

**Havasi Bianka**  
**doktorandusz**  
*PTE ÁJK Doktori Iskola*

## A közpénzügyek az Alaptörvényben, különös tekintettel a közpénzügyi szervek jogállására<sup>1</sup>

### I. Bevezetés

Írásom kiindulópontját az a változás adja, amelynek eredményeképpen az Alaptörvény – szemben a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénnyel<sup>2</sup> – külön fejezetben, „A közpénzügyek” (36-44. cikk) cím alatt foglalja össze a központi költségvetésre, a nemzeti vagyoni, a helyi önkormányzatok gazdálkodására és a közpénzügyi szervekre – mint a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB), az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) és a Költségvetési Tanács (a továbbiakban: KT) – vonatkozó legfontosabb alkotmányos előírásokat.

Magyarország közpénzügyi megújulása a 2011 tavaszán elfogadott és 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvényen nyugszik, amely több, kifejezetten szigorú, a felelős gazdálkodást szolgáló előírást is tartalmaz. Ilyen például, hogy az Országgyűlés nem fogadhat el olyan költségvetést, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét, és mindaddig, amíg az államadósság magasabb ennél az értéknél, az Országgyűlés csak olyan büdzsét fogadhat el, amely az államadósság csökkentését tartalmazza. Az Alaptörvény kimondja, hogy az Állami Számvevőszék az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, amely törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Alkotmányos szinten rögzítésre került az is, hogy

az Állami Számvevőszék elnökét az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja meg, illetve hogy az ÁSZ elnöke az intézmény tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek.

Az Alaptörvény fontos újdonsága, hogy az alkotmányi jogállással rendelkező szervek közé emeli, és az Állami Számvevőszékkel, illetve a Magyar Nemzeti Bankkal megegyező státust ad a Költségvetési Tanácsnak, amelynek fő feladata az alkotmányos adósságszabály érvényesítése. Az adósságállomány leszorítása érdekében a KT előzetes hozzájárulása szükséges a költségvetési törvény elfogadásához, aminek az a célja, hogy az Alaptörvény adóssággal kapcsolatos előírása semmilyen esetben ne sérülhessen, illetve hogy a lehető legjobb, legmegbízhatóbb, leginkább megalapozott költségvetési terv jusson el az Országgyűlésben a végszavazásig.

Az Alaptörvény sajátossága tehát, hogy a közpénzügyekre vonatkozóan fiskális jellegű szabályozása az Alkotmányhoz képest szigorúbb és részletesebb lett. Az Alkotmánynak nem volt önálló gazdasági-pénzügyi fejezete, pénzügyi jogi vonatkozásban igen kevés rendelkezést tartalmazott.

A tanulmány célja tehát az Alaptörvénnyel bevezetésre kerülő közpénzügyi novumok bemutatása, különös tekintettel a közpénzügyi szervek alkotmányos és törvényi szabályozására.

### II. Alapvetések

#### 1. A gazdasági alkotmány és a pénzügyi alkotmány „kapcsolata”

Gazdasági alkotmánynak nevezzük az alkotmánynak azt részét, illetve részeit, ahol a gazdasági alapjogok és a releváns alkotmányi elvek, illetve a piacgazdaságra vonatkozó esetleges rendelkezések találhatók. A tág értelemben felfogott gazdasági alkotmányhoz

<sup>1</sup> A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

<sup>2</sup> Az Alkotmányból hiányzott a közpénzügyek rendszerszerű szabályozása, csak elszórt rendelkezések szerepeltek benne, jobbára sommán deklarációk formájában.

kapcsolódhat az ún. pénzügyi alkotmány, amely az adott állam alkotmányának azt a részét jelöli, amely a pénzügyi politikát – a monetáris vagy pénzpolitikát, illetve a fiskális vagy költségvetési politikát – érinti. A fent jelzett változás eredményeképpen az Alaptörvény gazdasági alkotmánya bővebb, amely a terjedelmesebb preambulumnak, a gazdasági rend kibővített meghatározásának, az alkotmányozó emberkép rögzítésének, a terjedelmesebb alapjogi katalógusnak, valamint a közpénzekkel foglalkozó fejezetnek köszönhető.<sup>3</sup> A közpénzekkel összefüggésben a 36-44. cikk tartalmazza a költségvetésre vonatkozó alapvető eljárási, tartalmi szabályokat (36-37. cikk) és intézményi garanciákat (43. cikk), valamint alkotmánybírói hatáskör, a nemzeti vagyon kezelésének, a költségvetési támogatás főbb szabályait, valamint a közpénzügyi szervekre vonatkozó fő szabályokat. Az Alaptörvény „A közpénzügyek” cím alatt összefoglalt rendelkezéseit tekintjük az állam pénzügyi alkotmányának, amely a gazdasági alkotmány részeként a költségvetés, a közteherviselés, a közvagyon és az ezzel való gazdálkodás alapjait, valamint a közpénzek felhasználása ellenőrzésének alapvető szabályait állapítja meg. A pénzügyi alkotmány jelentősége elsősorban arra vezethető vissza, hogy az alaptörvényi reguláció a további szabályozás számára meghatározó irányt mutat és egyben alkotmányi korlátot jelent. Az állam pénzügyeinek alkotmányi szabályozása feltétlenül indokolt, mivel az állam pénzügyeinek vitele az állam gazdaságpolitikájának legfőbb eszköze. A pénzügyi alkotmány esetében tehát nem az „általános” alkotmány mellett álló különös részi alkotmányról van szó, hanem arról, hogy a pénzügyi alkotmány előírásai tárgyuknál fogva közösek, de nem önálló, elkülönülten megjelenített részei az alkotmánynak.<sup>4</sup>

## 2. Az Alaptörvény N) cikke

Az Alaptörvény az „Alapvetés” című fejezetben alkotmányi alapelvként rögzíti, hogy Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti, amiért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős. Az Alkotmánybíró, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során kötelesek ezt az elvet tiszteletben tartani.<sup>5</sup> Az Alaptörvény figyelembe veszi, hogy az alapvető jogok érvényesülése, az állam demokratikus és hatékony működése, a Magyarországon élő személyek és az itt tevékenykedő szervezetek biztonsága csak akkor garantálható megfelelőképpen, ha az ország társadalmi és gazdasági egyensúlyát komoly államháztartási problémák nem veszélyeztetik.<sup>6</sup> Ennek érdekében az Alaptörvény az „Alapvetés” című fejezetben rögzíti a költségvetési gazdálkodás legfőbb elveit, mint az éves költségvetés elve, a részletesség, a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvei. Ezek közül a kiegyensúlyozottság a kiszámítható állami működést, azaz a bevételek és kiadások egyensúlyi állapotát, a költségvetési gazdálkodás megalapozottságát és egyenletes színvonalának biztosítását jelenti, az átláthatóság a tájékozott és felelős polgárok részvételével zajló demokratikus közelet a bevételek és kiadások nyomon követhetőségét, a közpénzek ellenőrzését fejezi ki, a fenntarthatóság pedig a jövő nemzedékek sorsáért való felelősségvállalását is szolgálja az elsődleges pénzügyi célok mellett.<sup>7</sup> Jakab András szerint az elv tiszteletben tartása egyrészt az említett szervek saját belső gazdálkodására ír elő kötelezettséget, másrészt a lehetőségét teremti meg, hogy a jogértelmezés szempontjai között figyelembe vegyék a költségvetési helyzetet, magára a jogértelmezésre azonban (a jogértelmezés

<sup>3</sup> Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. Pázmány Law Working Paper, 2012/33., <http://d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2012/2012-33-Drinoczi.pdf> (letöltés dátuma: 2018. november 26.)

<sup>4</sup> Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2007., 43. o. 2018/2.

<sup>5</sup> Alaptörvény N) cikk

<sup>6</sup> Gáva Krisztián – Smuk Péter – Téglási András: Az Alaptörvény értékei. Tudástár. Dialóg Campus, Budapest, 2017., 33-34. o.

<sup>7</sup> Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2014., 262. o.

eredményének megállapítására) nem használható a rendelkezés.<sup>8</sup>

### 3. A közpénz és a közpénzügyek fogalmi meghatározása

#### 3.1. A közpénz

A közpénzekről általában az állam és az állam költségvetése juthat eszünkbe. A korábbi költségvetési szabályozást illetően kiemelendő az 1897. évi XX. törvény az állam számviteléről, amely a költségvetés, a vagyongazdálkodás és az államadósságügy 1949-ig hatályos kódexe volt. Szintén kiemelendő az állami pénzügyekről szóló 1979. évi II. törvény, amely 1949 után ismét egységesen szabályozta az állami pénzügyeket.<sup>9</sup> A törvény az állami költségvetés és az állami vagyonnal való gazdálkodás mellett a nemzetközi pénzügyeket, a bankrendszert, valamint a vállalati és egyéb gazdálkodó szervezetek pénzügyi rendszerét is az állami pénzügyek körébe tartozónak tekintette. Az állami vagyonnal való gazdálkodás körében kimondta, hogy az állami vagyonnal való rendelkezésnek a jogköre az állam minden ingatlan, ingó és egyéb vagyona kiterjed, függetlenül attól, hogy a vagyon kinek a kezelésében, használatában van. Az állami vagyonnal felelős módon kell gazdálkodni, gondoskodva annak rendeltetészerű használatáról, megóvásáról és gyarapításáról.

Új rend kezdődött az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: régi Áht.) hatálybalépésével. A régi Áht. preambuluma a következőképpen fogalmazott „Az Országgyűlés annak érdekében, hogy az államháztartási rendszer újraszabályozásával elősegítse az államháztartás kívánatos pénzügyi egyensúlyát; figyelemmel a jogállamiság működésében az állami feladatvállalást meghatározó közmegegyezésen nyugvó új törvényekre; a *közpénzekkel* való hatékony és ellenőrizhető gazdálkodás garanciáinak

megteremtésére; érvényesítve a teljesség, a részletesség, a valódiság, az egységesség, az áttekinthetőség és a nyilvánosság alapelveit; az államháztartásról az alábbi törvényt alkotja:”<sup>10</sup> A régi Áht. szövegszerűen a továbbiakban nem jelenítette meg a közpénz szót, a törvényjavaslat nem hivatalos indokolása azonban számos helyen foglalkozik vele. „A demokratikus társadalmakra jellemző módon, meg kell teremteni az állam *közpénzekkel* történő hatékony gazdálkodásának garanciáit. Ennek egy átlátható, a nyilvánosság követelményeinek megfelelő, a demokratikusan választott képviselők döntései által irányított és ellenőrzött államháztartási rendszer felel meg. (...) Az alrendszerekben a gazdálkodást éves költségvetés alapján kell folytatni. Ez biztosítja, hogy a feladatok ellátásában az előrelátás, a pénzügyi forrásoknak a feladatellátás követelményeihez történő igazítása érvényesülhessen. A költségvetés készítése és a költségvetés szerinti gazdálkodás lehetővé teszi a *közpénzek* felhasználásának hatékonyságát és szabályszerűségét mind a gazdálkodásban, mind az ellenőrzésben. (...) A Kormánynak jogában áll kezességet vállalni. Ezek költségvetési kihatásai miatt befolyásolhatják a *közpénzekkel* való gazdálkodást, ezért mértékét a költségvetési törvényben kell rögzíteni. A kezességvállalás érvényességéhez az Állami Számvevőszék elnökének ellenjegyzése szükséges. (...) A *közpénzekkel* való gazdálkodás az egyik legnagyobb felelősség a Kormány számára, amely megköveteli a hatékony és ellenőrizhető gazdálkodást. Utólag is igazolhatónak kell lenni minden állami kiadásnak és bevételnek az adófizetők, az állampolgárok felé. A demokratikus társadalomban a *közpénzekkel* való gazdálkodásnál természetesen nem érvényesülhet a vállalkozóknál elengedhetetlen gazdálkodási szabadság. (...) A *közpénzek* felhasználása megköveteli, hogy a költségvetési szerv feladatkörét önállóan ne változtathassa meg. (...) A *közpénzekkel* való takarékos gazdálkodás igénye megköveteli, hogy a beruházási és felújítási feladatok ellátására

<sup>8</sup> Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2011, 196. o.

<sup>9</sup> Dr. Klicsu László: A „közpénzek” fogalmának értelmezése az Alaptörvény tükrében. Új Magyar Közigazgatás, 2016. évi 1. különszáma 2018/2.

[http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK\\_2016/kulonszam/01\\_Kozpenzek\\_fogalma.pdf](http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2016/kulonszam/01_Kozpenzek_fogalma.pdf) (letöltés dátuma: 2018. november 26.)

<sup>10</sup> <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99200038.TV>

nyilvános versenytárgyalást kell meghirdetni. (...) A *közpénzekkel* történő hatékony és szabályszerű gazdálkodás biztosítása szükségessé teszi az államháztartási ellenőrzés működtetését. (...) Az államháztartási ellenőrzés egyik formája a számvetőségi és költségvetési ellenőrzés, amely a *közpénzek* felhasználásuk és a vagyonnal történő gazdálkodásnak az ellenőrzésére irányul. (...). Az Áht. egyértelműen az államháztartáshoz, az állami bevételek beszedéséhez, az államháztartási pénzeszközök felhasználáshoz, az »adófizetők pénzének« védelméhez köti a *közpénzeket*, az »állami pénzekkel« történő hatékony gazdálkodásról szól.”

A jelenleg hatályos, az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) preambuluma a következőképpen rendelkezik „Az Országgyűlés az államháztartás egyensúlyának és a *közpénzekkel* való áttekinthető, hatékony, ellenőrizhető gazdálkodás garanciáinak megteremtése céljából a következő törvényt alkotja:”. Az Áht. további két helyen említi a közpénzeket, egyrészt a kormányzati ellenőrzés szabályai között<sup>11</sup>, eszerint ha a kormányzati ellenőrzési szerv a közpénzek vagy az állami vagyon jogszabálysértő, rendeltetésellenes vagy pazarló felhasználását és ezzel összefüggésben károkozást vagy ennek veszélyét állapítja meg, a kár megelőzése, enyhítése érdekében az illetékes hatósághoz, illetve szervezethez fordulhat a szükséges intézkedések megtétele érdekében. Másrészt egy utaló szabály tekintetében, amely értelmében az Áht. alapján nyújtott támogatásokra nem kell alkalmazni a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvényt.<sup>12</sup>

A hatályos jogszabályi környezetből kiemelendő továbbá az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény, amely 32. §-ában a következőképpen rendelkezik „A közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó

ügyekben - így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a *közpénzek* felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan - köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.”

Az Alaptörvény 36-44. cikkei alapján a közpénzek fogalma értelmezhető úgy, hogy az elsősorban és hagyományosan, szűk értelemben az államháztartáshoz, az állami bevételek beszedéséhez, az államháztartási pénzeszközök felhasználásához, a költségvetési szervekhez, az „adófizetők pénzének” védelméhez, az „állami pénzekkel” történő hatékony gazdálkodáshoz kötődik. Tágabb értelemben – az állami feladatok sokszínűségére és arra figyelemmel, hogy az állami feladatok egy része ellátható nemcsak költségvetési szervek útján, hanem költségvetésen kívüli, különféle jogállású és típusú szervezetekkel is – a közpénzek fogalma alá tartozónak lehet tekinteni azokat a forrásokat és ezek felhasználását is, amelyek végső soron az államháztartásból erednek és állami feladat ellátására szolgálnak. A közpénzek körébe tartozhat az Alaptörvény szerkezete alapján a nemzeti vagyon kezelése, és ennek folytán azoknak a társaságoknak a gazdálkodása is, amelyekben az állam legalább többségi vagy más meghatározó befolyással rendelkezik.

### 3.2. A közpénzügy

A közpénzügyek fogalma nem az alkotmányjoghoz, hanem a pénzügyi jogról szóló elméletekhez kötődik. A pénzügyi jog fogalmát eddig sem a törvényhozás, sem a tudomány nem állapította meg egyértelműen. Általánosságban a pénzügyi jog az állam pénz- és vagyongazdálkodásának szabályrendszere.<sup>13</sup> A fogalom meghatározása tekintetében több

<sup>11</sup> az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 66. §

<sup>12</sup> az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 111. § (9) bekezdés

<sup>13</sup> Klicsu László: Közpénzügyek az Alaptörvényben. in. Trócsányi László – Schanda Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország 2018/2.

alkormányos intézményei. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2014.

[https://www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop425/2011\\_0001\\_548\\_Alkotmany-jog/ch17s02.html](https://www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop425/2011_0001_548_Alkotmany-jog/ch17s02.html) (letöltés dátuma: 2018. november 27.)



elmélet is elkülöníthető. Az ún. kontinentális elmélet egyik rendszerezése a pénzügyi jog (kölségvetés, államadósság, vagyongazdálkodás stb.) és az adójog elkülönítése, a másik viszont egy egységes pénzügyi jogág mellett érvel. Ezzel szemben az angolszász jogelmélet az alkotmányjogba illesztve tárgyalja a költségvetési jogot, a költségvetés megállapításának törvényi rendjét, de a végrehajtás szabályait a közigazgatási jog keretébe helyezi el, és külön jogágként kezeli az adójogot.<sup>14</sup>

Egy másik nézőpont nem a pénzügyi jog felől közelít, hanem az alkotmányokban keresi a közöset, ami a közpénzügyek kereteit adja, amelyhez a jogalkotásnak alkalmazkodnia kell. Vagyis az alkotmányjog felől közelít a pénzügyi jog felé. Hazánkban e nézőpont kialakítása Nagy Tibor nevéhez fűződik, aki négy tárgykört különít el, mint amelyek az alkotmányban a pénzügyi jog alapjait megadják, ezek a költségvetés és a hozzá kapcsolódó zárszámadási törvény megalkotása, az adók törvényi szabályozása, a pénzrendszer törvényi szabályozása, valamint az államadósság létesítésének aktusa.<sup>15</sup>

### III. A közpénzügyi rendszer az Alaptörvény tükrében

#### 1. A költségvetés

Az alkotmányos demokráciákban biztosítani kell az állam feladatellátásának és működésének pénzügyi feltételeit, az állam közpénzekkel történő hatékony gazdálkodásának garanciáit. A legfontosabb cél a közfeladatok ellátásához az elegendő forrás biztosítása, amelynek megteremtéséről az államháztartásnak, mint az állam pénzügyi gazdálkodásának kell gondoskodnia. Az államháztartási központi és önkormányzati alrendszerből áll, amely alrendszerekben a gazdálkodás éves költségvetés alapján történik. A költségvetés többféle értelemben határozható meg, egyrészt előzetes mérlegként, – azaz a központi költségvetés az állam meghatározott időre szóló előrejelzése a várható bevételek és kiadások alakulásáról, ilyen értelemben tehát egy előzetes pénzügyi terv – másrészt a költségvetés

végrehajtásaként, – azaz zárszámadás a bevételek és kiadások tényleges mérlege, amely pénzügyi tényeket rögzít, utólagos beszámolóként – harmadrészt pedig a bevételeket és kiadásokat szabályozó törvényként.

Az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés c) pontja szerint az Országgyűlés elfogadja a központi költségvetést és jóváhagyja ennek végrehajtását. E jogkörét az Országgyűlés az éves költségvetési törvény megalkotásával, illetve a zárszámadási törvény elfogadásával gyakorolja. Az Országgyűlés a költségvetési törvény elfogadásával egyúttal felhatalmazást (appropriáció) ad a Kormánynak a benne foglaltak végrehajtására, amely egyúttal a költségvetési törvény legfontosabb funkciója. A Kormány a központi költségvetést törvényesen, célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével, az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani. Az appropriáció alkotmánybiztosíték funkcióval bír, ugyanis az éves költségvetési törvény megszavazása nélkül a Kormány alkotmányosan működéséptelenné válna. Ha az Országgyűlés az éves költségvetési törvényt a naptári év kezdetéig nem alkotja meg, meg akkor a Kormány számára adandó felhatalmazás hiányzik, erre az esetre rögzíti, az Alaptörvény az indemnitás intézményét, azaz a Kormány jogosultsága a jogszabályok szerinti bevételek beszedésére és az előző naptári évre szóló költségvetési törvényben rögzített kiadási előirányzatoknak megfelelően a kiadásokat teljesíteni. Amennyiben az új költségvetési törvény elfogadására legkésőbb március 31-éig nem kerül sor, úgy megnyílik a köztársasági elnök Országgyűlést feloszlató jogköre.

#### 2. A nemzeti vagyon

Az Alaptörvény és a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) új alapokra fektette a nemzeti vagyon struktúráját, kategóriákat hozott létre a rendszeren belül, valamint definiálta a fogalmakat

<sup>14</sup> Nagy Tibor – Tóth János – Nagy Árpád: Pénzügyi jog. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1993 2018/2.

<sup>15</sup> Nagy Tibor: A pénzügyi jog alkotmányos alapjai. Jogi Kari Acta, Tomus V/2, 1963.

és a vagyongazdálkodás szabályait.<sup>16</sup> Az Alaptörvény fokozott védelmet biztosít a nemzeti vagyonnak, valamint garanciákat rögzít az ezekkel való felelős és átlátható gazdálkodás érdekében. Az Alaptörvény a magyar állam és az önkormányzatok tulajdonát nemzeti vagyónként határozza meg és ezzel összhangban állapítja meg a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás célját. Az Alaptörvény kimondja, hogy a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek kielégítése.<sup>17</sup> Az Alaptörvény sarkalatos törvényben rendeli megállapítani a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás szabályait, e törvény az Nvtv. Célja, hogy az alaptörvényi kötelezésnek megfelelően a legmagasabb jogszabályi szinten kerüljenek megfogalmazásra az állami és az önkormányzati közfeladatok ellátásának elsődleges infrastruktúráját jelentő nemzeti vagyon védelmének és a vagyonnal történő gazdálkodásnak az általános alapelvei.<sup>18</sup>

Az Nvtv. szerinti nemzeti vagyon többféleképpen rendezhető vagy csoportosítható. A rendelkezési lehetőségek (korlátozások és a hasznosítás) szempontjából négy csoport létesíthető.<sup>19</sup> Az első kategória a legszigorúbban védett nemzeti vagyoni kör, azaz a kizárólagos állami és önkormányzati tulajdon, amely forgalomképtelen, vagyis teljes elidegenítési és terhelési tilalom, valamint a dologi jogi és az osztott tulajdon létesítésének tilalma is vonatkozik rá. Ezen vagyonelemek körét taxatívén határozza meg a törvény. A második kategória a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon státusza, amely a védett vagyongazdálkodási érdek „második védelmi vonalát” képezi. Ez a vagyoncsoport megegyezik a forgalomképtelen vagyontárgyakkal abban a tekintetben, hogy ezek a vagyonelemek sem idegeníthetők el, nem terhelhetők meg. Ebben az esetben

lehetőség van például a vagyonnevelés, a bérlet, a haszonbérlet intézményeinek alkalmazására. A nemzeti vagyon harmadik kategóriája a korlátozottan forgalomképes vagyoni kör. Az idetartozó vagyonelemek eladhatók, megterhelhetők, de csak törvényben vagy önkormányzati rendeletben meghatározott feltételek szerint. Ezt a kategóriát csak a definíció szintjén említi meg az Nvtv., feltehetőleg a szóban forgó kategóriába tartozó vagyonelemek magas száma miatt. A negyedik csoportba az üzleti vagyon tartozik, amely engedély nélkül elidegeníthető, hasznosítható, így a piaci forgalom része.

### 3. A helyi önkormányzatok gazdálkodása

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 111. § (2)-(4) bekezdései értelmében a helyi önkormányzatok gazdálkodásának alapja az éves költségvetés, amelyből finanszírozza a kötelező<sup>20</sup>, valamint az azokat nem veszélyeztető önként vállalt feladatait. E feladatok forrásait és kiadásait a költségvetési rendelet elkülönítetten tartalmazza. A helyi önkormányzat költségvetési rendeletében hiány nem tervezhető.

A helyi önkormányzatok költségvetésének tervezése, előkészítése több fázisra bontható, így a költségvetési koncepció elkészítésére, a költségvetési rendelet tervezetének elkészítésére, valamint a költségvetési rendelet elfogadására. A helyi önkormányzat költségvetési koncepcióját oly módon kell összeállítani, hogy megfelelően tükrözze a bevételi oldal saját forrásait és kiadási oldalon az ismert feladatellátási-kötelezettségeket. A költségvetési koncepció elkészítése a jegyző feladata, amelyet a polgármester – a bizottsági véleménnyel együtt – adott év november 30. napjáig terjeszt a helyi önkormányzat képviselő-testülete elé. A kétezer főnél nagyobb lakosságú településeken az Möt. rendelkezése

<sup>16</sup> [http://www.parlament.hu/documents/10181/1202209/Infojegyzet\\_2017\\_46\\_nemzeti\\_vagyon.pdf/a692c328-a6fa-4a00-8226-d1a1408f4bdf](http://www.parlament.hu/documents/10181/1202209/Infojegyzet_2017_46_nemzeti_vagyon.pdf/a692c328-a6fa-4a00-8226-d1a1408f4bdf) (letöltés dátuma: 2018. november 28.)

<sup>17</sup> Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés

<sup>18</sup> Gáva Krisztián – Smuk Péter – Téglási András: Az Alaptörvény értékei. Tudástár. Dialóg Campus, Budapest, 2017. 2018/2.

<sup>19</sup> Mogyorósi Sándor: A nemzeti vagyonról szóló törvény alkalmazása a helyi önkormányzatok életében. [http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK/UMK\\_2014\\_4/09\\_Mogyorosi\\_Sandor.pdf](http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK/UMK_2014_4/09_Mogyorosi_Sandor.pdf) (letöltés dátuma: 2018. november 28.)

<sup>20</sup> Möt. 13. § (1) bekezdés

értelmében kötelezően pénzügyi bizottság működik, amely bizottságnak a feladata a költségvetési koncepció egészének véleményezése. A többi bizottság véleményének kikérését a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzata határozza meg. A helyi önkormányzat képviselő-testülete véleményt alkot a költségvetési rendelet koncepciójáról testületi határozat formájában, amely meghatározza a költségvetés elkészítésével kapcsolatos további munkákat.

A költségvetési rendelet tervezetét a polgármester a bizottságok elé terjeszti, ahol a pénzügyi bizottságnak szintén kiemelt feladat jut. Illetve azoknál a helyi önkormányzatoknál, ahol a Mötv. előírja ott független könyvvizsgáló írásos véleményének beszerzése is szükséges. A költségvetési rendelet tervezetét a költségvetési törvény kihirdetését követő 45 napon belül a polgármester köteles a képviselő-testület elé terjeszteni azokkal a rendelettervezetekkel együtt, amelyek a javasolt előirányzatokat megalapozzák. A polgármester köteles továbbá bemutatni a helyi önkormányzat költségvetési mérlegét, a többéves kihatással bíró döntések számszerűsítését évenkénti bontásban, valamint a közvetett támogatásokat tartalmazó kimutatásokat. A költségvetési rendeletet a képviselő-testület fogadja el, az elfogadott rendeletről pedig tájékoztatni kell a Kormányt.

Amennyiben a képviselő-testület a rendeletet nem fogadja el a költségvetési év kezdetéig, átmeneti gazdálkodásról szóló rendeletet alkothat, amelyben felhatalmazást adhat, hogy a helyi önkormányzat és költségvetési szervei folytatólagosan beszédhessék bevételeiket és kiadásait teljesítsék. A rendeletben azonban meg kell határozni az átmeneti gazdálkodás időtartamát. Amennyiben átmeneti gazdálkodásról szóló rendelet sem készült, vagy hatályát veszítette úgy a polgármester jogosult a helyi önkormányzat bevételeinek beszédésére és az előző évi kiadási előirányzatok keretein belül a kiadások teljesítésére.

## IV. A közpénzügyi szervek jogállása

### 1. A Magyar Nemzeti Bank

#### 1.1. A jelenlegi szabályozás kialakulása

A Magyar Nemzeti Bank létesítéséről és szabadalmáról szóló 1924. évi V. törvénycikk hívta életre a Magyar Nemzeti Bankot, amely mint független jegybank megteremtette a stabil nemzeti valutát, a pengőt, átvette az állami számlák vezetését és az államadósság kezelését, irányította az ország hitelét, valamint befolyásolta a bankrendszer működését.<sup>21</sup> Az Alkotmány 1990. évi XL. törvénnyel bevezetett módosítása értelmében „a Magyar Nemzeti Bank a Magyar Köztársaság központi bankja. A Magyar Nemzeti Bank külön törvényben meghatározott módon felelős a monetáris politikáért.” E feladatok ellátása során az MNB hatósági feladatok lát el és a Kormánytól függetlenül végrehajtó hatalmat gyakorol.<sup>22</sup>

Az MNB szabályozása korábban egyszerű többséggel módosítható volt. Az Alkotmány szabályai nagyon hézagosak voltak az MNB szabályozása tekintetében. Az MNB törvény esetén két jogszabályról kell szólni, egyrészt a 2011. évi CCVIII. törvényről, amelynek megalkotását az Alaptörvény követelte a kétharmados szabályozása követelményére tekintettel, a törvény azonban sem személyi, sem lényegi változásokat nem eredményezett. Másrészt az Országgyűlés az Alaptörvény 41. cikke és 42. cikke alapján 2013 szeptemberében fogadta el a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvényt. Az Országgyűlés a Magyar Nemzeti Bank függetlenségét nem érintve, az alapvetően 2013. október 1-jétől hatályba lépett törvénnyel egyrészt megerősítette a jegybank jogosítványait és biztosította a jogi keretrendszert a jegybank hatékony és eredményes szervezeti működéséhez. Másrészt előremutató módon a Magyar Nemzeti Bank feladat és hatáskörébe, illetve szervezetrendszerébe integrálta a

<sup>21</sup> A Magyar Nemzeti Banka Alapokmánya <https://www.mnb.hu/letoltes/a-magyar-nemzeti-bank-alapokmánya-1.pdf> (letöltés dátuma: 2018. november 28.)

<sup>22</sup> Klicsu László: *Közpénzügyek az Alaptörvényben*. in. Trócsányi László – Schanda Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2014.

pénzügyi közvetítő rendszert felügyelő, ellenőrző hatósági feladatokat, valamint felruházta a jegybankot a pénzügyi szanalási hatósági feladatokkal. „Ezzel a jegybank életében egy új korszak kezdetét jelentő, rendkívül széles hatáskörű intézmény jött létre. Egyúttal lehetővé vált a felügyeleti keretrendszer újragondolása, ezen belül az integrált makro és mikroprudenciális felügyelet kereteinek és eszköztárának összehangolása, a pénzügyi fogyasztóvédelem erősítése és a fogyasztók érdekeinek hatékonyabb megvédése. Az új jegybank törvény ezzel nemcsak magyar, hanem nemzetközi viszonylatban is jelentős áttörést jelent.”<sup>23</sup> A jegybanki és pénzügyi felügyeleti jogkörök összevonása vagy elkülönítése mérlegelés kérdése. Az összevonás erősíti a jegybank lehetőségeit és egyben felügyeleti eszközöket is ad a korábbi pénzpoltikaiak mellé, amely megszünteti a kétosztatúságot és bizonyos hatékonysági előnyökkel is járhat.<sup>24</sup>

Jogállásából eredően az MNB nagyfokú függetlenséget élvez. Jegybanki függetlenségről beszélhetünk személyi, intézményi-funkcionális és pénzügyi értelemben. Személyi függetlenség alatt értjük, hogy a Monetáris Tanács tagjai nem kérhetnek és nem is fogadhatnak el semmilyen utasítást a kormánytól és másoktól. Általános tendencia, hogy a Monetáris Tanács tagjainak hivatali ideje hosszabb, mint a parlamenti ciklus. A személyi függetlenséget erősítik a szigorú összeférhetlenségi szabályok. Az intézményi-funkcionális függetlenség azt jelenti, hogy a jegybank feladatai pontosan rögzítettek a megfelelő jogi dokumentumokban és e meghatározott feladatokon túl nem szabnak számára más teljesítendő feladatot. Feladatai végrehajtása során kérhet iránymutatást, de nem fogadhat el utasítást. A pénzügyi értelemben vizsgált jegybanki függetlenség a jegybank állami költségvetéstől független működésének garanciáit tartalmazza.

## 1.2. A Magyar Nemzeti Bank feladatai

A Magyar Nemzeti Bank alapvető feladatai:

- kizárólagos jogosultként meghatározza és megvalósítja a monetáris politikát,
- kizárólagos jogosultként törvényes fizetőeszköznek minősülő bankjegyet és érmét bocsát ki, ideértve az emlékbankjegyet és emlékérmét is,
- kizárólagos jogosultként a magyar gazdaság külső stabilitásának megőrzése érdekében hivatalos deviza- és aranytartalékokat képez és kezeli azt,
- kizárólagos jogosultként a devizatartalék kezelésével és az árfolyam-politika végrehajtásával kapcsolatban devizaműveleteket végez,
- kizárólagos jogosultként felvigyázza a fizetési és elszámolási, valamint értékpapír-elszámolási rendszereket, ennek keretében felvigyázza a rendszer, valamint a központi szerződő fél tevékenységet végző szervezet tevékenységét e rendszerek biztonságos és hatékony működése, továbbá a pénzforgalom zavartalan lebonyolítása érdekében, továbbá a törvényben meghatározott jogkörében részt vesz e rendszerek kialakításában,
- a feladatai ellátásához szükséges statisztikai információkat gyűjt és hoz nyilvánosságra,
- kialakítja a pénzügyi közvetítőrendszer ellenálló képességének növelését, valamint a pénzügyi közvetítőrendszer gazdasági növekedéshez való fenntartható hozzájárulásának biztosítását célzó makroprudenciális politikát, ennek érdekében a törvényben meghatározott keretek között feltárja a pénzügyi közvetítőrendszer egészét fenyegető üzleti és gazdasági kockázatokat, elősegíti a rendszerszintű kockázatok kialakulásának megelőzését, valamint a már kialakult rendszerszintű kockázatok csökkentését vagy megszüntetését, továbbá hitelpiaci zavar esetén pedig a hitelezés ösztönzésével, a túlzott hitelkiáramlás esetén annak visszafogásával járul hozzá a közvetítőrendszer

[https://www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop425/2011\\_0001\\_548\\_Alkotmány-jog/ch17s02.html](https://www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop425/2011_0001_548_Alkotmány-jog/ch17s02.html) (letöltés dátuma: 2018. november 27.)  
2018/2.

<sup>23</sup> A Magyar Nemzeti Bank Alapokmánya

<sup>24</sup> Vincze Attila: Közpénzügyi sarkalatos törvények. MTA Law Working Papers, 2014/10.



gazdaságfinanszírozó funkciójának kiegyensúlyozott megvalósulásához.<sup>25</sup>

- A Magyar Nemzeti Bank egyéb feladatai:
- szanálási hatóságként jár el,
- a Pénzügyi Békéltető Testület útján gondoskodik a fogyasztó és a pénzügyi közvetítőrendszer szervezetei között létrejött – szolgáltatás igénybevételére vonatkozó – jogviszony létrejöttével és teljesítésével kapcsolatos vitás ügy bírósági eljáráson kívüli rendezéséről,
- kizárólagosan ellátja pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét,
- a pénzügyi közvetítőrendszer zavartalan, átlátható és hatékony működésének biztosítása,
- a pénzügyi közvetítőrendszer részét képező személyek és szervezetek prudens működésének elősegítése, a tulajdonosok gondos joggyakorlásának felügyelete,
- az egyes pénzügyi szervezeteket, illetve a pénzügyi szervezetek egyes szektorait fenyegető, nemkívánatos üzleti és gazdasági kockázatok feltárása, a már kialakult egyedi vagy szektorális kockázatok csökkentése vagy megszüntetése, illetve az egyes pénzügyi szervezetek prudens működésének biztosítása érdekében megelőző intézkedések alkalmazása,
- a pénzügyi szervezetek által nyújtott szolgáltatásokat igénybe vevők érdekeinek védelme, a pénzügyi közvetítőrendszerrel szembeni közbizalom erősítése céljából.

### 1.3. A Magyar Nemzeti Bank szervezete

Az MNB részvénytársasági formában működő jogi személy, részvényei az állam tulajdonában vannak. Az MNB szervei a Monetáris Tanács, a Pénzügyi Stabilitási Tanács, az igazgatóság és a felügyelőbizottság.

#### 1.3.1. A Monetáris Tanács

Az MNB legfőbb döntéshozó szerve. A Monetáris Tanács legalább öt-, legfeljebb kilenc tagú testület, amelynek tagjai az MNB elnökén és alelnökein kívül további külső tagok, akiket hat évre az Országgyűlés választ. A tanács ülésein a Kormány képviselője is részt vesz, azonban szavazati joggal nem rendelkezik. A Monetáris Tanács havonta legalább egy alkalommal ülésezik, határozatait a jelenlévők egyszerű szótöbbségével hozza.

#### 1.3.2. A Pénzügyi Stabilitási Tanács

A pénzügyi stabilitás négy fő tevékenységi területet foglal magában: a makro- és a mikroprudenciális felügyeletet, a pénzügyi fogyasztóvédelmet és a szanálást. A makroprudenciális felügyelet pénzügyi rendszer egészének biztonságát és a gazdasági növekedéshez való hozzájárulását hivatott elősegíteni. Ezzel szemben a mikroprudenciális felügyelet keretében a jegybank a pénzügyi rendszer egyes egyedi szereplőinek biztonságos működése felett őröködik, főként annak érdekében, hogy az ügyfelek megtakarításai biztonságban legyenek. A pénzügyi fogyasztóvédelem célja, hogy a jóval erősebb érdekérvényesítő képességgel és információs előnnyel rendelkező pénzügyi intézmények maradéktalanul biztosítsák a fogyasztókat megillető jogokat. A szanálás célja a rendszerszinten jelentős intézmények válság-közeli helyzetének megnyugtató rendezése a közpénzek védelme mellett. E feladatok integrált gyakorlása érdekében került sor a Pénzügyi Stabilitási Tanács létrehozására, amelyben az MNB elnöke és alelnökei, illetőleg az elnök által kijelölt vezetők rendelkeznek szavazati joggal. A Pénzügyi Stabilitási Tanács üléseit szükség szerint, általában kéthetente tartja, döntéseit a szavazásra jogosult tagok egyszerű szótöbbségével hozza, döntéseiről rendszeresen beszámol a Monetáris Tanácsnak.

<sup>25</sup> A Magyar Nemzeti Bank Alapokmánya és a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény alapján  
2018/2.

### 1.3.3. Az igazgatóság

Az igazgatóság felelős a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvényben foglaltak szerint a Monetáris Tanács és Pénzügyi Stabilitási Tanács döntéseinek végrehajtásáért, valamint az MNB működésének irányításáért. A Monetáris Tanács bármely, a hatáskörébe tartozó kérdés eldöntésére felhatalmazhatja az igazgatóságot. Az igazgatóság határozatait a jelenlévők egyszerű többségével hozza.

### 1.3.4. A felügyelőbizottság

Az felügyelőbizottság az MNB folyamatos tulajdonosi ellenőrzésének szerve. Az MNB belső ellenőrzési szervezete. A felügyelőbizottság tagjai az Országgyűlés által választott elnöke, valamint további három tag, a pénzügyminiszter képviselője és a miniszter által megbízott szakértő.

### 1.3.5. Az MNB elnöke és alelnökei

Az MNB elnökének személyére a miniszterelnök tesz javaslatot a köztársasági elnök számára. Az elnök megbízatása hat évre szól, egy személy legfeljebb két alkalommal lehet az MNB elnöke. Az MNB legalább kettő, legfeljebb három alelnökkel rendelkezik, személyükre szintén a miniszterelnök tesz javaslatot a köztársasági elnök számára.

## 1.4. A Magyar Nemzeti Bank ellenőrzése

Az MNB elnöke az Országgyűlésnek írásbeli és szóbeli beszámolási kötelezettséggel tartozik, az MNB tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek. Az Országgyűlés bármikor kérheti az MNB elnökének tájékoztatását. Az MNB elnöke félévente beszámol az Országgyűlés gazdasági ügyekért felelős állandó bizottságának. Az MNB elnökének beszámolási kötelezettsége nem eredményezheti a jegybank döntéshozó szerveibe delegált tagok függetlenségét. Az ÁSZ ellenőrzi az MNB gazdálkodását és az MNB tv.-ben foglaltak alapján folytatott tevékenységeket. Az ÁSZ ellenőrzi, hogy az MNB a

jogszabályoknak, az alapszabályának és a közgyűlése által hozott határozatoknak megfelelően működik-e. A tulajdonosi ellenőrzést a 1.3.4. pontban foglaltak szerint a felügyelőbizottság látja el. Az MNB belső ellenőrzési szerve a felügyelőbizottság irányítása alá tartozik, illetve a felügyelőbizottság hatáskörébe nem tartozó feladatok tekintetében az igazgatóság felelős döntéshozatalát támogatja.

## 2. Az Állami Számvevőszék

### 2.1. Az Állami Számvevőszék jellege

A közpénzügyi rendszer új alapokra helyezése az Állami Számvevőszék megújítását is eredményezte, amelynek első lépése az alkotmányos működés helyreállítása volt. Az intézmény korábbi elnökének megbízatása 2009. december 9-én lejárt, azaz az ÁSZ – amely ekkor az alkotmányos előírásokkal ellentétben immár nyolcadik éve alelnök nélkül működött – országgyűlési döntés hiányában 2010 júliusáig teljes jogkörű választott vezető nélkül maradt.

Magyarország Alaptörvénye és az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: ÁSZ tv.) szerint „Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, amely az Országgyűlésnek alárendelve látja el feladatát.” Az ÁSZ jogállásából adódó legfontosabb feladata, hogy az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megállapításaival, javaslataival, tanácsaival támogatja az Országgyűlést, annak bizottságait, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amellyel hozzájárul a jól irányított állam működéséhez.<sup>26</sup>

Az ÁSZ a legfőbb ellenőrző szerv. Ebből következik, hogy a magyar közjogi rendszerben egyéb olyan ellenőrző szervek és szervezetek is léteznek, melyek egymásra épülő „védelmi vonalai” biztosítják a közpénzek és a közvagyon felhasználásának ellenőrzését. Az első ellenőrzési védelmi vonal az egyes intézmények belső kontrollrendszere (különösen a belső ellenőrzés), a második védelmi vonal a

<sup>26</sup> „ÁSZ 25” – Az Állami Számvevőszék jogállása, feladatai és hatásköre. <https://www.asz.hu/hu/hirek/-asz-25-az-allami-szamvevoszek-2018/2>.

jogallasa-feladatai-es-hataskore (letöltés dátuma: 2018. november 28.)

kormányzati felügyelet és ellenőrzés (pl.: az önkormányzatok törvényességi felügyeletét ellátó megyei kormányhivatalok), majd a harmadik védelmi vonalként jelenik meg a független külső ellenőrzés, amilyen a számvevőszéki ellenőrzés is.

Az ÁSZ jogállásának egyik legfontosabb jellemzője az ÁSZ függetlensége, mely megteremt az objektív, ellenőrzött szervezettől és külső befolyástól mentes munkavégzés jogszabályi környezetét. Az ÁSZ kizárólag az Országgyűlésnek alárendelten látja el feladatát, a kormányzati hierarchiától független. Ellenőrzéseit nyilvános, előre meghirdetett témákban, ellenőrzési programok alapján a nemzetközi standardokat irányadónak tekintve hajtja végre.

Az ÁSZ egyszemélyi felelős vezetés alatt álló szervezet. Az ÁSZ elnökét az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával választja meg. Az ÁSZ elnöke egyben a Költségvetési Tanács tagja, akit az Állami Számvevőszék hivatali apparátusa támogat az ezzel járó feladatok ellátásában. Az ÁSZ függetlenségének garanciális elemét jelentik az ÁSZ elnöki, alelnöki, vezetői és számvevői tisztségére vonatkozó szigorú összeférhetetlenségi szabályok.

## 2.2. Az Állami Számvevőszék feladatai

Az ÁSZ elsődleges feladata a közpénzek kezelésének, felhasználásának, valamint a nemzeti vagyon kezelésének, védelmének és hasznosításának ellenőrzése. Az ÁSZ az ellenőrzések alapján készült számvevőszéki jelentésekben megállapításokat és javaslatokat készít, melyekre vonatkozóan az ellenőrzött szervezeteknek intézkedési terv készítési kötelezettségük van. Az ÁSZ ellenőrzi:

- a központi költségvetés végrehajtásáról készített zárszámadást,
- a központi költségvetési szervek működését, előirányzatok felhasználását, a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat és ezek társulása gazdálkodását,
- a központi költségvetésből gazdálkodó szervezeteket (intézményeket), valamint az államháztartásból nyújtott támogatás, vagyon felhasználását a helyi

önkormányzatoknál, az országos és helyi nemzetiségi önkormányzatoknál, a közalapítványoknál, a köztisztviselőknek, a közhasznú szervezeteknél, a gazdálkodó szervezeteknél, az egyesületeknél, az alapítványoknál és az egyéb kedvezményezett szervezeteknél,

- az államháztartás körébe tartozó vagyon kezelését, a vagyonnal való gazdálkodást, az állami tulajdonban (résztulajdonban) vagy többségi önkormányzati tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek vagyone érték-megőrző és vagyongyarapító tevékenységét, az állami vagy önkormányzati tulajdonban (résztulajdonban) lévő gazdálkodó szervezetek vagyongazdálkodását,
- az adóhatóság és a helyi önkormányzatok adóztatási és egyéb bevételszerző tevékenységét, valamint a vámhatóság tevékenységét
- a Magyar Nemzeti Bank gazdálkodását és a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvényben foglaltak alapján folytatott, az alapvető feladatok körébe nem tartozó tevékenységét,
- törvényességi szempontok szerint a pártok és pártalapítványok gazdálkodását
- a választásokra, választási kampányra fordított pénzeszközök felhasználását.

Az ÁSZ tevékenységét ellenőrzési terv alapján végzi, amelyet az elnök hagy jóvá. Az ÁSZ ellenőrzésének gyakoriságát törvény, törvényi szabályozás hiányában az ÁSZ elnöke határozza meg.

## 2.3. A számvevőszéki ellenőrzés szabályai

Az ÁSZ az általa végzett ellenőrzések szakmai szabályait, módszereit maga alakítja ki. Az ellenőrzések során a jogszabályok, az ellenőrzési program, az ellenőrzés szakmai szabályai, módszerei és etikai normák szerint jár el. Az ÁSZ az ellenőrzési megállapításait megküldi az ellenőrzött szervezet vezetőjének, aki 15 napon belül írásban észrevételt tehet, amelyre az ÁSZ 30 napon belül írásban válaszol. Az ÁSZ az általa végzett ellenőrzésről jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és

az ezeken alapuló megállapításokat, következtetéseket. Az ellenőrzött szervezet ez alapján köteles intézkedési tervet összeállítani, amelyet az ÁSZ utóellenőrzés keretében ellenőrizhet.

### 3. A Költségvetési Tanács

Magyarország közpénzügyi megújításának egyik kiemelkedően fontos állomása volt a Költségvetési Tanács megerősítése és szervezeti átalakítása. 2011. január 1-jétől a korábbi elemzői apparátussal megtámogatott „bölcsék tanácsa” típusú testületet egy olyan háromtagú tanács váltotta fel, amelynek – a köztársasági elnök által kinevezett szakértő elnöke mellett – hivatalból tagja a kormánytól független két intézmény, a Magyar Nemzeti Bank és az Állami Számvevőszék elnöke.<sup>27</sup> A Költségvetési Tanács 2011-ben még csak véleményezési jogkörrel rendelkezett, 2012-től pedig már a költségvetési törvény megalkotásához az előzetes hozzájárulása szükséges.

#### 3.1. A Költségvetési Tanács indulásának tanulságai

2006 tavaszán az államháztartási adatok romlásának okán felmerült az állandó költségvetési szabályok bevezetésének lehetősége és egy független költségvetési intézmény felállításának terve, részben a monetáris politika mintájára, ahol az MNB Monetáris Tanácsának felügyelete alatt 2001 óta működött az inflációs cél követésének rendszere.<sup>28</sup> A független költségvetési intézmény felállítására két főbb javaslat látott napvilágot. Az egyik a svéd költségvetési tanácshoz hasonló intézmény volt, amelyet szakmaileg a makro-költségvetési elemzésben jártas szakértőkkel rendelkező állami számvevőszék támogat. A másik javaslat egy viszonylag nagy, saját apparátussal rendelkező, országgyűlési költségvetési hivatal volt. A szervezetrendszer

felállításának kérdése mellett a másik fontos és vitatott terület annak a kérdése volt, hogy az intézmény kapjon-e jogosultságot a szabályok betartásának kikényszerítésére. 2007 nyarán a Pénzügyminisztérium nyilvánosságra hozott egy tervezetet, amely rendelkezett a költségvetési szabályok bevezetéséről és az országgyűlési költségvetési hivatal felállításáról.

A Költségvetési Tanácsot a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvény hívta életre. A törvény a KT-t az Országgyűlés törvényhozási tevékenységét támogató háromtagú, független testületként konstituálta. A KT szervezetére vonatkozóan két koncepció került kidolgozásra, az egyik alapján a KT tagjai az MNB és az ÁSZ mindenkori elnökei, valamint az államfőt képviselő szakteknitely, a KT Titkársága pedig egy összefoglaló, szervező feladatokat ellátó háttér biztosítására volt hivatott, a másik koncepció alapján a KT tagjai az államfőt képviselő szakteknitely, valamint az ÁSZ és az MNB vezetői által javasolt szakemberek, Titkársága pedig önálló költségvetési forrásból működő, jelentős létszámú apparátusként vázolták fel. 2010 végéig e második elképzelés valósult meg, amikor is 2009-ben a köztársaság elnök, az ÁSZ elnöke és az MNB elnöke által jelölt egy-egy személyt az Országgyűlés kilenc évre megválasztott. A KT feladatköre a makrogazdasági előrejelzések, a költségvetési törvényjavaslatok és más törvényjavaslatok külső tételekre gyakorolt hatására készítendő becslések, valamint a költségvetési adatokra vonatkozó technikai kivetítések készítésére irányult, döntési joga nem volt.<sup>29</sup>

A 2008. évi LXXV. törvény 2010-es módosítása a KT-t teljesen átalakította és egy teljesen új szervezet hívott életre. A háromtagú testület immár a köztársasági elnök által kinevezett

<sup>27</sup> Domokos László: Megújított közpénzügyek, megújított Állami Számvevőszék. <https://polgari-szemle.hu/archivum/84-2014-marcius-10-evfolyam-1-2-szam/magyarorszag-jobban-teljesit/573-megujított-koezpenzuegyek-megujított-allami-szamvevoszek> (letöltés dátuma: 2018. november 28.)

<sup>28</sup> Kopits György – Romhányi Balázs: a Költségvetési Tanács indulásának tanulságai. *Közgazdasági Szemle*, LVII. évf., 2010. július-augusztus (573-590. o.) 2018/2.

[http://epa.oszk.hu/00000/00017/00172/pdf/01\\_kopits-romhanyi.pdf](http://epa.oszk.hu/00000/00017/00172/pdf/01_kopits-romhanyi.pdf) (letöltés dátuma: 2018. november 27.)

<sup>29</sup> Várnay Ernő: *Közpénzügyek az alkotmányban – az adósságfékek*.

[https://old.mta.hu/data/cikk/12/72/66/cikk\\_127266/Varnai\\_elUadas\\_2011\\_05\\_11.pdf](https://old.mta.hu/data/cikk/12/72/66/cikk_127266/Varnai_elUadas_2011_05_11.pdf) (letöltés dátuma: 2018. november 27.)



elnökből, valamint az ÁSZ és az MNB elnökéből tevődik össze. Feladata pedig a költségvetési törvény tervezetéről történő véleménynyilvánítás lett. A KT-t végül az Alaptörvény emelte alkotmányi szintre, működésének részletes szabályait sarkalatos törvény, a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény határozza meg.

### 3.2. A Költségvetési Tanács összetétele és működési alapelvei

A KT a köztársasági elnök által kinevezett elnökből, valamint az ÁSZ és az MNB elnökéből áll. A KT elnökének büntetlen előéletű, magyar állampolgár, kiemelkedő szakmai ismeretekkel, illetve tapasztalatokkal rendelkező közgazdász végzettségű személy nevezhető ki. A KT elnökének nem nevezhető ki olyan személy, aki tagja az Országgyűlésnek, a Kormánynak, illetve állami vezető, bíró, ügyész, kormánytisztviselő, állami tisztviselő vagy köztisztviselő, továbbá aki szolgálati viszonyban áll.

A KT testületként eljárva vesz részt a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében és az államadósság mértékére vonatkozó előírások betartásának ellenőrzésében. A KT független, kizárólag az Alaptörvénynek és a törvényeknek alárendelve végzi tevékenységét. Tagjai önállóan alakítják ki véleményüket, álláspontjuk képviselőiben egymástól függetlenek. Az ÁSZ és MNB elnökének a KT munkájában végzett tevékenysége nem érinti e szervezetek törvényben meghatározott feladatait. A KT munkájában képviselt álláspont az ÁSZ és az MNB elnökét elnöki feladataik ellátása során nem köti. A KT elnöke a költségvetési törvény és

módosításának tárgyalásakor jogosult részt venni az Országgyűlés és annak bizottságai ülésén, ott felszólalhat, véleményét kifejezheti.

### 3.3. A Költségvetési Tanács feladatai

A Kormány megküldi a központi költségvetési törvény tervezetét, amelyről a KT véleményt nyilvánít. A KT a tervezet kézhezvételét követő 10 napon belül észrevételt tehet, illetve a tervezettel való egyet nem értését jelezheti. A Kormány a tervezetet a KT véleményének kézhezvételét követően nyújthatja be az Országgyűlésnek. Az Országgyűlésben történő megtárgyalás során dönt a KT a költségvetési törvényhez szükséges előzetes hozzájárulásáról, vagyis egyetértési jogot gyakorol. Az Alaptörvény szerint ugyanis a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához a KT előzetes hozzájárulása szükséges. A KT tehát örökös az államadósság mértékére vonatkozó, Alaptörvényben rögzített előírások betartása felett.

## V. Összegzés

Tanulmányomban az Alaptörvény hatálybalépésével átalakult közpénzügyi rendszer bemutatását tettem meg, amely során a közpénzügyi szervek ismertetésére helyeztem a hangsúlyt. Látható, hogy az Alaptörvény „A közpénzek” című fejezetével egy részletesebb, szigorúbb gazdasági, pénzügyi szabályozást dolgozott ki az Alkotmánnyal szemben, amelynek egyik fő nívója a Költségvetési Tanács alkotmányos szintre emelése és a Magyar Nemzeti Bankkal, valamint az Állami Számvevőszékkal azonos státuszra emelése.

*Kézirat lezárva: 2018. december 15.*