

## A költségvetési abszolút vétő. A Költségvetési Tanács, mint a parlamentáris kormányzat korlátja

### *Bevezető*

Magyarországon 2008-ban jött létre, és 2009-ben kezdte meg a működését a Költségvetési Tanács, amely később újjászervezte az Alaptörvényben már abszolút vétőjogot kapott a költségvetési eljárásban. A Költségvetési Tanácsot tehát az országgyűlési döntéshozatal „támogató” szervként határozza meg az Alaptörvény<sup>2</sup>, de lényegében a parlamentáris kormányzat alkotmányos korlátjává vált. Ebben a tanulmányban be kívánom mutatni a Költségvetési Tanács létrejöttének okait és szerepét a hatalommegosztásban.

### *Költségvetés és parlamentarizmus*

A parlamentarizmus kialakulásával a költségvetés elfogadása az egyik legfontosabb eszköz lett a végrehajtó hatalom ellenőrzésére. Még a bizalmatlansági indítvány intézményének kialakulása előtt tanúi lehetünk annak, hogy a végrehajtó hatalomnak a parlament jóváhagyását kellett kérnie az adók beszédéséhez<sup>3</sup>. Az alkotmányos monarchia lényegi jellemvonása, hogy a kormány nem a parlamentnek, hanem az uralkodónak volt felelős. A parlament hatáskörébe tartozott azonban többek között az adókiadás joga. A végrehajtó és a törvényhozó hatalom elkülönülése tehát tényleges kontrollt jelentett a kormány felett a költségvetésen keresztül. A prezidenciális kormányformában a két hatalmi ág közötti tényleges elkülönülés odáig vezethet, hogy a parlament nem is veszi figyelembe a végrehajtó hatalom költségvetési elképzelését. A törvényhozó hatalom a költségvetés terén tehát igen komoly ellensúlyt jelent az elnökkel szemben. A parlamentáris kormányzati rendszerben azonban a két hatalmi ág összefonódása miatt a költségvetés elfogadása formális aktus<sup>4</sup>, annak ellenére, hogy a kormány és az ellenzék egyik legjelentősebb összecsapását láthatjuk a költségvetési vita során.

A demokratikus politikai rendszerek működésének bináris logikája, vagyis a kormányra kerülni vagy ellenzékben maradni érték-duálja – legalábbis az eszményi elképzelések szerint – olyan felelős, jól átgondolt kormányzati döntéshozatalt indukál, amely a választópolgárok jelentős többségének a boldogulását szolgálja. A meghatározott időközönként, négy-öt évente történő parlamenti választások, vagyis a politikai felelősségre vonás – gondolhatnánk – nyilván arra sarkalja a kormányzatot, hogy a köz vagyonával is körültekintően bánjon. A parlamenti választások során a választópolgárok ítéletet mondanak az előző ciklus kormányzatának munkája felett. Nem egy-egy konkrét döntésről, hanem az egész előző időszakról fejtik ki álláspontjukat, és vonják felelősségre a kormányzatot. Ez a felelősség természetesen politikai felelősséget jelent, amely a regnáló kormánypártok vereségében mutatkozik meg, vagyis a felelősség megnyilvánulása a kormányváltásban manifesztálódik. Szükséges ugyanakkor azt is szem előtt tartani, hogy a kormányzati

---

<sup>1</sup> Nemzeti Községi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék, Egyetemi adjunktus, e-mail: szalai.andras@uni-nke.hu

<sup>2</sup> Alaptörvény 44. cikk (1) bek.

<sup>3</sup> Szente Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz Kiadó, Budapest, 2010. 363. o.

<sup>4</sup> Bradley, Anthony W. – Pinelli, Cesare: *Parliamentarism*. In: Michel Rosenfeld – András Sajó (szerk.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press, Oxford, 2012. 667. p.

döntéshozatalban történő hibák, tévedések cikluson belüli korrigálására csak nagyon ritkán van lehetőségük a választópolgároknak.

A parlamentben többséggel rendelkező kormányzat vonatkozásában tehát a felelősség elsősorban az országgyűlési választások elvesztésekor jelenik meg; a ciklus közben, ha stabil és fegyelmezett a kormánypárti frakció, erre nincs igazán lehetőség. A kormányok leginkább a költségvetés terén hajlanak olyan döntések meghozatalára, amelyekben a rövid távú politikai előnyöket keresik. A demokratikus országok nagy részében a XX. század közepe óta a fiskális fegyelem ígéretése után a kormányok rendszerint feladták ezt, mert újráválasztásuk érdekében vagy a kiadásokat növelték, vagy csökkentették az adókat.<sup>5</sup> A fiskális alkoholizmusként ismert jelenség a költségvetési politika metaforája, amelyben a tagadás, az elhalasztott elvonókúra és mások hibáztatása egyaránt megjelenik.<sup>6</sup> A túlköltekezés, az átgondolatlan hitelfelvétel azonban a következő kormányok lehetőségeit, sőt a következő generációk sorsát is meghatározhatja. A befektetők biztosak szeretnének lenni abban, hogy fegyelmezett a költségvetési politika, és nincs elrejtve előlük olyan információ, amely saját szempontjukból lényeges lehet. A hiteles költségvetési politika ugyanis a gazdaság növekedését, a deficit csökkenését vonja maga után.<sup>7</sup> Ha nincs mód az egyes politikai döntések korrigálására, felülvizsgálatára a kormányzati cikluson belül, akkor olyan fékeket kell beépíteni, amelyek eljárási szabályként jogilag kötelező erővel bírnak a kormányzat számára, vagyis eleve meg kell akadályozni az eladósodás lehetőségét.

Az Európai Unióban a stabilitási és növekedési paktum ezt a célt szolgálja, ugyanis a tagállamoknak meg kell felelniük az előírt költségvetési célkitűzéseknek, és részt kell venniük az EU költségvetési politikát felügyelő rendszerében, amelynek keretében a túlzott deficitre vonatkozó eljárás megindulhat, bár a fokozott költségvetési ellenőrzés csak az eurót bevezető államokra vonatkozik, így hazánkra nem<sup>8</sup>. Hazánk számára az uniós tagság előtt nem volt semmilyen korlát a költségvetési politika vonatkozásában, bár az EU-ba történő belépést megelőzően Magyarország részt vett az európai fiskális koordinációs mechanizmusban<sup>9</sup>.

Az Unión kívüli országok is bevezettek olyan intézményeket és eljárásokat, amelyek elősegítik a felelős költségvetési politikát azáltal, hogy korlátozzák a politikai döntéshozókat. Több országban elfogadtak egy költségvetési felelősségi keretrendszert, amelyet az egymást követő hatalomra kerülő valamennyi kormányzat köteles betartani<sup>10</sup>. Ennek egyik eleme egy olyan intézmény felállítása, amely a költségvetés elkészítésekor valamilyen módon felügyeletet gyakorol, vagy egyenesen beleszólást kap a döntéshozatalba.

### *A költségvetési felelősségi keretrendszer külföldi tapasztalatai*

Ahogy az előzőekben említettem, a költségvetési egyensúly érdekében több ország is elfogadott egy ún. költségvetési felelősségi keretrendszert (kfk.). Ezt sokszor a pénzügyi válság tapasztalatai alapján a befektetői bizalom elnyerése, a későbbi válságok elkerülése

<sup>5</sup> Kopits György: A költségvetési felelősség keretrendszere. Nemzetközi tapasztalatok és magyarországi tanulságok. In: *Pénzügyi Szemle*. 2007/2. 198. o.

<sup>6</sup> Kopits György metaforája. P. Szabó Gábor – Kékesi László: Konferencia a költségvetési felelősségről. In: *Pénzügyi Szemle*. 2006/3. 385. o.

<sup>7</sup> Romhányi Balázs: Szempontok és javaslatok a magyar fiskális szabály- és intézményrendszer reformjához. In: *Pénzügyi Szemle*. 2007/2. 337. o.

<sup>8</sup> Orbán Gábor – Szapáry György: A stabilitási és növekedési paktum az új tagállamok szemszögéből. In: *Közgazdasági Szemle*. 2004/szeptember. 810. o.

<sup>9</sup> Orbán Gábor – Szapáry György: Magyar fiskális politika: quo vadis? In: *Közgazdasági Szemle*. 2006/április 305. o.

<sup>10</sup> Kopits: A költségvetési felelősség keretrendszere. i. m. 199. o.

érdekében tették meg. Mintaként szolgált az 1994-ben Új-Zélandon létrehozott Fiscal Responsibility Act<sup>11</sup>.

A kfk. alapvetően négy lényegi elemből áll. A költségvetési politikai szabályok az egyenlegre, a kiadásra vagy az adósságra rögzített szabályokat jelentik. A költségvetési eljárási szabályok a költségvetési tervezésre irányulnak. Az átláthatósági normák szerepe abban van, hogy a befektetők számára minden fontos információ rendelkezésre álljon döntéseikhez. Végül a negyedik elem egy független állami szerv felállítása, amely felügyeli és kontrollálja a szabályok betartását<sup>12</sup>.

A kfk. szabályrendszerét különböző jogforrási szinten szabályozzák az egyes országok. Ez megjelenhet alkotmányi szinten, magas szintű törvényben (Brazília) vagy egyszerű törvényben is (India). Előfordulhat, hogy nem is szabályozzák jogszabályban, hanem megállapodás alapján tartják be a kormányok. Ez utóbbira Chile lehet példa, ahol 2006-ban öntötték törvényi formába a kfk.-t, miután 5 évig nem hivatalosan alkalmazták és tökéletesítették<sup>13</sup>.

A költségvetés átláthatóságának fontos biztosítója egy kormánytól független intézmény felállítása, amely hatékonyan korlátozza az átgondolatlan költségvetési politikát. Az Egyesült Államokban ezt a szerepet a Kongresszusi Költségvetési Hivatal látja el. Nixon elnök visszaélései az 1970-es évek elején nagymértékben hozzájárultak ahhoz, hogy megalakuljon egy ilyen hivatal. Az USA elnöke ugyan köteles minden évben beterjeszteni költségvetési javaslatát, de a törvényhozó hatalom akár egyedül is tud költségvetést alkotni, amelynek nélkülözhetetlen bázisát jelenti a pártsemleges Költségvetési Hivatal<sup>14</sup>. A költségvetési vitában a Kongresszus a Költségvetési Hivatal becsléseit használja.

Az európai országokban is működnek hasonló intézmények, mint a belga Federal Planning Bureau vagy a holland Central Planning Bureau. Belgiumban a kormány köteles megindokolni, ha eltér az FPB előrejelzéseitől.<sup>15</sup> A holland kormány a CPB makrogazdasági előrejelzéseit köteles használni, és választások idején „beárazza” a pártok programjait, ezáltal felhívja az állampolgárok figyelmét a költségvetési szempontok fontosságára.<sup>16</sup> A hazai próbálkozások ezen a téren sikertelenek voltak, mert pl. a Magyar Nemzeti Bank által kiszámolt valódi költségvetési hiány gyakran azt eredményezte, hogy konfliktusba került a kormánnyal, és a politikai elfogultság vádjával kellett szembenéznie.<sup>17</sup> Svédországban három intézmény működik közre a kfk. ellenőrzésében: a Nemzeti Adósság Hivatal, a Nemzeti Pénzügyi Hivatal és a Nemzeti Kutatási Intézet, amelyek függetlenül és szakértelemmel látják el feladatukat.<sup>18</sup>

A külföldi országokban bevezetett kfk. a költségvetési politika depolitizálásához vezetett. Brazíliában, Bulgáriában, Chilében vagy éppen Svédországban a politikusok nem vonják kétségbe azt, hogy a kiadási javaslatokat a kfk.-val összhangban kell megfogalmazniuk<sup>19</sup>.

---

<sup>11</sup> Kopits György: A költségvetési felelősségről. Kommentár a Pénzügyminisztérium koncepciójához. In: *Fejlesztés és finanszírozás*. 2007/4. 70. o.

<sup>12</sup> Kopits György előadása. In: P. Szabó Gábor – Kékesi: i. m. 384. o.

<sup>13</sup> Kopits: A költségvetési felelősség keretrendszere. 199–200. o.

<sup>14</sup> Romhányi 2007: i. m. 344. o.

<sup>15</sup> Romhányi 2007: i. m. 346. o.

<sup>16</sup> Györfly Dóra: Költségvetési Tanács Magyarországon. In: *Fejlesztés és finanszírozás*. 2009/3. 56. o.

<sup>17</sup> Györfly 2009: i. m. 57. o.

<sup>18</sup> Ake Hjalmarsson előadása. In: P. Szabó – Kékesi i. m. 387. o.

<sup>19</sup> Kopits: A költségvetési felelősségről. i. m. 70. o.

## *A Költségvetési Tanács felállítása*

2006-ban az államadósság mértéke a választási kampány egyik fontos elemévé vált, így az akkori ellenzéki párt a Fidesz és maga a miniszterelnök Gyurcsány Ferenc is saját javaslatot nyújtott be az Országgyűlésben egy tanács felállítására, amely az államadósság kontrolljaként funkcionált volna.<sup>20</sup> Ez azonban a politikai konszenzus hiányában nem jöhetett létre.

2006. május 19-én az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank szervezésében konferenciát tartottak a költségvetési felelősségről<sup>21</sup>. A külföldi és a magyar szakértők egyaránt egyetértettek abban, hogy szükség van a kfk. magyarországi bevezetésére. Ennek egyik lényeges pontjaként merült fel egy, a kormánytól független intézmény felállítása is. Veres János egy új szervezet felállítását nem tartotta indokoltnak, mert úgy vélte, nem jelentene többletkontrollt az ÁSZ ilyen jellegű hatásköréhez képest. *Varga Mihály, az akkori költségvetési bizottság elnöke ezen a konferencián felhívta a figyelmet arra, hogy az ÁSZ ellenőrzése ebben a tekintetben kiüresedett, mert olyan is előfordult, hogy összesen egy napja volt a költségvetés véleményezésére*<sup>22</sup>. Varga Mihály 2007 szeptemberében a Magyar Közgazdasági Társaság 45. és a Romániai Magyar Közgazdász Társaság 16. Közgazdász-vándorgyűlésén Debrecenben tartott előadásában a fiskális terápia keretében a költségvetési fegyelem független szervezettel történő megerősítését javasolta.

A 2007 tavaszán tartott PM–MNB konferencián a kormányfő kiemelte, hogy egy szabályalapú keretrendszer bevezetésére van szükség. Júniusban a Pénzügyminisztérium közzétette a költségvetési felelősségről és az Országgyűlés Költségvetési Hivataláról szóló törvény koncepcióját, amely amerikai mintára egy pártsemleges intézményként tartalmazta a Költségvetési Hivatal felállítását.<sup>23</sup> Az elképzelések szerint egy 96 fős apparátussal látta volna el a feladatait, amely a hasonló európai intézmények létszámához igazodott<sup>24</sup> volna. A kezdeményezést a köztársasági elnök támogatta, és felhívta a pártok frakcióvezetőit, hogy egyeztessenek a törvény elfogadásáról<sup>25</sup>. A javaslat vitákat váltott ki a szakirodalomban. Kopits György fontosnak tartotta, hogy önálló arculata legyen, ezért nem lenne jó beolvasztani már létező intézménybe, az ÁSZ-ba vagy az MNB-be<sup>26</sup>. Ugyanakkor a politikai polarizáció miatt nem tartotta realistikusnak a parlamenten belül egy független intézmény felállítását<sup>27</sup>. Romhányi Balázs többféle alternatív szervezeti formát vázolt fel. Ennek egyike az ÁSZ-on belül külön létrehozott iroda. Néhány szakértőből álló költségvetési tanács felállítását nem tartotta célravezetőnek, mert jelentős stábra van szükség a feladatok ellátásához, amelyet célszerű lenne biztosítani. Romhányi felvetette egyfajta „legtisztább” megoldásként a parlament felügyelete alatt működő új intézmény felállítását. Kompromisszumként ideiglenesen az ÁSZ-on belül javasolt létrehozni külön alelnök vezetésével egy ilyen hivatalt, amely később önálló intézménnyé válna.<sup>28</sup>

<sup>20</sup> Smuk Péter: A Költségvetési Tanács a magyar alkotmányos rendszerben. <http://dfk-online.sze.hu/images/J%C3%81P/2013/1/smuk.pdf>, letöltés ideje: (2015.10.12.) 196. o.

<sup>21</sup> A konferencia összefoglalóját lásd P. Szabó – Kékesi: i. m.

<sup>22</sup> P. Szabó – Kékesi: i. m. 388–389. o.

<sup>23</sup> Kopits: A költségvetési felelősségről. i. m. 67. o

<sup>24</sup> Gyórfy 2009: i. m. 56. o

<sup>25</sup> Kopits György – Romhányi Balázs: A Költségvetési Tanács indulásának tanulságai. In: *Közgazdasági Szemle*. 2010/július–augusztus. 577. o.

<sup>26</sup> Kopits: A költségvetési felelősségről. i. m. 70. o

<sup>27</sup> Kopits: A költségvetési felelősség keretrendszere. i. m. 210. o.

<sup>28</sup> Romhányi 2007: i. m. 346–347. o.

A Költségvetési Tanács felállítása később már a Nemzetközi Valutaalappal és az Európai Bizottsággal kötött megállapodás alapján a pénzügyi mentőcsomag egyik feltételeként is megjelent.<sup>29</sup>

A Költségvetési Tanácsot a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvény állította fel. Három tagját az államfő, az ÁSZ elnöke és az MNB elnöke jelölése alapján az Országgyűlés választotta meg. 2009 februárjában alakult meg az új intézmény és júniusban megkezdte működését. Bár szükséges lett volna, hogy konszenzussal, kétharmados törvénnyel jöjjön létre, mint ahogyan pl. Braziliában, de erre nem került sor. Mindezek mellett mégis jelentős támogatottsággal kezdte meg működését a Tanács, mert a három tagját a költségvetési bizottság egyhangúan támogatta, a Parlament pedig ellenszavazat nélkül választotta meg.<sup>30</sup> A törvény szerint a tagok 9 évre nyerték el megbízatásukat, és függetlenségük érdekében nem voltak újraválaszthatóak. A törvény kizárta olyan személy megválasztását, aki a jelölést megelőző évben a Kormány megbízatásához kötött megbízatással rendelkezett, vagyis olyan tisztséget töltött be, amely megszűnt a kormány megbízatásának megszűnésével (pl. miniszter, államtitkár, szakállamtitkár). Ugyanígy kizárta azt, aki a jelölést megelőző négy évben országgyűlési képviselő, európai parlamenti képviselő volt, illetve bármely párt országos (központi) szervezetében választott vezető tisztséget töltött be.

A törvény szerint ugyan a köztársasági elnök által jelölt tag kiemelt jogokkal rendelkezett, de a Tanács tagjai úgy döntöttek, hogy minden döntést konszenzusos alapon hoznak a hatékonyság érdekében<sup>31</sup>. A Tanácsnak a parlamentáris kormányzattal szembeni alkotmányos korlát szerepét ugyan a jogszabályi környezet kérdéssé tette, hiszen nem minősített többséggel választották a tagokat, ennek ellenére igyekezett pártatlanul ellátni feladatait. Ez a Költségvetési Tanács ugyanis alapvetően egy „véleménynyilvánító” szervként funkcionált. Ennek érdekében a törvény kimondta, hogy becslést készít mind a benyújtást követően, mind a zárószavazást megelőzően a költségvetési és pótköltségvetési törvényjavaslatok, valamint minden olyan, az Országgyűlés által tárgyalt törvényjavaslat költségvetési hatására vonatkozóan, amely külső tételek alakulására befolyással lehet. A Tanács tehát nem kapott vétójogot a döntéshozatalban, így a kormány magatartását a meggyőzés erejével tudta befolyásolni, de nem kényszerítő eszközzel.<sup>32</sup> Voltak olyan javaslatok, amelyek szerint a Tanácsot vétójoggal kellett volna felruházni. Álláspontom szerint többféle lehetőség kínálkozott volna a Tanács hatékonyabb szerepének létrehozásához. Ennek legfontosabb eleme lett volna a már említett vétójog a költségvetési törvény vonatkozásában. Egy ilyen intézmény szerepét véleményem szerint döntően meghatározza, hogy milyen módon lehet semlegesíteni a vétót. Akkor tölthet be erős korlátozó funkciót a Tanács, ha a vétó nem semlegesíthető. Ennél enyhébb, de még mindig komoly garanciát jelent, ha kétharmados többséggel hárítható el a vétó. Nem lebecsülendő, de mégis főként szimbolikus egy olyan szabály, amely alapján alkotmányos-politikai szokásként nem bírálják felül a tanácsi vétót.

Közvetlen kényszerítő eszköz hiányában a Tanács reálisan azt a célt tűzhetette ki, hogy csökkentse a kormány információs előnyét, így ennek birtokában az állampolgárok lehetőséget kaptak, hogy a kormányt rákényszerítsék a felelős gazdálkodásra<sup>33</sup>. A Tanács igyekezett a pártatlanságát hangsúlyozni, ezért a 2010. évi költségvetési törvényt is

---

<sup>29</sup> Gyórfy: i. m. 52. o.

<sup>30</sup> Kopits – Romhányi: i. m. 577. o.

<sup>31</sup> Kopits – Romhányi: i. m. 579. o.

<sup>32</sup> Kopits – Romhányi: i. m. 584. o.

<sup>33</sup> Gyórfy: i. m. 57. o.

véleményezte, holott csak a következő évit kellett volna. Nem akarta a Tanács azt a látszatot kelteni, hogy csak a következő kormányzat fiskális politikáját kívánja kontrollálni<sup>34</sup>.

### *A költségvetési egyensúly az Alaptörvényben. Az „új” Költségvetési Tanács szerepe*

Az Alaptörvény új alapokra helyezte a Költségvetési Tanács szerepét, az intézmény részletes szabályait pedig egy új törvény, a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény tartalmazza.

Az Alaptörvény a gazdasági válság hatására kiemelt szerepet biztosít a Tanács számára. Ennek értelmében az Alaptörvénybe a stabil költségvetést és az eladósodást megakadályozó rendelkezések kerültek. A Költségvetési Tanács az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv, amely a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja. A költségvetési jogalkotási folyamatban a Tanács elnöke jogosult részt venni az Országgyűlés és annak bizottságai ülésén, ott felszólalhat, véleményét kifejtheti.<sup>35</sup>

Az Alaptörvényben rögzítésre került, hogy az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét.<sup>36</sup> Az Alaptörvény előírja továbbá, hogy mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.<sup>37</sup> *Kritikaként fogalmazható meg, hogy minden olyan költségvetés elfogadható, amely akár csak egyetlen század százalékkal csökkenti az adósságrátát.* Az Alaptörvény lehetőséget biztosít a szigorú szabályoktól való eltérésre egy igen homályos rendelkezés alapján. Ez a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése, amely a szigorúnak tűnő szabályokat könnyedén felülírja<sup>38</sup>.

A központi költségvetés elkészítése továbbra is a Kormány feladata és felelőssége, de ahogyan az Alaptörvény indokolása kimondja, *„ahhoz azonban, hogy az Országgyűlés megalapozottan adhassa jóváhagyását a költségvetési törvény elfogadásával a tervezett gazdálkodáshoz, szükséges a végrehajtó hatalomtól független, kellő szakmai hozzáértéssel rendelkező testület véleményének ismerete is”.* Ez a Költségvetési Tanács tehát egy új intézményt jelent, hiszen abszolút vétőjogot ad számára az Alaptörvény, ezáltal a kormányzat alkotmányos korlátjává vált egy igen lényeges területen. Ha ugyanis a Tanács a költségvetési törvényjavaslat elfogadásához szükséges előzetes hozzájárulását nem adja meg, a költségvetési törvényjavaslat zárószavazását el kell halasztani. Ebben az esetben a Kormány olyan módosító javaslatot köteles benyújtani a költségvetési törvényjavaslathoz, amelynek eredményeként a költségvetési törvényjavaslat az államadósság-szabálynak megfelel.<sup>39</sup>

A korábbi Költségvetési Tanács egyik igen lényeges hiányossága volt, ahogyan említettem, a vétő hiánya, továbbá az, hogy az intézmény nem kiemelt, vagyis minősített többséggel elfogadott törvénnyel került bevezetésre. A parlament kétharmados többséggel, tehát sarkalatos törvényben<sup>40</sup> fektette le a Tanács legfontosabb szabályait, így az a következő

<sup>34</sup> Oblath Gábor: A költségvetési felelőtlenség ellensúlya. A Magyar Köztársaság új intézménye, a Költségvetési Tanács. In: *Magyarország politikai évkönyve*. 2009/1. 242. o.

<sup>35</sup> 2011. évi CXCV. törvény 16. §.

<sup>36</sup> Alaptörvény 36. cikk (4) bek.

<sup>37</sup> Alaptörvény 36. cikk (5) bek.

<sup>38</sup> Marczell Kinga – Romhányi Balázs: Jobbfék. Adósságszabály az Alaptörvényben. In: *HVG*. 2011/12.

<sup>39</sup> Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 25/A. § (5) bek.

<sup>40</sup> Az indokolás a következőképpen fogalmaz: *„A Költségvetési Tanácsra vonatkozó előírások sarkalatos törvényben való megállapítása és az összetétele kifejezi a testület tevékenységének jelentőségét, valamint az utóbbi módot ad arra is, hogy az állami gazdálkodás tekintetében legtöbb információval rendelkező két alkotmányos szerv ezen keretek között véleményt formálhasson a tervezett költségvetés alapjául szolgáló*

kormányokra is feltehetőleg irányadó lesz. A Tanács kiemelt szerepét tükrözi az is, hogy tagja a Magyar Nemzeti Bank elnöke, az Állami Számvevőszék elnöke, elnökét pedig az államfő nevezi ki hat évre.<sup>41</sup>

A szigorú összeférhetlenségi szabályok azonban némileg enyhültek, mert a megelőző négy évre vonatkozó korlátozást nem tartalmazza a törvény. A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény csak annyit ír elő, hogy a „*Tanács elnökének nem nevezhető ki olyan személy, aki tagja az Országgyűlésnek, a Kormánynak, illetve állami vezető, bíró, ügyész, kormánytisztviselő vagy köztisztviselő, továbbá aki szolgálati jogviszonyban áll*”.<sup>42</sup>

Összességében tehát ennek az új Költségvetési Tanácsnak a legfontosabb szerepe a vétójogában határozható meg, amely különbözik a köztársasági elnök egyszeri felfüggesztő vétójogától. A Költségvetési Tanács ugyanis abszolút vétójogot gyakorol, hozzájárulása nélkül nem fogadható el a költségvetés. Vétójogának komoly következményei is lehetnek, mert felosztható az Országgyűlés abban az esetben, ha március 31-ig nem fogadja el a központi költségvetést a parlament.<sup>43</sup>

### *Összegzés és következtetések*

A parlamentáris kormányzat egy újabb korlátjának lehetünk tanúi 2011 óta az új Költségvetési Tanács megalakításával. A 2008-ban létrehozott első Költségvetési Tanács ugyanis meglátásom szerint csupán egyfajta tanácsadó szerepben járt el a költségvetési jogalkotás során. A költségvetési törvény elfogadása szinte elengedhetetlen feltétele hazánkban a kormányzat létezésének. Az Amerikai Egyesült Államokban a Kongresszus és az elnök hatalmának szétválasztásából következik, hogy a Kongresszus a végrehajtó hatalom figyelmen kívül hagyásával fogadhatja el a költségvetést. Az elnök így nem is lehet felelős egy ilyen költségvetésért, de nem is buktatható meg a parlament által.

Magyarországon a Költségvetési Tanács tényleges résztvevő lett a költségvetési törvény megszületésének folyamatában, így az Alaptörvény szabályainak betartásával lehet csak elfogadni a költségvetést. A stabil parlamenti többség esetében ugyanis a költségvetés elfogadása kiüresedett, formálissá vált. A szakmai megfontolások helyett a politikai haszonszerzés volt a meghatározó, annak elfogadásakor vagy ellenzéki bírálatakor egyaránt. A Tanács tehát úgy tűnik, a parlamentáris kormányzat valódi korlátjává vált. Nemcsak azért, mert abszolút vétójogot gyakorol, hanem azért is, mert az Országgyűlés feloszlásának lehetőségét is megteremti az Alaptörvény, ha március 31-ig nem fogadja el a parlament a költségvetési törvényt. Ugyanakkor nem csak a kormányzatot fékezi, hanem az ellenzéket is megakadályozza a felelőtlen és átgondolatlan javaslatok benyújtásában, a rövid távú politikai haszonszerzésben. Jogos kérdés éppen ezért, hogy egyáltalán kormányzati vagy ellenzéki fékről beszélhetünk-e a Költségvetési Tanács esetében.

A Költségvetési Tanácsnak vitathatatlanul vannak pozitív, de vannak negatív eredményei is. Bizonyos aspektusból véleményem szerint a Tanács egyfajta demokratikus deficitet is okoz. Az országgyűlési választások során a költségvetésre vonatkozó alkotmányi szabályok ugyanis korlátozzák a pártokat az irreális ígéretektől, és korlátozzák a győztes politikai erőket a parlamentben is a költségvetési törvény elfogadásában. A választópolgárok döntésükben felhatalmazzák a kormánytöbbséget a közvetett demokrácia elvének alapján, hogy helyettük döntéseket hozzanak, így évenként költségvetést fogadjanak el. Az

---

*feltevések, számítások helyiállóságáról, a költségvetési tervezet ezeknek való megfelelőségéről, és ezáltal a költségvetés az alaptörvényi követelményeknek való megfelelőségére érdemi hatást gyakorolhasson.”*

<sup>41</sup> Alaptörvény 44. cikk (4) bek.

<sup>42</sup> 2011. évi CXCV. törvény 19. §

<sup>43</sup> Alaptörvény 3. cikk (3) bek. b) pont.

alaptörvényi szabályok a választói akaratot némileg negligálják ezen a területen. Másfelől, és talán ez az egyik legfontosabb pozitív jelentősége a 2008-ban felállított intézménynek, a polgárok nagyobb tájékoztatást kaphatnak a költségvetési folyamatokról, így kevésbé lesznek kiszolgáltatva a politikusok manipulációinak<sup>44</sup>. Negatív vonásként említeném meg, hogy a Költségvetési Tanács abszolút vétójoga némileg tompítja a Kormány felelősségét a költségvetési politika vonatkozásában, hiszen a Tanács leveszi a válláról azt a terhet, hogy kizárólag egyedül viselje a politikai felelősséget a költségvetésért.

Véleményem szerint mind a korábbi mind pedig a jelenlegi alaptörvény az Országgyűlés kezében koncentráta a hatalmat. Az alkotmányozás, a legfontosabb döntések meghozatala, a legfőbb közjogi méltóságok megválasztása stb. egyaránt a parlament kezében összpontosul. Az Országgyűlés hatáskörét azonban a Költségvetési Tanács úgy korlátozza, hogy tagjainak többségét nem a törvényhozó hatalom választja meg.<sup>45</sup>

Jómagam a Költségvetési Tanácsot a parlamentáris kormányzat külső alkotmányos korlátjaként értelmezem. A Tanács jogállását ugyan az Alaptörvény úgy határozza meg, hogy az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv, amely közreműködik a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében.<sup>46</sup> A Tanács tagjai azonban függetlenek a parlamenttől, így nem a parlamenti kisebbség kapott vétójogot a költségvetési törvény elfogadásához. A Tanács tehát az Alkotmánybírósághoz hasonlóan a kormányzattól függetlenül kell, hogy elássa feladatait. Megfontolandó ugyanakkor, hogy a Tanács tagjai esetében meg kellene változtatni az összeférhetlenségi szabályokat és az ÁSZ illetve a MNB elnöke helyett más módon állítani fel a testület összetételét.

---

<sup>44</sup> Györffy 2009: i. m. 55. o.

<sup>45</sup> Smuk i. m. 203. o.

<sup>46</sup> Alaptörvény 44. cikk (1) bek.