott a gazdaság visszaesése és az infláció, mint a rendszerbeli reformok.¹⁰ Az Állami Számvevőszék mégoly komoly figyelmeztetései is szinte visszhang nélkül maradnak (annak ellenére, hogy létrejött az Országgyűlés Számvevőszéki Bizottsága).

Egri Péterné, az Állami Számvevőszék költségvetési szakértője a terület számos problémájára hívja fel a figyelmet: "A számvevőszéki jelentések szinte mindegyike rávilágít, hogy az utóbbi évek pozitív változásai ellenére a költségvetési dokumentumok még mindig nem áttekinthetőek, nem tükrözik világosan az állam feladatait. ... Továbbra is az a felfogás érvényesül: a 'pénz határozza meg a feladatot'. ... A reformkísérlet megrekedésének véleményem szerint az az egyik oka, hogy az Országgyűlés nem követelte meg – nem tudta elérni –, hogy azokban az ügyekben, amelyekben a döntés a különböző érdekek ütközése miatt csak a parlamentet illeti, ő is döntsön. ... El kell érni, hogy a köz céljára elvont jövedelmek elköltése valóban a köz céljait szolgálja. Az első lépés csak az lehet, hogy a célok a törvényhozás által elfogadottak legyenek. ... A parlament költségvetési jogainak azért kellene érvényt szerezni, mert a kormány és a minisztériumok számára csak a parlamenti döntés jelent számon kérhető kötelmet"¹¹ Hetényi István volt pénzügyminiszter így foglalja össze az 1991–1994. évi költségvetések parlamenti vitáját: "Tanulság, hogy maga a költségvetési vita mennyire kevésbé alkalmas a rendszerváltozás idején átfogó gazdaságpolitikai vitára. A költségvetés ugyanis klasszikus folyamatszabályozó eszköz, amely szükségszerűen a létező intézményrendszerre és törvényekre épül, miközben gazdaságunk kulcskérdései ma inkább az utóbbiak formálásától függnék. Így mindazok a jogos észrevételek, amelyeket az átalakulásról a költségvetés kapcsán tesznek, tulajdonképpen le pattannak az előterjesztésről."¹²

Hetényi István egyértelműen alkotmányos pénzügyi jogi kérdéseket is megfogalmaz: "Optimálisan határozták-e meg az országgyűlés és a kormány döntési kompetenciáját? Minden alapvető kérdés az országgyűléshez tartozik-e, illetve a részletezett költségvetési döntések sokaságával képes-e az országgyűlés érdemben megbirkózni?"¹³ A bizottsági munka fontos jellegzetességeiről tudósít a Parlamenti Módszertani Iroda tanulmánya: "A költségvetési törvényjavaslat tárgyalását mind az ellenzéki, mind a kormánypárti képviselők fontosnak tartják, mert ennek során kifejezhetik a Kormány gazdaságpolitikájával kapcsolatos álláspontjukat, véleményüket, kritikájukat. ... Míg az Országgyűlés plenáris ülésein lefolytatott vitákon ezek dominálnak, a bizottságok munkáját elsősorban a szakkérdések megvitatása jellemzi, továbbá itt zajlik a tulajdonképpeni költségvetési alku. ... A bizottságok ülésén a Kormány képviselőjét a Pénzügyminisztérium látja el. A bizottságok igénylik, hogy a fejezetért felelős is részt vegyen üléseikén és véleményt nyilvánítson szakkérdésekben.

¹⁰ Hetényi István: Mi van a szlogen mögött? Figyelő 1994. december 21. 19. p.

¹¹ Kecskére nem bízható káposzta. Népszabadság, 1994. november 1.

¹² Hetényi István: Államháztartási folyamatok a kilencvenes évek elején. Közgazdasági Szemle, 1994.

¹³ Hetényi István: Mi van a szlogen mögött? Figyelő, 1994. december 21. 19. p.

A tárcák különösen akkor tartják indokoltnak részvételüket, ha a költségvetés összeállításánál egy-egy előirányzat meghatározásánál nem sikerült egységes álláspontot kialakítani a Kormánnyal, és ezen érdekeiket a bizottságokban szeretnék érvényesíteni. Általánosságban elmondható azonban, hogy a vélemények kialakításánál a Kormány nevében eljáró Pénzügyminisztérium állásfoglalása dominál." (Bizottsági munka 145. old.)

Hatalommegosztás és költségvetési jog

Bragyova András "Az új alkotmány egy koncepciója" című munkájában így ír: "Az állam pénzügyeinek irányítása és az állam pénzügeit meghatározó állami szerv egyben az állam tényleges vezető szerve; innen az állampénzügyek jelentősége az alkotmányos államban. Az állampénzügyek alkotmányos szabályozásának első elve tehát az, hogy az állam bevételei és kiadásai feletti rendelkezés jogát úgy kell megosztani az állam vezető alkotmányos szervei között, hogy ez a megosztás megfeleljen az alkotmány általános elveinek; másképpen fogalmazva, az állam pénzügyei feletti rendelkezési jogok – hatáskörök – elosztásának követnie kell az állam általános hatásköri szerkezetét."¹⁴Nos, ha a jogon belülről szemléljük e meglehetősen összetett kérdést, kiindulópontunk nem lehet más, mint Bragyováé. Abban a pillanatban viszont, amint onnét egy kicsit is kitekintünk, felöltlik: Nem kell-e megfordítanunk a sorrendet, nem kell-e a költségvetésekkel (az államháztartással) kapcsolatos tartós és súlyos problémákból (többek között: túl nagy deficit, túl nagy államadósság, pazarlás, fegyelmetlenség, a költségek demokratikus kontrolljának gyengeségei) levezetni a legmegfelelőbb hatalommegosztási rendszert?

A parlament költségvetési joga – van-e?, legyen-e?

A parlamenti költségvetési jog fénykorát körülbelül a XIX. század elejétől (Franciaországban 1816-tól) a XX. század elejéig terjedő időszakra tehetjük. Bizonyára több ok miatt, a későbbiekben ez a jog jelentősen kiürült, miközben a hagyományok tovább éltették. Miközben a kormányok – legalábbis az európai kontinensen – tényleges túlhatalomra tettek szert azzal, hogy az egyre összetettebb költségvetések összeállítása és végrehajtása az ő dolguk, a parlamenti felhatalmazás (az appropriáció) a kormány számára a költségvetési törvényben foglalt bevételek beszedésére és a kiadások teljesítésére megmaradt.¹⁵ Magyary Zoltán 1923-as klasszikus munkájában egyenesen így fogalmaz: Az a körülmény azonban, hogy a költségvetés megállapításának jogát a törvényhozás magának tartja fenn fenn, nem változtat a funkció természetén. A költségvetés megállapítása lényegileg közigazgatási funkció

¹⁴ Bragyova i.m. 235-236. p.

¹⁵ Az 1959-es francia "államháztartási törvény", az Ordonnance organique du 2 janvier aux lois de finances 39. cikkelye ez alól is kivételt enged azzal, hogy amennyiben a parlament túllépi a számára a költségvetési törvény megszavazására adott határidőt, rendelettel hatályba léptetheti a költségvetést. A parlamenti költségvetési jog elvesztésének lehetőségét kimondó cikkely alkalmazására még nem került sor.)

marad és annak a törvényhozó hatalom által való végzése az államhatalmak Montesquieu által felállított megosztásának elvébe ütközik.¹⁶

Fakulnak a parlamenti költségvetési jog olyan nagy klasszikus elvei, mint az egységesség, az univerzalitás, a specialitás.¹⁷ Ma már egy sor országban (Németország, Spanyolország, Franciaország, Írország, Olaszország, Egyesült Királyság) korlátozzák a parlament (a képviselők) jogait a költségvetési törvénnyel kapcsolatban. Különösen a kiadásokat növelő, illetve a bevételeket csökkentő módosító indítványok korlátozására került sor.¹⁸

A magyar "Szabályozási koncepció" ezen a ponton úgy tűnik korszerűsíteni kíván. Az eddig korlátlan módosítási joggal szemben úgy találja, hogy "Indokolt az alkotmányban előírni, hogy a költségvetési törvényeket a kormány terjeszti az országgyűlés elé (a kormánynak ez a fontos jogositványa a képviselőkkel szemben már ma is él), és azokhoz a kiadás növelésére csak olyan módosító javaslat tehető, amely a forrást is megjelöli."

Módosítja-e az országgyűlés a Kormány költségvetési javaslatát?

Ha az eddigi gyakorlat arra utal, hogy a költségvetési törvényjavaslat parlamenti tárgyalása során a képviselői indítványoknak (is) betudhatóan a költségvetés jelentősen módosul, s különösen, ha ez a deficit növekedése irányába húz, akkor ez az alkotmánymódosítás üdvözlendő.

Próbaképpen (reprezentativitásról sajnos nem beszélhetünk) megvizsgáltuk az 1992-es évi költségvetési törvénytervezet¹⁹ és az 1992-es költségvetési törvény (LBJ 1991. évi XCI. törvény) költségvetési előirányzatainak egymáshoz való viszonyát.

A számok a következőt mutatják:

A kiadási oldalon az 1074 jóváhagyott előirányzataból 999 megegyezik a tervezetben foglaltakkal. Tizenhárom fejezet esetében egyetlen változtatásra sem került sor. Összesen 62 előirányzatot módosított az Országgyűlés, és 13, a tervezethez képest új előirányzatot fogadott el, egyetlen előirányzat-javaslatot törölt.

A bevételi oldalon a kereken 200 bevételi előirányzat-javaslatból egy (!) megváltoztatására és három törlésére került sor.

A költségvetési hiány a Kormány tervezetében 69.400 millió forint volt, míg az Országgyűlés által elfogadott törvényben 69.779,6 millió szerepel.

Ezek a számok arra utalnak, hogy az Országgyűlés igen kevésbé változtatta meg a Kormány javaslatát, a hiány mértékét pedig gyakorlatilag nem befolyásolták a hosszas parlamenti viták és szavazások. A változtatások mértéke nem éri el a kiadási főösszeg 5 %-át, s túlnyomórészt a kiadások közötti átcsoportosításokból adódtak.

A fenti vizsgálódás nem eredeti ötlet. H. Message "Peut-on mesurer le pouvoir budgétaire du Parlement" című tanulmányából származik.²⁰ Ugyanő hangsúlyozza,

¹⁶ Dr. Magyary Zoltán: A magyar állam költségvetési joga. Közigazgatási jogi tanulmány. Budapest, 1923. A Studium Bizománya. 95. p.

¹⁷ Loic Philip: Finances Publiques, Cujas, Paris, 1992.

¹⁸ Jürgen von Hagen and Ian J. Harden: National budget processes and fiscal performance. European Economy 1994. No.3.

¹⁹ Magyar Köztársaság Kormánya 3636/1 Állami költségvetés 1992. I. kötet.

²⁰ Revue Française de Finances Publiques, No.41, 1993.

hogy mielőtt a parlamentet gyengeséggel vádolnánk, meg kell vizsgálni, hogy maga a kormány mekkora tényleges szabadsággal rendelkezik a költségvetés összeállításánál. Elemzéséből kitűnik, hogy ez a szabadság igencsak behatárolt, hiszen mind a kiadási, mind a bevételi oldalon igen kemény gazdasági, társadalmi és jogi korlátok érvényesülnek.

Ha mostmár a kormányt vesszük szemügyre, mint aki leginkább gyanúsítható a "költségvetési bűnök" elkövetésével, a következőre kell emlékeztetnünk: A Kormány a költségvetéshez való viszonyt tekintve eltérő pozíciójú, és sok tekintetben ellentétes érdekű tagokból áll, ideértve a miniszterelnököt. A közönséges, a "költekező miniszterek" (dépenseurs, spending ministers) mellett, akik mindenekelőtt a tárcájuk által elkölthető minél több pénz költségvetésbe iktatásában érdekeltek, ott találjuk a pénzügyminisztert, akinek gondolnia kell a bevételekre és az egyenlegre (hiányra), a miniszterelnök hasonló pozícióban van, azzal a különbséggel, hogy neki még a társadalmi béke és a kormányhatalom megőrzésének terhe is nyomja a vállát.

A magyar költségvetési eljárási jogban – több európai országtól eltérően – nincs szabályozva a kormányon belüli költségvetési viták elrendezésének módja. (Ebből adódó súlyos alkotmányos rendetlenség, amikor az egyes miniszterek – amint azt fentebb láttuk – az országgyűlési bizottsági ülésen próbálják elérni azt, amit a Kormányban nem sikerült.)

Ha a széles értelemben vett költségvetési fegyelmet javítani akarjuk a kormányon belül, akkor nyilván a költekező miniszterek pozícióit kell gyengíteni. Ők hajlamosak leginkább a költségvetési illúzió (fiscal illusion) keltésére, azaz arra az eljárásra, amikor a "mindenkinek juttassunk", illetve az "én nem bántalak téged, te nem bántasz engem" elvtelenségei érvényesülnek a költségvetési alkukban, s visznek menthetetlenül a túlköltekezés felé.

Egy másik módszer a költségvetési fegyelem erősítésére a többéves költségvetési tervezés, illetve a szigorú eljárási kötöttségek.

Példaként hadd említsük az Európai Unió költségvetési jogát, amelyben az éves költségvetések egy – a költségvetés elkészítéséért felelős szervek közötti megállapodásban rögzített – ötéves költségvetési terv (financial perspectives) keretei (keretszámai) között készülnek, ahol a költségvetésben nem lehet sem hiányt, sem többletet tervezni, s ahol a bevételekről a tagállamok kormány-képviselőiből álló Tanács egyhangúan dönt. (A döntést aztán a tagállamok belső alkotmányos rendjében is el kell fogadtatni. Ez eddig nem okozott problémát.)

A költségvetési fegyelem – külső kényszer?

A nemzeti szuverenitás szempontjából nem érdektelen kérdés, hogy vajon mennyire dönt szabadon, azaz külső kényszerektől mentesen az ország (az állam, annak szervei) a költségvetéséről.

Gazdasági szempontból komoly külső kényszerek adódhatnak onnét, hogy a költségvetési hiány (az államadósság) külső finanszírozása piaci és politikai korlátokba ütközhet.

Jól ismert, hogy a Nemzetközi Valuta Alap (International Monetary Fund – IMF) egyes hiteleihez a tagállamok – így Magyarország – csak meghatározott feltételekkel juthat hozzá. E feltételek között rendre ott találjuk a költségvetési hiány

csökkentésének illetve kordában tartásának követelményét. Az is közzismert, hogy itt a közvetlen szankció a hitelnyújtás elmaradásában, a közvetett pedig a nemzetközi hitel- és tőkepiacok esetleges kedvezőtlen reagálásában áll. Mivel itt nem kényszerhitel felvételéről van szó, a hitel-megállapodás az IMF és Magyarország között jön vagy nem jön létre, jogi értelemben szuverenitás-csorbulásról nem beszélhetünk.

Más a helyzet az Európai Unió és Magyarország jövőbeni viszonyában.

Itt a jogi helyzet vázát a következőképpen látjuk: Magyarország (a magyar kormány) 1994 április elsején felvételét kérte az Európai Unióba. Az Európai Unió célul tűzte a Gazdasági és Monetáris Unió (Economic and Monetary Union, Union Économique et Monétaire) létrehozását. A csatlakozni szándékozóknak ezt a célkitűzést is maradéktalanul magukévá kell tenniük. A Gazdasági és Monetáris Unió viszont követelményeket támaszt a belépőkkel, és a bent lévőkkel szemben. A csatlakozás feltételei között találjuk a korlátozott költségvetési deficitet és a korlátozott államadósságot. A belépésig ezek politikai követelményként, a belépés után viszont már jogi követelményként is érvényesülni fognak velünk szemben.

ERNŐ VÁRNAY

REFLEXIONS SUR QUELQUES PROBLEMES DU DROIT CONSTITUTIONNEL DES FINANCES PUBLIQUES

(Résumé)

Les réflexions portent sur les questions qui sont communs au droit constitutionnel et droit des finances publiques.

Dans une période de transition la notion des fonctions (des responsabilités) de l'État ayant des conséquences financières et des lois déterminants les détails de ces responsabilités sont également en question.

Le rétablissement du droit budgétaire parlementaire en Hongrie (par la voie de modification de la Constitution et surtout la loi sur les finances publiques (Loi XXXVIII. de 1992) - est un acquis indiscutable, mais le fonctionnement de ce nouveau pouvoir relevent un certain nombre de questions:

Pour éviter de mener un débat sur plus de mille amendements chaque année faut-il limiter le droit d'amendement des députés concernant le projet de loi sur le budget?

Est-ce que le parlement dispose-t-il un pouvoir budgétaire vis-à-vis du gouvernement? Selon le calcul mené après Hervé Messagé (RFFP No.41. 1993.) celui-ci semble être relativement faible.

Faut-il élargir ou tout au contraire, limiter le pouvoir budgétaire du parlement?

Afin d'améliorer les conditions de la discipline budgétaire faut-il préciser le processus décisionnel au sein même du gouvernement, et renforcer peut-être la position du premier ministre et le ministre des finances à l'encontre de ministres dépensiers?

Il faut en même temps retenir que le champ de liberté d'action (la souveraineté) concernant le budget (ou plus précisément le déficit excessif) reste très limité à cause des conditions établies par les institutions internationales (FMI) et surtout avec l'adhésion à l'Union européenne de la Hongrie.