



DR. TÖRÖK TAMÁS PÁL

HATÉKONY JOGALKOTÁS A KÖLTSÉGVETÉS TERÜLETÉN, A MAGYAR ÉS FRANCIA SZABÁLYOZÁS ALAPVETŐ KÉRDÉSEINEK ÖSSZEVETÉSE¹

I. A MAGYAR SZABÁLYOZÁS EGYES ALAPVETŐ KÉRDÉSEI

1. A magyar költségvetési / államháztartási jog kialakulása

Az államháztartási jogról, mint sajátos jogágról 1992-től kezdve beszélhetünk, amikor az Országgyűlés megalkotta az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvényt. 1992 előtt a pénzügyi jogon belül e jogterület kérdéseit a költségvetési jog szabályozta. A magyar költségvetési jog gyökerei az 1848/49-es forradalom és szabadságharc vívmányaihoz vezethetők vissza. A pénzügyek függetlensége a nemzeti önállóság előfeltételeként jelent meg, a szabadságharc idején határozott első ízben az Országgyűlés a költségvetésről. A szabadságharc leverését követően az ország pénzügyi önállóságát megszüntették, így önálló költségvetéssel nem rendelkezett. A kiegyezést követően, ha függetlenségét nem is, de pénzügyi önállóságát visszanyerte az ország, a költségvetés kérdéseiről minden évben az Országgyűlésben határoztak. 1870-től kezdve a pénzügyi önállóság tovább erősödött, az állami pénzügyek ellenőrzésére, Gajzágó Salamon elnöklete alatt létrehozták az Állami Számvevőszéket.

A költségvetési jog történetében a következő fontos esemény a második világháborút követő politikai fordulat volt. A 600/1948. Gazdasági Főtanácsi határozat az állami pénzügyeket volt hivatott megreformálni, a költségvetés szerkezetének átalakításával.²

1949-ben rendelettel megszüntették a Legfőbb Állami Számvevőszéket,³ így egy negyven éves időszakra az Országgyűlés helyett a Kormány kezébe került az állami pénzügyek

¹ Ez a tanulmány a Budapesti Corvinus Egyetem 4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005. számú TÁMOP program [Társadalmi Megújulás Operatív Program] *Hatékony állam, szakértő közigazgatás, regionális fejlesztések a versenyképes társadalomért* alprojektjében, a „Hatékony központi és helyi jogalkotás” műhelyben készült. A műhely (kutatócsoport) vezetője: Prof. Dr. Kaponyi Erzsébet egyetemi tanár. A tanulmányt szakmai szempontból lektorálta: Prof. Dr. Takács Péter egyetemi tanár. A szerző egyetemi adjunktus (BCE Közigazgatás-tudományi Kar); elérhetősége: tamas.torok@uni-corvinus.hu.

² NAGY TIBOR – TÓTH JÁNOS – NAGY ÁRPÁD (1993): *Pénzügyi jog*, Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, pp 27

³ Az Állami Számvevőszék megnevezése 1914-től Magyar Királyi Legfőbb Állami Számvevőszék (LÁSZ) volt.

ellenőrzése. Az ellenőrzési tevékenységet az Állami Ellenőrzési Központ, majd az Állami Ellenőrzési Minisztérium, végül a Központi Népi Ellenőrzési Bizottság látta el.

Költségvetési jogi szempontból jelentős jogszabály az 1979. évi II. törvény az állami pénzügyekről. A törvény szabályozta az állami költségvetés rendszerét; a tanácsok költségvetési gazdálkodását; a nemzetközi pénzügyeket; a bankrendszer kérdéseit; az állami költségvetési szervek pénzgazdálkodását; a vállalati és egyéb gazdálkodó szervezetek pénzügyi rendszerét; az állami vagyonnal történő gazdálkodást; a számvitel és pénzügyi információs alrendszer kérdéseit valamint a pénzügyi ellenőrzés szabályait.⁴

Az 1980-as évek végén a társadalmi és politikai változásoknak köszönhetően létrejöttek, vagy ismét megjelentek a demokratikus állami működést biztosító szervezetek. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról rendelkező 1949. évi XX. törvényt megfelelően módosították, az 1989. évi XXXII. törvény rendelkezett az Alkotmánybíróság felállításáról, az 1989. évi XXXVIII. törvény pedig ismét felállította az Állami Számvevőszéket.

Fontos megjegyezni, hogy a 2011 tavaszán megalkotott új Alaptörvény hatályba lépése számos jogszabály megváltozását, új jogszabályok megalkotását fogja eredményezni. Az Alkotmánybíróságról és az Állami Számvevőszékről rendelkező fent említett törvények helyébe is minden bizonnyal újonnan megalkotott sarkalatos törvények lépnek majd.

2. Az államháztartás felépítése, alapfogalmak

Az állami pénzügyekről szóló 1979. évi II. törvény rendelkezései 1992-re fokozatosan hatályon kívül kerültek, majd 1992-ben megszületett az államháztartásról rendelkező új törvény. 2010. január 1-ig az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 1.§ (1) bekezdése meghatározta az államháztartás definícióját, mégpedig az államháztartás alkotóelemeinek felsorolásával. 2010. január 1-ig az államháztartásnak négy önálló alrendszer⁵ volt, azonban egy törvénymódosítás következtében a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai és az elkülönített állami pénzalapok elvesztették önálló alrendszeri pozíciójukat, a 1992. évi XXXVIII. törvény 1.§ (1) bekezdése hatályon kívül került.

2.1. Az államháztartás fogalma

Az államháztartásról szóló törvény tehát jelenleg – sajátos módon – nem határozza meg az államháztartás fogalmát, így az államháztartás definiálására jelenleg nem létezik egy egységes, általánosan elfogadott és minden területen alkalmazott meghatározás, létezik azonban több, egymástól többé-kevésbé eltérő definíció, amelyek ugyanazt a kérdést vizsgálják más-más nézőpontból. Általánosságában nézve az államháztartás megfeleltet-

⁴ NAGY TIBOR – TÓTH JÁNOS – NAGY ÁRPÁD (1993): *Pénzügyi jog*, Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, pp 35

⁵ központi kormányzat; elkülönített állami pénzalapok; helyi önkormányzatok; társadalombiztosítás

hető annak a tevékenységnek, amelynek során az állam beszedi a bevételeit, és összegűjti az állami költségvetésbe, hogy azt felhasználja majd kiadásai teljesítésére.

2.1.1. Az államháztartás fogalma közgazdasági megközelítésben

Közgazdasági megközelítésben az államháztartás fogalma meghatározható úgy, mint a közfeladatok ellátását, vagy azok finanszírozását biztosító rendszer.⁶ A definícióból következően a közfeladatok ellátása ebben a megközelítésmódban kétféleképpen történhet. Az állam vagy „saját maga” látja el a közfeladatot, tehát a feladat elvégzése költségvetési szerv, vagy költségvetési szervek útján történik; más esetben pedig a közfeladatot nem költségvetési szervek látják el, hanem az államháztartás szervezetén kívül eső szervezetek, személyek, az állam azonban a feladat elvégzéséhez szükséges forrást biztosítja. A közgazdasági megközelítés megértéséhez szükséges néhány fogalom, mint a közfeladat és a közpénzügyek tisztázása. Közfeladatok⁷ alatt olyan tevékenységet, szolgáltatást értünk, amelyet teljes egészében, vagy többségében közpénz (pl.: állami vagy önkormányzati költségvetés, pénzügyi alapok, uniós források) felhasználásával valósítanak meg. Egy másik megközelítés értelmében a közfeladat az, amit jogszabály ilyenként definiál. Végezetül közfeladatnak tekinthetjük azokat a feladatokat is, amelyek jellege szerint az közérdeket szolgál és kizárólag közösségi, társadalmi összefogással valósítható meg.

Fontos megemlíteni, hogy az államháztartásról szóló törvény nem adja meg a közfeladat definícióját, az állami és önkormányzati feladatok együttes megnevezéseként használja a kifejezést.⁸ A közfeladat fogalma tehát nem keverendő össze az állami feladat fogalmával. A közfeladatok köre szélesebb, mint az állami feladatoké, hiszen a közfeladatok közé soroljuk az önkormányzatok által kötelezően ellátandó feladatokat⁹ is, amelyek nem tekinthetők állami feladatnak. Mindazonáltal a törvény az állami feladat fogalmát sem határozza meg, mindössze annyit szab meg, hogy az állami feladatok tartalmát és követelményeit külön törvények írják elő.¹⁰

Szükséges még a közpénzügyek fogalmának tisztázása is, amelyek alatt olyan pénzmozgást generáló viszonyok értendők, amelyeket közhatalmat gyakorló szervezetek irányítanak, közfeladatok elvégzése érdekében. E pénzmozgások következtében az eljáró – közhatalmat gyakorló – szervezetek az ország GDP-jének egy jelentős részét központosítják, majd az államháztartás alrendszerén keresztül ismét elosztják.

⁶ KÖZIGAZGATÁSI SZAKVIZSGA (2010): *Pénzügyi és költségvetési igazgatás*, Budapest, Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ, pp 16

⁷ forrás: www.jogiforum.hu/blog/1/#axzz1OU2iNifi

⁸ 1992. évi XXXVIII. törvény 87. §

⁹ lásd az 1990. évi LXV. törvény rendelkezéseit

¹⁰ 1992. évi XXXVIII. törvény 9. § (2)

Így történik tehát az államháztartás közgazdasági meghatározásában említett közfeladatok ellátása, illetve finanszírozása. A közhatalmat gyakorló szervek (állam, önkormányzat) a GDP egy jelentős részét központosítják, és a központosított pénzügyösszeget közfeladatok közvetlen ellátására, vagy a közfeladatok ellátásának finanszírozására fordítják.

2.1.2. Az államháztartás fogalma feladat-megközelítésben

Feladat-megközelítésben szintén a közfeladatok¹¹ kerülnek az államháztartás meghatározásának középpontjába. Az államháztartásról szóló törvény 9.§ (1) bekezdése szerint „Az államháztartás körébe tartozó állami feladatot az állam részben vagy egészben a költségvetési szerveken keresztül látja el, vagy ellátásának a pénzügyi fedezetét részben vagy egészben, közvetlenül vagy közvetve biztosítja.”

2.1.3. Az államháztartás fogalma szervezeti megközelítésben

Az államháztartás fogalmának megadására létezik egy harmadik, úgynevezett szervezeti megközelítésű definíció, amely szerint az államháztartás azokból a szervezetekből áll, amelyekre az államháztartási gazdálkodásra vonatkozó szabályokat alkalmazni kell. E megfogalmazás szerint tehát az államháztartás nem más, mint azon szervezetek köre, amelyek jogilag ide sorolandók.¹²

A szervezeti meghatározás problémája, hogy az államháztartás fogalmát az előző kettőnél szűkebben értelmezi, hiszen az államháztartás körébe nem tartozó, – tehát nem költségvetési szerv – de közfeladatot ellátó szervek kikerülnek a meghatározásból, mivel rájuk nem vonatkoznak az államháztartás szigorú gazdálkodási szabályai.

2.2. Az államháztartás alrendszerei

2010. január 1-ig az államháztartásnak négy alrendszere volt. Ezek voltak a központi kormányzat, az elkülönített állami pénzalapok, a helyi önkormányzatok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai. A központi kormányzat, az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai alkották az államháztartás központi szintjét, a helyi önkormányzatok pedig az államháztartás helyi szintjét jelentették. Az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai jelenleg is a központi szinthez tartoznak, önálló alrendszeri státusszal azonban 2010. január 1-e óta nem rendelkeznek. Az államháztartás jelenleg két alrendszerből, központi és önkormányzati alrendszerből áll.

2.2.1. Az államháztartás központi alrendszere

¹¹ FÖLDES GÁBOR (2005): *Pénzügyi jog*, Budapest, Osiris Kiadó, pp 69

¹² FÖLDES GÁBOR (2005): *Pénzügyi jog*, Budapest, Osiris Kiadó, pp 69

Az államháztartás központi alrendszere magában foglalja:

- a Magyar Államot, mint közjogi kötelezettségek és jogosítványok (beleértve az alapszerűen finanszírozott állami feladatokat) alanyát és az alábbi jogi személyeket:
- a Magyar Államot
- a központi költségvetési szerveket
- mindazokat a jogi személyeket, amelyeket törvény a központi alrendszerbe sorol
- törvény eltérő rendelkezése hiányában azon költségvetési szerveket, amelyeknek alapítója a Kormány vagy a központi alrendszerbe tartozó jogi személy¹³

A fenti meghatározás kétszer is tartalmazza a Magyar Államot, első ízben, mint a közjogi kötelezettségek és jogosítványok alanya szerepel, másodsorra pedig mint jogi személy, tehát mint magánjogi jogalany. A Magyar Állam e kettős szerepe az államháztartás területén a következő célt szolgálja.

A Magyar Állam, mint közjogi kötelezettségek és jogosítványok alanya adókat, illetékeket, díjakat, stb. állapít meg és szed be,¹⁴ tehát fizetési és egyéb kötelezettségeket állapít meg a fennhatósága alá tartozó természetes személyek, jogi személyek egyéb szervezetek részére. Példával élve egy adójogi jogviszonyban – legyen szó akár személyi jövedelemadóról, társasági adóról, áfáról, stb. – a Magyar Állam az adóhatóságon keresztül jelenik meg, a jogviszony másik szereplőjével az adózóval szemben. Erre a jogviszonyra a felek alá-fölérendeltsége a jellemző, a Magyar Állam az adóhatóságon keresztül kötelezettségeket állapít meg, amelyeknek az adózó köteles lesz eleget tenni.

Más a helyzet abban az esetben, amikor a Magyar Állam, mint jogi személy jelenik meg. Itt elsősorban arra kell gondolni, amikor a Magyar Állam más személyekkel, szervezetekkel szerződéses kapcsolatba kerül. Ebben az esetben a Magyar Állam, illetve a képviselője eljáró személy vagy szervezet nem állapíthat meg kötelezettséget, a jogviszony másik szereplőjére nézve, a felek mellérendeltsége miatt. Abban az esetben például, ha a Magyar Állam tulajdont vásárol, vagy idegenít el, a vele szerződő féllel mellérendeltségi viszonyba kerül, ugyanolyan típusú jogai és kötelezettségei lesznek.¹⁵

A központi alrendszer törvényi meghatározása igen széles körű, a központi költségvetési szerveken túl ide tartoznak a törvény által ide sorolt szervezetek, valamint a központi alrendszerbe tartozó jogi személyek által alapított szervek.

¹³ 1992. évi XXXVIII. törvény 2. § (2)

¹⁴ Ezt a tevékenységet a Magyar Állam költségvetési szervein keresztül látja el.

¹⁵ Természetesen az állami tulajdonra vonatkozó speciális szabályok betartása mellett.

2.2.1.1. Az elkülönített állami pénzalapok

Az elkülönített állami pénzalapok, olyan pénzalapok, amelyek az állam egyes feladatait részben államháztartáson kívüli forrásokból finanszírozzák, és amelyek működésének jellege az államháztartáson belül elkülönített finanszírozást tesz szükségessé.¹⁶

Elkülönített állami pénzalapot csak törvénnyel lehet létrehozni, e törvényben meg kell jelölni az alap rendeltetését, bevételi forrásait, a teljesíthető kiadások körét, valamint az alappal való rendelkezésre jogosult minisztert. További feltétele a pénzalap létrehozásának a működéshez szükséges államháztartáson kívüli források megléte, tehát a szükséges adójellegű befizetések, hozzájárulások, járulékok, bírságok alaphoz történő rendelkezése. Az alappal rendelkezni jogosult miniszter gondoskodik arról, hogy az alap felhasználása más alapok felhasználásával, működésével összhangban történjen.

A rendszerváltást követő években igen sok elkülönített állami pénzalapot hoztak létre, a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. törvény hat elkülönített állami pénzalapot nevesít, ezek a következők:

- Munkaerőpiaci Alap
- Bethlen Gábor Alap (a Szülőföld Alap általános jogutódja 2011. január 1-től)
- Központi Nukleáris Pénzügyi Alap
- Nemzeti Kulturális Alap
- Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alap
- Kutatási és Technológiai Innovációs Alap

2.2.1.2. A társadalombiztosítás pénzügyi alapjai

A társadalombiztosítás a társadalom közös – biztosítási és szolidaritási elvek alapján működő – kockázatvállaláson alapuló kötelező biztosítási rendszere. Az államháztartás társadalombiztosítási rendszerét a Nyugdíjbiztosítási Alap és az Egészségbiztosítási Alap költségvetési alkotják.¹⁷

A társadalombiztosítási jogviszony egy járulékos jogviszony, amely az alapjogviszony (pl.: munkaviszony, közalkalmazotti jogviszony) létrejöttével automatikusan a törvény erejénél fogva jön létre. A jogviszony szereplői a biztosítottak és a foglalkoztatók, vagy ha úgy tetszik az alkalmazottak, munkavállalók és a munkáltatók. A biztosított egyfelől köteles befizetéseivel hozzájárulni a társadalombiztosítás terheihez (járulékfizetés), másfelől jogosult igénybe venni a társadalombiztosítás szolgáltatásait (táppénz, nyugdíj). A foglalkoztató ebben a jogviszonyban jogosultsággal nem rendelkezik, a közteherviselés elve szerint terheli járulék és hozzájárulás fizetési kötelezettség.

¹⁶ 1992. évi XXXVIII. törvény 4. §

¹⁷ 1992. évi XXXVIII. törvény 6. §

A társadalombiztosításnak két pénzügyi alapja van, a Nyugdíjbiztosítási Alap és az Egészségbiztosítási Alap, az alapok irányító szervei az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság és az Országos Egészségbiztosítási Pénztár.

2.2.2. Az államháztartás önkormányzati alrendszere

Az államháztartás önkormányzati alrendszere az alábbi jogi személyeket foglalja magában:

- helyi önkormányzatokat
- kisebbségi önkormányzatokat
- az önkormányzati költségvetési szerveket
- mindazokat a jogi személyeket, amelyeket törvény az önkormányzati alrendszerbe sorol
- azon költségvetési szerveket, amelyek alapítója az önkormányzati alrendszerbe tartozik¹⁸

Az önkormányzati alrendszer törvényi meghatározása ugyanolyan széles körű, mint a központi alrendszeré, hiszen az önkormányzati költségvetési szerveken túl ide tartoznak a törvény által ide sorolt szervezetek, valamint az önkormányzati alrendszerbe tartozó jogi személyek által alapított szervek.

A helyi önkormányzatok ugyan különálló alrendszeri pozícióval bírnak, azonban a helyi önkormányzatok költségvetése az államháztartásnak részét képezi. A helyi önkormányzatok nemzetgazdaságban betöltött súlyát megfelelően mutatja a GDP-ből, illetve az államháztartás összes kiadásából számított részesedésük.¹⁹

3. A központi alrendszer bevételei és kiadásai

3.1. A központi alrendszer bevételei

A központi költségvetés legjelentősebb bevételei az adójellegű bevételekből származnak. Ezek között az általános forgalmi adóból és jövedéki adóból származó bevételek aránya a legnagyobb, de igen jelentős összeg származik a személyi jövedelemadóból, társasági adóból, egyéb adókból is.

Komoly bevételi forrást jelentenek a központi költségvetési szervek saját bevételei – ezek döntően díj és bírság jellegű bevételek – valamint az állami tulajdon hasznosításából, használatának átengedéséből származó bevételek.

¹⁸ 1992. évi XXXVIII. törvény 2. § (3)

¹⁹ LÓRÁNT ZOLTÁN (2007): *Gazdálkodás az államháztartás helyi szintjén*, Budapest, Pénzügyi szemle 2007/1, pp 101

Mindenképpen meg kell említeni az európai uniós tagsággal kapcsolatos bevételeket, amelyek valamely központi költségvetési szervhez érkeznek. Bár a központi alrendszer bevételei között ezen tételek aránya a legkisebb, mértékük évről évre növekszik.

3.2. A központi alrendszer kiadásai

A központi alrendszerben a legnagyobb kiadáscsoportok az alábbiak:

- költségvetési szervek kiadásai – működési kiadások, közszolgáltatási kiadások
- szakmai célú kiadások – fejezeti kezelésű előirányzatok²⁰
- transzferek – az önkormányzati alrendszernek nyújtott támogatások
- támogatások – akár államháztartáson belülre, akár azon kívülre
- adósságszolgálat – államadóssághoz kapcsolódó kamatkiadások
- tartalékok – általános tartalék, céltartalék²¹
- egyéb kiadások

4. A központi költségvetés elkészítésének szabályai

Egy év központi költségvetése – amennyiben egy évre készül – legalább három évet érint. A költségvetési törvénytervezet előkészítése és elfogadása a költségvetési évet megelőző évben történik, a törvény végrehajtása a költségvetési évben, a végrehajtás ellenőrzése pedig a költségvetési évet követő évben.

4.1. A költségvetési törvény elkészítésének menete

Az államháztartásért felelős miniszter²² a költségvetési évet megelőző év április 15-ig – választási évben június 30-ig – elkészíti és a Kormány elé terjeszti a következő évre vonatkozó gazdasági elképzelésein alapuló költségvetési irányelveket.²³

Fontos garanciális szabályt rögzít a törvény 50/A. §-a, amely kimondja, hogy az országgyűlési képviselők választásának évében, a választás első fordulóját legalább 15 nappal megelőzően az államháztartásért felelős miniszter az államháztartás egészét érintő jelentést tesz közzé, amelyet a közzététel előtt az Állami Számvevőszék véleményez. Ez a 2010. január 1-től hatályos rendelkezés

²⁰ Egy költségvetési fejezet saját kezelésű, nem a központi költségvetési szervekhez rendelt előirányzatai. A fejezeten belül címet alkotnak.

²¹ Az általános tartalék előre nem látható kiadások fedezésére szolgál, mértéke legalább a kiadási főösszeg 0,5 %-a legfeljebb 2 %-a. A céltartalék rendeltetését előre meghatározzák a költségvetési törvényjavaslat előkészítésekor, pontos helyét azonban nem.

²² Jelenleg a nemzetgazdasági miniszter.

²³ 1992. évi XXXVIII. törvény 50. §

*biztosítja, hogy a választópolgárok közvetlenül a választások előtt képet kapjanak az államháztartás helyzetéről.*²⁴

Amint a költségvetési irányelvek elkészültek a fejezetet irányító szervek (például: minisztérium) elkészítik az irányításuk alá tartozó fejezetek, alapok költségvetésének részletes tervezetét. Ugyanígy készítik el a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak költségvetés tervezetét, természetesen az egészségbiztosításért valamint a nyugdíjpolitikáért felelős miniszter közreműködésével. Az egyes fejezetek, alapok költségvetés-tervezeteit összesítik, és az államháztartásért felelős miniszter augusztus 31-ig – választási évben október 15-ig – a Kormány elé terjeszti a költségvetési törvényjavaslat tervezetét.

A Kormány szeptember 30-ig – választási évben október 31-ig – nyújtja be az Országgyűlés elé a következő év vagy évek költségvetési törvényjavaslatát, amelyhez az államháztartás helyzetét bemutató táblázatokat, mérlegeket mellékel. Az egyes fejezetekre vonatkozó részletező táblázatokat és azok szöveges indoklásait október 15-ig – választási évben november 15-ig – kell elkészíteni és az Országgyűlés elé terjeszteni.

Az Országgyűlés megtárgyalja a költségvetés bevételeit és kiadásait fejezetenként, alaponként és összességükben. A tárgyalás során legkésőbb november 30-ig – választási évben december 10-ig – az Országgyűlés határozatot hoz, amelyben megállapítja a fejezetek, alapok, valamint a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak bevételi és kiadási főösszegét és a különbség mértékét. (hiány vagy többlet)

Az Országgyűlési határozat elfogadása után zajlik tovább a költségvetési törvényjavaslat vitája, azonban fontos korlátozást jelent, hogy ebben a szakaszban már nem terjeszthető elő olyan módosítási javaslat, amely a bevételi és kiadási főösszeget, így a hiány vagy többlet határozatban megállapított mértékét módosítaná.

Végezetül pedig az Országgyűlés legkésőbb december 31-ig elfogadja a következő költségvetési évre, vagy évekre vonatkozó törvényt.

5. A költségvetési törvény végrehajtása

Az Országgyűlés a költségvetési törvényben felhatalmazást a Kormánynak a költségvetési törvényben foglaltakat végrehajtsa. Ezt a felhatalmazást idegen szóval appropriációnak nevezzük. A Kormánynak adott felhatalmazás eltérő tartalommal bír a kiadási és bevételi előirányzatokat illetően. A kiadási előirányzatokat a Kormány jogosult teljesíteni, míg a bevételi előirányzatok teljesítésére köteles.

²⁴ A helyi önkormányzatok vagyoni helyzetéről ugyanígy jelentést kell közzétenni a helyi önkormányzati képviselők, polgármesterek választását megelőzően legalább 30 nappal.

A fejezetet irányító szervek az elfogadott költségvetési törvény alapján készítik az irányításuk alá tartozó központi költségvetési szervek, alapok, fejezeti kezelésű előirányzatok előirányzatait, azaz készítik ezen szervek kincstári költségvetését.

Ahogy az az appropriáció lényegéből is következik a költségvetés végrehajtása során lehetőség van egyes kiadási előirányzatok megtakarítására, míg az esetleges bevételi lemaradásokat lehetőség szerint el kell kerülni. Abban az esetben, ha egy költségvetési szervnél a költségvetési év során az egyes bevételi előirányzatok nem a várakozásoknak megfelelően teljesülnek, a kiadási előirányzatokat zárolhatják, amely egy időbeni korlátot jelent a kiadás teljesítésére, illetve törölhetik, amely az adott kiadási előirányzatot végleg megszünteti. Az előirányzatok nagyságának megváltoztatása nélkül is lehet változtatni, mégpedig az előirányzatok átcsoportosítása útján.

Abban az esetben, ha az állami költségvetés egyenlegének várható összege a költségvetési törvényben jóváhagyottól legalább az állami költségvetésnek a költségvetési törvényben rögzített kiadási főösszege összegének 2,5%-ával eltér, a Kormány költségvetési törvénymódosítást köteles az Országgyűlés elé terjeszteni. Amennyiben a fent említett eltérés mértéke eléri a költségvetési törvényben rögzített kiadási főösszeg összegének 5%-át a Kormány pótköltségvetési törvényjavaslatot terjeszt az Országgyűlés elé.

II. A FRANCIA SZABÁLYOZÁS EGYES ALAPVETŐ KÉRDÉSEI

1. A francia költségvetési joggal kapcsolatos legfontosabb normák

1.1. Az Alkotmány

A Francia Köztársaság Alkotmányáról rendelkező 1958. október 4-i törvény természetesen az első jogszabály, amelyet mint költségvetési jogi szempontból lényeges normát említeni kell.²⁵ A jelenleg hatályos magyar Alkotmánnyal szemben a francia Alkotmány széles körben tartalmaz költségvetési jogi rendelkezéseket. Ilyenek például bizonyos költségvetési jogi alapelvek; az Alkotmány kimondja, hogy a Parlament az adók alapjáról, mértékéről és behajtásuk módjáról, valamint a bankjegy kibocsátás módjáról törvényt köteles alkotni.²⁶ Az Alkotmány kimondja továbbá, hogy a költségvetési törvényeknek meg kell határozniuk az állami bevételek és kiadások körét, mégpedig egy kódex szabályainak megfelelően. Az Alkotmány tehát egy másik jogszabályra, egy kódexre bízta, hogy a költségvetési törvényekkel kapcsolatos legfontosabb szabályokat meghatározza.

²⁵ CHOUVEL FRANCOIS (2010): *Finances publiques 2010*, Párizs, Gualino, Lextenso éditions, pp 22

²⁶ Francia Alkotmány 34. szakasz

1.2. A 2001. augusztus 1-i törvény, a kódex

A költségvetési törvényeket szabályozó 2001. augusztus 1-i törvény,²⁷ a kódex a legfontosabb költségvetéssel kapcsolatos jogszabály, amelynek szabályaira maga az Alkotmány is hivatkozik.

1.3. Az Alkotmánybíróság döntései

Továbbra is a költségvetési jog legfontosabb forrásait vizsgálva, az Alkotmány és a kódex után foglalkozni kell az Alkotmánybíróság döntéseivel. Az Alkotmánybíróság számos esetben rendelkezett költségvetési, illetve zárszámadási törvényekkel kapcsolatban. Döntéseiben az Alkotmánybíróság világossá tette, hogy milyen alapelvek mentén kell az államháztartás területén eljárni, milyen jogosítványai vannak a Parlamentnek, és milyen eljárási szabályokat kell betartani a költségvetés megalkotásakor. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában találunk példát olyan esetre, amikor a testület az Alkotmánnyal ellentétesnek nyilvánított egy költségvetési törvényt, igen nehéz helyzetbe hozva ezzel a Kormányt, más esetben viszont az Alkotmánybíróság döntésével igyekezett a Kormány, illetve a Parlament segítségére lenni, hogy a szűkös költségvetési határidőket képesek legyenek betartani.

1.4. Az 1962. december 29-i dekrétum az államháztartási szervek számviteli szabályiról

A költségvetési jog forrásai között végül meg kell említeni az államháztartási szervek számviteli szabályairól rendelkező dekrétumot.²⁸ A dekrétum az elfogadott költségvetés végrehajtásáról, a végrehajtással kapcsolatos hatáskörök megoszlásáról, és a költségvetési ellenőrzésről állapít meg szabályokat.

2. A költségvetés elkészítése

A költségvetés elkészítése területén természetesen a Kormány játssza a legfontosabb szerepet, hiszen csak a Kormány rendelkezik a szükséges hatalommal és kapacitással, hogy a költségvetést – illetve annak tervezetét – elkészíthesse. Az Alkotmány Kormányról rendelkező részében rögzíti, hogy a Kormány határozza meg és hajtja végre a nemzeti politikát.²⁹ A nemzeti politikának pedig természetesen szerves részét képezi a költségvetési politika is. Mindazonáltal a költségvetés elkészítése egy hosszú, nagyjából nyolc hónapig tartó folyamat, amelynek során számos szervezet és személy vesz részt a költségvetési törvénytervezet elkészítésében.

²⁷ FLAHAULT ISABELLE (2009): *Les finances publiques et la féforme budgétaire*, Párizs, La documentation française, pp 24

²⁸ CHOUVEL FRANCOIS (2010): *Finances publiques 2010*, Párizs, Gualino, Lextenso éditions, pp 23

²⁹ Francia Alkotmány (1958. október 4.) 20. szakasz

2.1. A költségvetés elkészítésének résztvevői

A költségvetési törvény tervezetének elkészítése a Kormány „monopóliuma”. A kódex 38. szakasza értelmében a költségvetési törvény tervezetét a pénzügyminiszter készíti el a miniszterelnök felügyelete alatt. Az Alkotmány pedig rögzíti,³⁰ hogy a költségvetési törvénytervezetről a Parlamentben szavaznak a kódex rendelkezéseinek megfelelően. Az alábbiakban a költségvetési törvénytervezet elkészítésének résztvevőit vesszük sorra.

2.1.1. A pénzügyminiszter

A pénzügyminiszter³¹ felelős tehát a költségvetési törvénytervezet összeállításáért, és a Kormány elé való terjesztéséért. A pénzügyminiszter kiváltságos szerepet élvez a francia miniszterek között. Jogilag ugyan egyenrangú minisztertársaival, de költségvetési kérdésekben a többi miniszter fölött áll. A pénzügyminiszter e kiváltságos szerepe hol erősödött,³² hol gyengült, de a költségvetés területén játszott speciális szerepe mindig megmaradt. A költségvetési törvénytervezet elkészítésével kapcsolatos legfontosabb érdemi feladatokat a pénzügyminiszter irányítása alá tartozó, több mint 300 alkalmazottat foglalkoztató Költségvetési Igazgatóság látja el.

A költségvetés végrehajtása idején a pénzügyminiszter elé kerül minden olyan dokumentumot, amely a költségvetésre befolyással van. A pénzügyminiszter minden minisztériumban rendelkezik ügynökökkel, akiknek feladata, hogy a minisztérium kiadásait felügyeljék. E szigorú kontroll érthető is, hiszen a pénzügyminiszter a miniszterek kiadásaiért kvázi kezesként felel.³³

2.1.2. A miniszterelnök

Az Alkotmány értelmében a miniszterelnök vezeti a Kormányt, a kódex korábban idézett rendelkezése szerint pedig a pénzügyminiszter a miniszterelnök felügyelete alatt készíti el a költségvetési törvénytervezetet. A miniszterelnök ugyan személyesen nem vesz részt a költségvetési törvénytervezet összeállításának folyamatában, de ő az, aki meghatározza a költségvetési politika fő irányait, valamint ő oldja fel a pénzügyminiszter és a többi miniszter között esetlegesen adódó pénzügyi tárgyú összetűzéseket. A 2006-515 számú, 2006. május 5-i dekrétum létrehozott egy évente ülésező Nemzeti Konferenciát a Közpénzügyekről,³⁴ illetve egy a közpénzügyekkel foglalkozó Tájékoztató Tanácsot.³⁵

³⁰ Francia Alkotmány (1958. október 4.) 47. szakasz

³¹ A kódex pontos megfogalmazása szerint a „pénzügyekért felelős miniszter” (le ministre chargé des finances) végzi ezt a feladatot, így az egyes kormányoktól függően előfordult, hogy nem a pénzügyminiszter, hanem egy erre külön felhatalmazott miniszter látta el a feladatot.

³² 1997-től 2007-ig a pénzügyminiszter szerepe az addiginál is erősebb volt a pénzügyminiszter egyben gazdasági és ipari miniszter is volt.

³³ CHOUVEL FRANCOIS (2010): *Finances publiques 2010*, Párizs, Gualino, Lextenso éditions, pp 60

³⁴ Conférence nationale des finances publiques

³⁵ Conseil d'orientation des finances publiques

A Konferenciát a miniszterelnök hívja össze, részt vesznek rajta többek között a gazdaságért és pénzügyekért, a költségvetésért, a társadalombiztosításért, az önkormányzatokért és a közszolgálatért felelős miniszterek; a Gazdasági, Szociális és Környezetvédelmi Tanács³⁶ elnöke; a Nemzetgyűlés és Szenátus pénzügyi bizottságainak elnökei.

A Tájékoztató Tanács feladata a közpénzügyek helyzetének bemutatása, értékelése; a megfelelő konzekvencia leszűrése; ajánlások megfogalmazása; illetve a Nemzeti Konferencia a Közpénzügyekről munkájának előkészítése. A Tájékoztató Tanács elnöke a miniszterelnök, a Tanácsnak rajta kívül további 33 tagja van. A tagok között foglal helyet a Nemzetgyűlés és a Szenátus 3-3 tagja; a Polgármesterek Szövetsége³⁷ által delegált két polgármester, a Megyék Szövetsége³⁸ által delegált két tag, a Régiók Szövetsége³⁹ által delegált két tag; a gazdaságért és pénzügyekért, a költségvetésért, a társadalombiztosításért, az önkormányzatokért felelős miniszterek; népjóléti szervezetek képviselői; valamint további három, a miniszterelnök által meghívott személy. A Tájékoztató Tanács az elnök kezdeményezésére ül össze, évenként legalább két alkalommal.⁴⁰

2.1.3. A miniszterek

A miniszterek a költségvetési törvénytervezet elkészítésében közvetlenül nem vesznek részt. Minden minisztériumban működik egy pénzügyi osztály, amely összeállítja a következő évre esedékes előirányzatok listáját, majd megküldi a pénzügyminiszter irányítása alá tartozó Költségvetési Igazgatóságnak. A miniszterek hónapokon keresztül egyeztetnek a Költségvetési Igazgatósággal, és megpróbálnak minél kedvezőbb feltételeket kiharcolni tárcáik számára. A miniszterek mozgásteret azonban ebben a kérdésben igen csekély.⁴¹

2.1.4. A köztársasági elnök

Ahogy arról már korábban is szó volt, a költségvetési politika meghatározása és végrehajtás a Kormány jogosultsága és kötelezettsége. Sem az Alkotmány, sem a kódex, sem más költségvetési jogi szempontból releváns jogszabály nem ruház e területen hatásköröket az államfőre. A köztársasági elnöknek tehát jogilag semmiféle szerep nem jut a költségvetés elkészítésének kérdésében, azonban bizonyos esetben mégis beleavatkozhat és akaratát érvényesítheti.

³⁶ Conseil économique, social et environnemental

³⁷ Association des maires de France

³⁸ Assemblée des départements de France

³⁹ Association des régions de France

⁴⁰ CHOUVEL FRANCOIS (2010): *Finances publiques 2010*, Párizs, Gualino, Lextenso éditions, pp 61

⁴¹ CHOUVEL FRANCOIS (2010): *Finances publiques 2010*, Párizs, Gualino, Lextenso éditions, pp 61

A köztársasági elnök befolyásának nagyságát két tényező határozza meg. Egyfelől fontosak az elnök személyes kvalitásai, a témában való jártassága, illetve, hogy milyen mélységben kíván beleavatkozni költségvetéssel kapcsolatos kérdésekbe. Másfelől pedig még inkább meghatározó lehet az éppen aktuális politikai helyzet. Abban az esetben, ha ugyanaz a párt adja a köztársasági elnököt, amelyik a Parlamentben többséggel bír, a köztársasági elnök kulcsfontosságú szerepet játszhat költségvetési kérdésekben; míg más esetben, ha a köztársasági elnök pártja parlamenti többséggel nem rendelkezik, az elnöknek nem lesz szava költségvetési kérdésekben.⁴²

3. A költségvetés összeállítása

A költségvetési tervezés egy körülbelül nyolc-kilenc hónapos időintervallumot ölel fel, amelynek során az egyes miniszterek egyeztetnek a Költségvetési Igazgatósággal, a Parlament pedig ha kíván részt vehet a tervezési folyamatban, és javaslatokat fogalmaz meg.

Egy 2008-as alkotmánymódosítás folyamán megjelent a francia jogrendben az úgynevezett tervezési törvény intézménye. A tervezési törvény gyökerei az 1997-es Amszterdami Szerződésig vezethetők vissza. Az 1997-es amszterdami csúcstalálkozón határozott az Európai Tanács a Stabilitási és Növekedési Paktum létrehozásáról. A Paktum fő célkitűzése az volt, hogy a tagországok elkerüljék a túlságosan nagymértékű költségvetési hiányt. Ugyan a Paktum rendelkezései minden tagállamra vonatkoztak, elsősorban az euróövezet tagállamaiban alkalmazták rendelkezéseit.⁴³

A Paktum előírta az euróövezet tagállamai számára, hogy minden évben terjesszenek a Tanács, illetve a Bizottság elé egy középtávú pénzügyi tervet, amelyben bemutatják, hogy az elkövetkező években milyen irányvonalak mentén fognak haladni. Franciaországban ez az Európai Unió felé teljesítendő külső kötelezettség egy belső kötelezettséget is eredményezett, az a belső kötelezettség a korábban már tárgyalt tervezési törvény bevezetése volt.

3.1. A költségvetési törvénytervezet elkészítésének menete

3.1.1. Keretszámok meghatározása

A költségvetési évet megelőző év január végén a miniszterelnök és pénzügyminiszter bemutatják a Kormánynak azt a stratégiát, amely szerint a közpénzügyeket alakítani kívánják. A Kormány itt nagy vonalakban határoz az állami pénzügyekről és társadalombiztosítás pénzügyeiről. Az egyeztetés eredményeképpen meghatározzák a közkiadások meghatározásához szükséges keretszámokat, amelyekről a miniszterelnök levélben tájékoztatja a minisztereket.

⁴² CHOUVEL FRANCOIS (2010): *Finances publiques 2010*, Párizs, Gualino, Lextenso éditions, pp 62

⁴³ forrás: www.euvonal.hu/index.php?op=kerdesvalasz_reszletes&kerdes_valasz_id=1421

3.1.2. Költségvetési perspektívák meghatározása, előirányzatok összeállítása

Február és március folyamán a tárcák között együttes egyeztetések folynak a költségvetési perspektívák meghatározásáról. A pénzügyminiszter folyamatosan tanácskozik a többi miniszterrel. A Költségvetési Igazgatóság a miniszterekkel egyeztetve, a miniszterelnök levelében meghatározott keretszámoknak megfelelően összeállítja az egyes költségvetési előirányzatokat.

3.1.3. Maximális összegek meghatározása

Áprilisban a pénzügyminiszter bemutatja a miniszterelnöknek az elkészített előirányzatokat, a miniszterelnök pedig összehívja a minisztereket, és újabb tanácskozás veszi kezdetét. A tanácskozás célja, hogy a javasolt előirányzatokat összevegyék a korábban már meghatározott keretszámokkal. Az egyeztetés végeztével minden egyes minisztériumra nézve meg kell állapítani, hogy mekkora lehet az általa igényelhető források maximális összege, illetve mekkora lehet az állományi létszám maximuma. A források és az állományi létszám megállapított maximális összegeiről a miniszterelnök levelet küld a minisztereknek, valamint mind a Nemzetgyűlés, mind a Szenátus pénzügyi bizottságának.

3.1.4. Maximális összegek felosztásának módjai

Májusban a tárcák és a Költségvetési Igazgatóság tárgyalásokat folytatnak a megállapított maximális összegek felosztásának módjairól. A tárgyalásoknak legkésőbb június végéig kell befejeződnie, eddig az időpontig kell döntenie ugyanis a megállapított maximális összegek felosztásának módjáról.⁴⁴

3.1.5. A törvénytervezet véglegesítése

Amint a tárcák és a Költségvetési Igazgatóság között zajló tárgyalások befejeződtek, a pénzügyminiszter újabb tanácskozásra hívja össze a minisztereket. E tanácskozásnak az a célja, hogy a költségvetési törvénytervezetben szereplő előirányzatok és más mutatók listáját véglegesítsék, illetve, hogy meghatározzák, a költségvetési törvényben milyen eredmény elérésére számítanak.

3.1.6. A Parlament tájékoztatása

A Kormány számára előnyös lehet a Parlamentet bevonni a költségvetési törvénytervezet elkészítésének folyamatába. A Parlament ugyanis így egyrészt igen korán értesül a költségvetés területén megvalósítani szándékozott kormányzati elképzelésekről, más-

⁴⁴ ALBERT JEAN-LUC, SAIDJ LUC (2009): *Finances publiques*, Párizs, Dalloz, pp 318

részt elegendő idő áll rendelkezésre ahhoz, hogy a parlamenti képviselők a költségvetést megvitathassák és ajánlásokat fogalmazhassanak meg.⁴⁵

Az első alkalom, hogy a Parlament részt vehetett a költségvetési törvénytervezet elkészítésében 1996-ban volt, ezt követően pedig minden évben sor került ilyen előzetes parlamenti vitára. A kódex egy 2005-től hatályos rendelkezése⁴⁶ intézményesíti ezt a tájékoztató jellegű költségvetési vitát,⁴⁷ amely kimondja, hogy a Kormány a rendes ülésszak⁴⁸ utolsó negyedében egy beszámolót terjeszt a Parlament elé, amely többek között a költségvetési törvénytervezetben foglalt előirányzatokat, mutatókat is bemutatja. Erre a tájékoztató jellegű parlamenti vitára általában június hónapban kerül sor.

3.1.7. A törvénytervezet Kormány általi véglegesítése

Július és augusztus folyamán a Kormány a törvénytervezet véglegesítésén dolgozik. Ilyenkor elsősorban az igényelendő források, illetve az egész évre vonatkozó elképzelések teljesíthetőségének igazolása zajlik. A törvénytervezet – ahogy az Alkotmány 39. szakasza értelmében minden törvénytervezet – először az Államtanács⁴⁹ elé kerül. Az Államtanács pénzügyi bizottsága és teljes ülése is megvizsgálja a dokumentumot és véleményt alkot róla. A költségvetési törvénytervezet csak az Államtanács véleményének elkészülte után kerül a Kormányülés⁵⁰ elé. Amint a Kormányülés is határozott a törvénytervezet kérdésében – körülbelül szeptember végére – megküldi a tervezetet a Parlamentnek. A költségvetési törvénytervezetet az Alkotmány 39. szakasza értelmében elsőként a Nemzetgyűlésnek kell megküldeni.

3.2. A költségvetési törvény parlamenti elfogadása

3.2.1. A Parlament elé való terjesztés határideje

A kódex IV. címe rendelkezik a költségvetési törvénytervezet parlament elé való terjesztéséről és parlamenti vitájáról. A kódex a költségvetési évet megelőző év októberének el-

⁴⁵ ALBERT JEAN-LUC, SAIDJ LUC (2009): *Finances publiques*, Párizs, Dalloz, pp 320

⁴⁶ 2001. augusztus 1- törvény 48. szakasz

⁴⁷ débat d'orientation budgétaire

⁴⁸ A Francia Parlament rendes ülésszaka október első munkanapján kezdődik és június utolsó munkanapján ér véget.

⁴⁹ Az Államtanács (Conseil d'État) egy kettős feladatot ellátó szervezet. Egyfelől a Kormány tanácsadó szerveként valamennyi törvénytervezetet véleményez; másfelől pedig igazságszolgáltatási feladatokat lát el, a közigazgatási bíraskodás legfelsőbb szintjeként működik.

⁵⁰ Kormányülésnek a francia Conseil des ministres kifejezés feleltethető meg, amely azonban a magyar Kormányüléstől gyökeresen eltérő jellegű intézmény. A Kormányülésen a Kormány egésze, vagy csak bizonyos tagjai vesznek részt. A Kormányülést főszabály szerint a köztársasági elnök vezeti, a határozatokat is ő látja el kézjeggyével.

só keddjét⁵¹ jelöli meg a költségvetési törvénytervezet Parlament – Nemzetgyűlés – elé való terjesztésének határidejéül. A törvénytervezethez mellékelni kell az ahhoz tartozó gazdasági és pénzügyi jelentést, valamint a magyarázó mellékleteket. A törvénytervezet azonnal a Nemzetgyűlés pénzügyi bizottsága elé kerül.⁵²

3.2.2. Sürgősségi eljárás⁵³

Abban az esetben, ha a költségvetési törvénytervezetet nem sikerül olyan időpontban a Parlament elé terjeszteni, hogy megvitatására, elfogadására és kihirdetésére elegendő idő álljon rendelkezésre, a kódex szerint⁵⁴ a Kormány kétféle eljárás között választhat.

A Kormány december 11-e előtt kérheti a Nemzetgyűlést, hogy szavazzon elkülönítetten a költségvetési törvénytervezet első részéről, és amennyiben a Nemzetgyűlés elfogadja a törvénytervezet első részét, rögtön továbbítják a Szenátusnak. A költségvetési törvény első részének elfogadása után – amely az adók beszedésének folytatására szóló, valamint a költségvetési egyensúly érdekében történő bevételek és kiadások teljesítésére szóló felhatalmazást tartalmazza – a Kormány határozatokat hoz az egyes előirányzatok fejezetenkénti felosztásáról, de csak olyan terjedelemben, amelyre a költségvetési törvény első részében felhatalmazást kapott. ez az úgynevezett „rész-költségvetési törvény”⁵⁵ nem helyettesíti a költségvetési törvényt, amelynek parlamenti tárgyalása természetesen január 1-e után is folytatódik.

Abban az esetben, ha a fönti eljárás előreláthatólag nem jár majd sikerrel, a Kormány december 19-e előtt egy speciális törvénytervezetet terjeszt a Nemzetgyűlés elé. E törvénytervezetben a Kormány a hatályos jogszabályok alapján kéri az adók beszedésére vonatkozó felhatalmazás meghosszabbítását. A speciális törvény elfogadását követően a Kormány ebben az esetben is határozatokat hoz az egyes előirányzatok felosztásáról, és a speciális törvény rendelkezései szerint jár el, egészen az új költségvetési törvény parlamenti elfogadásáig, illetve életbe lépéséig. Fontos megjegyezni, hogy az V. Köztársaság fennállása idején a fönti eljárások közül, rész-költségvetési törvényt csupán egy esetben (1962-ben) alkottak, speciális törvény elfogadására pedig még nem került sor.

1979-ben azonban előállt egy érdekes eset, amikor nem sikerült időben elfogadni a költségvetési törvényt, de már egyik fönti eljárás alkalmazására sem nyílt lehetőség. A költségvetési törvénytervezetet ugyan időben a Parlament elé terjesztették, a parlamenti vita során azonban nem tartották be az akkor hatályban lévő 1959. január 2-i rendelet szabá-

⁵¹ Ha a törvénytervezet Parlament elé terjesztése október első keddjén előreláthatólag valamilyen akadályba ütközne, akkor már szeptember második felében be kell nyújtani a Parlamentnek.

⁵² PÉCHILLON ÉRIC (2009): *Les finances publiques en 15 leçons*, Párizs, Ellipses, pp 80

⁵³ ALBERT JEAN-LUC, SAIDJ LUC (2009): *Finances publiques*, Párizs, Dalloz, pp 338

⁵⁴ 2001. augusztus 1- törvény 45. szakasz

⁵⁵ loi de finances partiel

lyait, – csak egy példát említve a rendelet előírásával⁵⁶ szemben a törvénytervezet második részének tárgyalását azelőtt kezdték meg, hogy az első részt elfogadták volna – így az Alkotmánybíróság az 1980. évre vonatkozó költségvetési törvényt alkotmányellenesnek minősítette.⁵⁷ Sürgősségi eljárás kezdeményezésére nem volt lehetőség, hiszen a sürgősségi eljárás megindítására nyitva álló határidők⁵⁸ már lejártak, a Kormánynak más megoldást kellett tehát találnia. A Kormány ezért egy „különleges” törvénytervezetet terjesztett a Parlament elé, amelyben felhatalmazást kért az adók beszedésének és a kiadások teljesítésének folytatására a hatályos jogszabályok alapján. A Parlament elfogadta a törvényt, az Alkotmánybíróságon volt a sor, hogy megvizsgálja. Az Alkotmánybíróság döntésében⁵⁹ a törvényt az Alkotmánnyal összeegyeztethetőnek találta, rámutatott arra, hogy sem az Alkotmány, sem 1959. január 2-i rendelet nem tartalmaz olyan esetre rendelkezést, amikor az Alkotmánybíróság egy költségvetési törvényt alkotmányellenesnek talál. A Kormány és Parlament az Alkotmánybíróság megítélése szerint alkotmányos és törvényi rendelkezések híján helyesen jártak el, amikor minden szükséges pénzügyi rendelkezést meghoztak ahhoz, hogy a költségvetés kérdése biztosítva legyen. Az Alkotmánybíróság a különleges törvényt ugyan nem minősítette költségvetési törvénynek, de a költségvetési törvényekre irányadó szabályok alapján bírálta el, és mint ilyen az Alkotmánnyal egyezőnek találta. A különleges törvény azonban természetesen nem helyettesítette a költségvetési törvényt, a költségvetési törvénytervezetet ismételten a Parlament elé terjesztették, amely rendkívüli ülészakban tárgyalta és fogadta el. Végül az 1980. évi költségvetési törvényt 1980. január 18-án hirdették ki.

3.2.3. A törvényjavaslatok parlamenti elfogadásának általános szabályai

Az Alkotmány egy általános rendelkezése szerint⁶⁰ a törvénytervezeteket a Parlament mindkét házában meg kell tárgyalnia, mégpedig egymás után. Elsőként a Nemzetgyűlés elé kerülnek a törvénytervezetek, majd a Szenátushoz. Abban az esetben, ha a Parlament két háza egy törvénytervezet kérdésében két-két olvasat után sem tud megállapodásra jutni, a miniszterelnök, a Nemzetgyűlés elnöke, illetve a Szenátus elnöke jogosultak egy vegyes bizottság felállítását kezdeményezni.⁶¹ A Parlament két házából kikerülő képviselők alkotta vegyes bizottság⁶² feladata, hogy megállapodásra jusson azokban a kérdésekben, amelyekben a Nemzetgyűlés és a Szenátus nem jutottak megegyezésre. Abban az

⁵⁶ 1959. január 2-i rendelet 40. szakasz

⁵⁷ 79-110 DC számú döntés, 1979. december 24.

⁵⁸ Az 1959. január 2-i rendelet ugyanazt a két sürgősségi eljárást alkalmazta, mint később a 2001. augusztus 1-i kódex, pontosabban fogalmazva a kódex átvette a rendelet vonatkozó szabályait, tehát a határidők ugyanúgy december 11 és december 19 voltak.

⁵⁹ 79-111 DC számú döntés, 1979. december 30.

⁶⁰ Francia Alkotmány 45. szakasz

⁶¹ E bizottság felállítására már egy-egy olvasat után is lehetőség van, amennyiben a Kormány úgy dönt, hogy a gyorsított eljárás szabályait alkalmazza, és ez ellen a Parlament két házában elnökei együttesen nem tiltakoznak.

⁶² commission mixte

esetben, ha ennek a bizottságnak sem sikerül a vitatott kérdésekben megállapodást elérnie, a Nemzetgyűlés és a Szenátus még egyszer megtárgyalja a tervezetet. Amennyiben a Parlament két házának továbbra sem sikerül egyezsége jutnia, a Kormány kérheti a Nemzetgyűlést, hogy hozzon a törvényjavaslat kérdésében végleges döntést.

3.2.4. A Költségvetési törvényjavaslat parlamenti elfogadása

A költségvetési törvényjavaslatokra természetesen az általánostól eltérő szabályok vonatkoznak, de bizonyos esetben van helye a fönti rendelkezések alkalmazásának. Az Alkotmány 47. szakasza pontosan megszabja, hogy a Parlamentnek – és azon belül a Nemzetgyűlésnek és a Szenátusnak – mennyi idő áll rendelkezésére a költségvetési törvénytervezetről való döntésre. Abban az esetben, ha a Nemzetgyűlés a benyújtást követő negyven napon belül nem határozott a költségvetési törvénytervezetről, a Kormány a Szenátus elé terjeszti a törvénytervezetet, amelynek további tizenöt nap áll rendelkezésére, hogy döntsön.⁶³

A Parlament késlekedésének igen súlyos következményei vannak, ugyanis ha Parlament határidőn belül nem képes határozni, elveszíti a költségvetésről történő törvényalkotás lehetőségét. Ha a Parlament összesen hetven nap alatt nem képes a költségvetési törvénytervezetről döntést hozni, akkor a Kormány a törvénytervezet rendelkezéseit rendeleti úton hatályba léptetheti.

A kódex természetesen e kérdésben is tovább részletezi az Alkotmány rendelkezéseit. A Nemzetgyűlésnek tehát negyven nap alatt kell határoznia a költségvetési törvénytervezetről, a Szenátusnak pedig húsz nap⁶⁴ alatt.

A gyakorlatban ez úgy néz ki, hogy mihelyt mindkét ház megvizsgálta egyszer a törvényjavaslatot, egyeztetéseket kezdeményeznek egymással, hogy egy elfogadható szöveget alkothassanak. Mivel a költségvetési törvényjavaslatot igen szűkös határidő alatt kell elfogadni, így általában a miniszterelnök ezt követően, hogy mindkét ház túljutott a törvényjavaslat első olvasatán kezdeményezi az Alkotmány 45. szakaszának alkalmazását, tehát egy vegyes bizottság létrehozását. A bizottság 14 tagból áll, hét képviselőből és hét szenátorból, és feladata, hogy megoldást találjon azokban a kérdésekben, ahol nem sikerült megegyezésre jutni. Arról az esetről, ha ez a bizottság sem jár sikerrel, a korábbiakban már volt szó.

⁶³ CHOUVEL FRANCOIS (2010): *Finances publiques 2010*, Párizs, Gualino, Lextenso éditions, pp 89

⁶⁴ A Szenátusra vonatkozó határidő főszabály szerint húsz nap. A Szenátusnak akkor kell tizenöt nap alatt határoznia, ha a Nemzetgyűlés negyven nap alatt nem hozott döntést, és a Kormány a Szenátus elé terjeszti a törvényjavaslatot. Ha a Szenátus sem dönt tizenöt nap alatt, a Kormány ismét a Nemzetgyűlés elé terjeszti a törvényjavaslatot, amelynek már a Parlamentre irányadó összesen hetven napos határidőn belül kell döntést hoznia a kérdésben, illetve ebben a szakaszban már az Alkotmány 45. szakaszának rendelkezéseit kell alkalmazni.

Szükséges megemlíteni, hogy a gyakorlatban a Parlament számára nyitva álló összesen hetven napon határidő nem a költségvetési törvényjavaslat benyújtásának napján – tehát főszabály szerint október első keddjén – hanem a törvényjavaslat kötelező mellékleteinek csatolása napján kezdődik. Ez a körülbelül tíz napos csúszás egy kis könnyebbséget ad a Parlamentnek, hogy dönthessen a költségvetési törvényről.

Ahogy arról már korábban is szó volt, a Parlamente vonatkozó határidő elmulasztásának következményei igen súlyosak, a költségvetési törvényjavaslat rendelkezései rendeleti úton hatályba léptethetők. Az ilyen típusú rendelet semmiképpen nem keverendő össze azokkal a rendeletekkel, amelyeket valamilyen sürgősségi eljárásban hozott rész-költségvetési törvény, vagy speciális törvény végrehajtására hoz a Kormány. Az ilyen rendelet nem előzi meg a Parlament által elfogadott törvényt, amely bármiféle felhatalmazást adna a Kormánynak, illetve az ilyen rendelet megalkotását követően nem kell rendkívüli eljárásban ismételtén a Parlament elé terjeszteni a költségvetési törvényjavaslatot. Ez a rendelet ugyanis nem időlegesen „helyettesíti” a költségvetési törvényt, hanem a költségvetési törvénnyel azonos funkciót tölt be. A rendeleti úton való hatálybaléptetés azonban ez idáig nem maradt több mint az Alkotmányban, illetve a kódexben a Kormánynak biztosított lehetőség, ilyen rendelet elfogadására még nem volt példa.

III. ÖSSZEGZÉS

Fentiekben a magyar és francia költségvetési szabályozás egyes lényeges kérdésének összevetésére törekedtem természetesen a teljesség igénye nélkül. A két ország államháztartási szabályainak ismertetése során szándékosan egymástól eltérő szempontrendszert alkalmaztam.

A magyar jogrendszer államháztartással kapcsolatos rendelkezéseinek bemutatásakor egy általános képet igyekeztem felvázolni, e jogág kialakulása történetének bemutatásával, néhány alapfogalom ismertetésével, illetve a költségvetési törvény elkészítésének felvázolásával. A magyar szabályozás tárgyalásakor szánt szándékkal figyelmen kívül hagytam a 2012. január 1-én hatályba lépő Alaptörvény közpénzügyi rendelkezéseit. E kérdésben egyfelől sokkal inkább indokolt lenne önálló tanulmányt készíteni, mint egy összehasonlító tanulmányban értekezni róla, másfelől pedig véleményem szerint érdemes lenne megvárni az új Alaptörvény rendelkezéseinek tényleges hatályba lépését, és ezt követően megvizsgálni a gyakorlati alkalmazás kérdéseit.

A francia költségvetési szabályok ismertetésénél e jogág legfontosabb jogszabályainak ismertetése után részletesen foglalkoztam a költségvetés elkészítésében részt vevő személyekkel, szervezetekkel, majd ezt követően bemutattam a francia költségvetés összeállításának, elfogadásának menetét. A francia szabályozás tárgyalásakor igyekeztem a le-

hető legrészletesebb képet adni, hiszen érdekes figyelemmel kísérni, hogy a magyar szabályokhoz képest milyen eltéréseket tudunk e területen felfedezni.

Felhasznált irodalom:

- NAGY TIBOR – TÓTH JÁNOS – NAGY ÁRPÁD (1993): *Pénzügyi jog*, Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó
- KÖZIGAZGATÁSI SZAKVIZSGA (2010): *Pénzügyi és költségvetési igazgatás*, Budapest, Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ
- FÖLDES GÁBOR (2005): *Pénzügyi jog*, Budapest, Osiris Kiadó
- LÓRÁNT ZOLTÁN (2007): *Gazdálkodás az államháztartás helyi szintjén*, Budapest, Pénzügyi szemle 2007/1
- CHOUVEL FRANCOIS (2010): *Finances publiques 2010*, Párizs, Gualino, Lextenso éditions
- FLAHAULT ISABELLE (2009): *Les finances publiques et la réforme budgétaire*, Párizs, La documentation française
- ALBERT JEAN-LUC, SAIDJ LUC (2009): *Finances publiques*, Párizs, Dalloz
- PÉCHILLON ÉRIC (2009): *Les finances publiques en 15 leçons*, Párizs, Ellipses

Felhasznált internetes oldalak: (letöltés dátuma: 2011. június – 2011. október)

- www.mhk.hu
- www.nki.gov.hu
- www.jogiforum.hu
- www.euvonal.hu
- www.legifrance.org

