

XI. FEJEZET A KÖZPÉNZÜGYEK

101. §

(1) Az Országgyűlés az állami költségvetésről szóló törvény elfogadásával egy naptári évre felhatalmazza a Kormányt a bevételek beszedésére és a kiadások teljesítésére.

Az appropriáció az egyik legősibb parlamenti hatáskör, ezért annak alkotmányi szintű megjelenítése indokolt. A rendelkezés nem zárja ki azt, hogy több évre előre meghatározza a parlament a költségvetési előirányzatokat, de a felhatalmazást attól még – a magyar közjogi hagyományokkal összhangban – évente kell megadnia az Országgyűlésnek.

(2) Az állami és az önkormányzati költségvetés tervezésének a valós gazdasági folyamatokon és megalapozott előrejelzéseken kell alapulnia. A költségvetésnek része minden bevétel és kiadás, amelyeket átláthatóan, részletesen, egységes rendszerben, teljes összegükben kell számba venni.

A költségvetés hagyományos alapelvei mellett a megalapozott tervezés követelményét rögzíti az alkotmányszöveg. A fenntartható költségvetési politikára a legkomolyabb veszélyt az jelenti, ha az ésszerűen előrelátható gazdasági folyamatoktól eltérően a kiadásokat alul-, a bevételeket pedig felültervezi a parlament, illetve a helyi önkormányzat.

(3) Az állami költségvetést úgy kell elfogadni, hogy a tárgyévét követő második év végére – változatlan jogszabályi keretek között, a (2) bekezdésben meghatározott követelmény szerint – az államadósság reálértéke várhatóan ne növekedjen.

A 2008 óta hatályos reáladósság-tartási szabály elvi értelemben és hosszú távon is megfelelően biztosítani tudja az államadósság csökkenését. A hároméves türelmi idő az anticiklikus gazdaságpolitikának is az ésszerű keretek között teret ad. A magyar gazdaságtörténet ismeretében ezt a szabályt nem célszerű az adósság egy meghatározott szintjéhez kötni, mivel az felelőtlen költségvetési politikához vezethet. A szabály megfelelően rugalmas ahhoz is, hogy egy érdemben alacsonyabb államadóssági szint mellett is betartható legyen.

(4) Ha a Kormány azt észleli, hogy a tárgyév gazdasági folyamatai a (3) bekezdésben meghatározott cél elérését veszélyeztetik, olyan intézkedéseket köteles megtenni, illetve kezdeményezni, amelyek megfelelő mértékben elősegítik az állami költségvetés fenntarthatóságának megőrzését.

A felelős költségvetési politika részét képezi az is, hogy az évközi változásokra kellő időben reagál a végrehajtó hatalom.

(5) Az állami költségvetés kiadásait egy naptári éven belül összességében a bruttó hazai össztermék egy százalékát meghaladó mértékben csak az Országgyűlés változtathatja meg.

A költségvetés megalkotása az Országgyűlés egyik legfontosabb hatásköre, amelyet az évközi kormányzati intézkedésekkel szemben is meg kell védeni. A költségvetés jelentős átrendezéséhez a parlamenti vita nyilvánosságát a demokratikus működés érdekében biztosítani kell. A Házaszabályban szükséges olyan eljárásrendet alkotni a költségvetés módosítására (pótköltségvetés alkotására), amely gyorsan, de a szükséges vitákat lefolytatva teszi lehetővé a jelentős nagyságrendű évközi intézkedéseket.

(6) Az Országgyűlés az állami költségvetés végrehajtásáról készített zárszámadásról szóló törvénnyel dönt az állami költségvetés végrehajtásának, illetve a (8) bekezdésben meghatározott gazdálkodás végrehajtásának elfogadásáról.

Az alkotmányszöveg a zárszámadási törvény funkciójának klasszikus megfogalmazását emeli át.

(7) Az állami költségvetésről és a zárszámadásról szóló, illetve az azok módosítására irányuló törvényjavaslatot a Kormány terjeszti elő.

A költségvetési és a zárszámadási törvény, illetve azok módosítása olyan jelentős előkészítő munkát igényel, amelynek elvégzése csak a Kormánytól várható el. A megfelelő előkészítés hiánya ugyanakkor veszélyeztetné a felelős költségvetési politikát, ezért az alkotmányszöveg a politikai felelősséget viselő Kormány kizárólagos hatáskörévé teszi e javaslatok előterjesztését.

(8) Ha az Országgyűlés a naptári év első napjáig nem alkotja meg az állami költségvetésről szóló törvényt, a Kormány jogosult a jogszabályok szerinti bevételek beszedésére és – törvényben meghatározott kivételekkel legfeljebb az előző évi állami költségvetés kiadásainak időarányos része erejéig – a kiadások teljesítésére.

Az alkotmányszöveg nem tartalmazza az átmeneti gazdálkodásról szóló törvény jogintézményét. Amennyiben a költségvetés elfogadásához nincs meg a parlamenti többség, akkor vélhetően az átmeneti gazdálkodásról szóló törvényhez sem lenne meg, így a jogintézmény voltaképpen nem rendelkezik érdemi funkcióval. Ha pedig az Országgyűlés a tárgyév január 31-éig nem alkotja meg magát a költségvetést, akkor a IV. fejezetben kifejtettek szerint a felosztatással kell szembenéznie.

(9) A költségvetési politika fenntarthatóságát és átláthatóságát szolgáló további szabályokat törvény állapítja meg.

A költségvetési politika fenntarthatóságához további eljárási és tartalmi szabályok lehetnek szükségesek, amelyeket törvényben kell rendezni.

102. §

(1) A helyi önkormányzat a költségvetését az állami költségvetés elfogadását követően rendeletben állapítja meg.

A rendelkezés a jelenlegi törvényi szabályozást emeli az Alkotmány szintjére.

(2) A helyi önkormányzat működési célra hitelt vagy más kölcsönt nem vehet fel.

Az önkormányzati költségvetés fenntarthatósága érdekében szükséges, hogy működési célra egyáltalán ne adósodhassanak el a helyhatóságok.

(3) A helyi önkormányzat fejlesztési célú hitel- vagy más kölcsönfelvételére vonatkozó korlátokat, továbbá a helyi önkormányzat gazdálkodására vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.

A fejlesztési célú hitelfelvétel részletes szabályozásra szorul, amely az Alkotmány absztraktsági szintjéhez illően nem fogalmazható meg. A törvényhozónak emellett lehetőséget kell adni arra, hogy részletes önkormányzati gazdálkodási szabályokat állapíthasson meg.

103. §

(1) Az állam és a helyi önkormányzat vagyonával annak megőrzése és gyarapítása, a természeti erőforrások védelme, valamint a gazdaságpolitikai céljainak elérése és a közérdek érvényesítése érdekében, felelősen kell gazdálkodni.

A közvagyon rendeltetésének meghatározása során figyelemmel kell lenni arra, hogy az nem pusztán üzleti szempontok érvényesülését szolgálja, hanem olyan közérdekű célok elérését is, mint a fenntartható erőforrás-gazdálkodás vagy a gazdasági fejlődés.

(2) Az állami és az önkormányzati forrásokkal való gazdálkodással összefüggő valamennyi információ közérdekű adatnak minősül.

Külön is szükséges rendelkezni arról, hogy az állami vagy önkormányzati források felhasználásának átláthatóságát – függetlenül attól, hogy a magánszektor szereplői érintettek-e abban – a közérdekű adatok nyilvánossága garantálja.

(3) Az állami és az önkormányzati vagyonnal kapcsolatos tulajdonosi joggyakorlás módjáról és feltételeiről törvény rendelkezik.

A hatályos alkotmányi rendelkezés gördülékenyebb megfogalmazása.

104. §

(1) Az állami és önkormányzati feladatok ellátásához szükséges források biztosítása, a gazdaságpolitikai célok előmozdítása, továbbá egyes magatartási szabályok betartása vagy a közérdek érvényre juttatása érdekében minden jogalany köteles teherviselő képességéhez igazodóan a közterhekhez hozzájárulni.

A rendelkezés a közteher-fizetés céljait meghatározva eltér az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatától, és nagyobb arányban bizza a törvényalkotóra, hogy milyen célokat kíván az adóztatással elérni. A jövedelmi és vagyoni viszonyokkal való arányosság előírása helyett az adózó teherviselő képességét teszi meg az alkotmányszöveg az adóztatás korlátjának, így az Alkotmánybíróság az arányosság mérlegelésére – mindaddig, amíg a teher a konfiskatórius adóztatás tilalmába nem ütközik – ebből a szempontból nem lesz jogosult. Ettől függetlenül az alapjogokkal ellentétes törvényeket az Alkotmánybíróság teljes egészében felülvizsgálhatja, és szükség esetén megsemmisítheti.

(2) A közterhekhez való hozzájárulás formáit, a fizetésre kötelezettek körét, a fizetési kötelezettség alapját, mértékét, a mentességeket és a kedvezményeket törvény, illetve helyi adó esetében a törvény keretein belül a helyi önkormányzat rendelete állapítja meg.

A hatályos alkotmányi rendelkezés részletesebb megfogalmazása.

105. §

(1) Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés közpénzügyi ellenőrző szerve.

A hatályos alkotmányi rendelkezés gördülékenyebb megfogalmazása.

(2) Az Állami Számvevőszék törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontból ellenőrzi az államháztartás gazdálkodását, a zárszámadási törvényjavaslat megalapozottságát, az államháztartás eszközeinek az államháztartáson kívüli felhasználását, az állami részesedéssel működő gazdasági társaságok gazdálkodását és az állami vagyon kezelését, valamint ellátja a törvény által hatáskörébe utalt egyéb feladatokat.

Az alkotmányszöveg az Állami Számvevőszék feladatává alapvetően az utólagos ellenőrzést teszi, míg a költségvetés előzetes kontrollja a Költségvetési Tanács hatáskörébe kerül.

(3) Az Állami Számvevőszék ellenőrzési jogkörét törvény egyes szerveknél a törvényességi szempontok vizsgálatára korlátozhatja.

A hatalommegosztás követelményével ellentétes lenne, ha a független alkotmányos szervek költségvetési gyakorlatának célszerűségét vagy eredményességét az ÁSZ vizsgálná.

(4) Az Állami Számvevőszék az általa végzett ellenőrzésekről jelentésben tájékoztatja az Országgyűlést.

Változatlan.

(5) Az Országgyűlés az Állami Számvevőszék elnökét és alelnökeit a köztársasági elnök javaslatára az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja meg. Az Állami Számvevőszék elnöke és alelnökei nem választhatóak újra.

Az alkotmányszöveg a parlamenti frakciók képviselőiből álló bizottság helyett a köztársasági elnök hatáskörévé teszi a jelölést, valamint a többi független szerv vezetőjéhez hasonlóan az ÁSZ esetében is kizárja az újraválaszthatóságot.

(6) Az Állami Számvevőszék elnöke és alelnökei tevékenységük során nem utasíthatóak, és nem fogadhatnak el utasítást.

Az ÁSZ függetlenségét minden más szervvel szemben garantálni szükséges.

(7) Az Állami Számvevőszék szervezetéről és működéséről törvény rendelkezik.

A hatályos alkotmányi rendelkezés gördülékenyebb megfogalmazása.

106. §

(1) A Magyar Nemzeti Bank a Magyar Köztársaság központi bankja.

Változatlan.

(2) A Magyar Nemzeti Bank alapvető feladata az árstabilitás elérése és fenntartása.

(3) A Magyar Nemzeti Bank alapvető feladatának veszélyeztetése nélkül a monetáris politika eszközeivel támogatja a Kormány gazdaságpolitikájának megvalósítását.

Az alkotmányszöveg a jegybanktörvény hatályos rendelkezései szerint határozza meg az MNB feladatkörét.

(4) A Magyar Nemzeti Bank tisztségviselői – ha az Európai Unió joga eltérően nem rendelkezik – tevékenységük során nem utasíthatóak, és nem fogadhatnak el utasítást.

Az MNB függetlenségét az Európai Unió jogával összhangban az Alkotmány szintjén szükséges kimondani.

(5) A köztársasági elnök a Magyar Nemzeti Bank elnökét és alelnökeit – a miniszterelnök javaslatára – hat évre nevezi ki. A Magyar Nemzeti Bank elnöke és alelnökei nem nevezhetők ki újra.

Az ismételt kinevezés tilalmát az alkotmányszöveg a jegybanktvényből az Alkotmány szintjére emeli.

(6) A Magyar Nemzeti Bank elnöke a bank tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek.

Változatlan.

(7) A Magyar Nemzeti Bankról törvény rendelkezik.

107. §

(1) A Költségvetési Tanács a fenntartható költségvetési politikát támogató testület.

(2) A Költségvetési Tanács a költségvetési fenntarthatóság szempontjából véleményezi az állami költségvetésről szóló törvényjavaslatot, valamint a költségvetési kihatással járó más törvényjavaslatokat.

A rendelkezés a Költségvetési Tanács jelenlegi feladatkörét jeleníti meg az alaptörvény szintjén.

(3) Ha a törvény elfogadását megelőző év utolsó napján az államadósság a bruttó hazai össztermék ötven százalékát meghaladta, a Költségvetési Tanács egyetértése szükséges az állami költségvetésről szóló törvény és a költségvetési kihatással járó törvények elfogadásához. A Költségvetési Tanács az egyetértését csak akkor tagadhatja meg, ha a törvény elfogadása a 101. § (3) bekezdésben meghatározott követelményt önmagában vagy hatását tekintve sérti.

A költségvetés megalkotása a demokratikus döntéshozatal egyik legfontosabb eleme, amelyre ugyanakkor csak a jelenleg élő választópolgárok felhatalmazása alapján kerül sor. Az államadósság a jövő generációk jövedelméről való rendelkezést jelent, hiszen annak visszafizetése az ő kötelezettségük lesz. A jövő generációk érdekei ugyanakkor nem feltétlenül jelennek meg a választók szavazatáért folytatott demokratikus versenyésben, ezért azok külön, speciális eljárás keretében való védelme indokolt.

Az alkotmányszöveg ezért az államadósság egy szintje fölött a parlamenti döntéshozatal korlátjaként egyetértési jogot ad a Költségvetési Tanácsnak, amely azonban csak annyit jelent, hogy az államadósság reálértékét hároméves időtávlatban nem növelheti meg a törvényhozás. Az állami kiadások belső szerkezetében még magas államadósság mellett is teljes marad az Országgyűlés döntési szabadsága. Az egyetértési jogkört a költségvetési törvény mellett a költségvetési kihatással járó más törvények esetén is biztosítani kell, mivel azok olyan determinációkat jelenthetnek, amelyek esetében a költségvetési előirányzat biztosítása már csak formalitás.

(4) A Költségvetési Tanács elnökét a köztársasági elnök, további két tagját az Állami Számvevőszék, illetve a Magyar Nemzeti Bank elnökének javaslatára az Országgyűlés a képviselők kétharmadának szavazatával hat évre választja meg. A Költségvetési Tanács tagjai nem választhatóak újra.

A Költségvetési Tanács jelentős hatáskörbővülése miatt indokolt, hogy tagjai főállásban lássák el feladataikat.

(5) A Költségvetési Tanács tagjai tevékenységük során nem utasíthatóak, és nem fogadhatnak el utasítást.

A Költségvetési Tanács tagjainak függetlenségét az Alkotmány szintjén is indokolt megjeleníteni.

(6) A Költségvetési Tanács munkaszervezetéről, valamint működéséről törvény rendelkezik.

A megnövekedett hatáskörű Költségvetési Tanács hatékony működéséhez munkaszervezet biztosítása elengedhetetlen.