

MAGYARORSZÁG KÖZPÉNZÜGYI RENDSZERÉNEK HATÁLYOS JOGSZABÁLYI ALAPJAI*

FÁSI CSABA

Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi
Doktori Iskola, fasi.csaba@uni-nke.hu

A nyugati piacokon 2008-ban kitört gazdasági világválság egyes szakértők szerint együtt járt a neoliberais piacgazdasági modell válságával, az addig uralkodó neoliberais eszme nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Magyarország sem kerülhette el a válság okozta súlyos sokkhatást, többek között nőtt a munkanélküliség, a költségvetés hiánya, valamint az ország külső kitétsége, eladósodottsága is emelkedett. A válság kezdeti kezelése során bebizonyosodott, hogy hagyományos módszerekkel nem mérsékelhető annak negatív hatása, lassabb és a lakosság számára kedvezőtlenebb hatásokkal jár az abból való kitörés.

A 2010-es választási eredmények révén az újonnan felállt stabil kormányzat hatékonyan tudta kezelni a válságot, melyhez nem szokványos gyakorlati eszközöket vett igénybe, úgymint – a polgárok egyes adóterheinek mérséklésével párhuzamosan – ágazati különadók bevezetését. Emellett az Országgyűlés – a kétharmados felhatalmazással bíró pártszövetség politikájának megfelelően – egy sor olyan, javarészt sarkalatos jogszabályt fogadott el, melyek rendszert alkotva megalapozta és megerősítette a kialakuló, stabil közpénzügyi rendszer kereteit. A sarkalatos jogszabályok a jogrendszerben kiemelkedő helyen állnak. Az elfogadott jogszabályok köre a következő: Alaptörvény, államháztartásról szóló törvény, Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény, Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény, Állami Számvevőszékről szóló törvény, nemzeti vagyonról szóló törvény, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény. A tanulmány célja e jogszabályok, az általuk alkotott rendszer bemutatása, formai és tartalmi szempontból.

ABSTRACT

Економічна криза західних ринків 2008 року на думку фахівців відбувалася разом з кризою моделі неоліберальної ринкової економіки, пануюча до того неоліберальна ідея не виконала покладені на неї сподівання. Угорщина також не змогла уникнути серйозний шоковий ефект кризи, внаслідок чого зросли рівень безробіття, дефіцит бюджету, а також зовнішня заборгованість країни. На перших етапах антикризового управління виявилось, що традиційними методами не можливо подолати її негативний вплив, вихід з неї повільніший і несприятливий для населення.

Внаслідок результатів виборів 2010 року відновлений стабільний уряд ефективно зміг управляти кризою, при чому використовував нетрадиційні практичні інструменти, такі як – паралельно з зменшення податкового навантаження населення – запровадження галузевих спеціальних податків. Крім того Парламент – відповідно до політики партійної коаліції – ухвалив ряд таких фундаментальних законодавчих актів, які створивши систему обґрунтували та посилити рамки стабільної системи державних фінансів. Фундаментальні законодавчі акти в законодавстві відіграють важливу роль. До ухвалених законодавчих актів відносяться: Конституція, Закон про державний бюджет, Закон про економічну стабілізацію Угорщини, Закон про Національний банк Угорщини, Закон про бюджетно-фінансове управління, Закон про національне майно, Закон про місцеве самоврядування. Метою статті є представлення форми та змісту даних законодавчих актів, а також системи, яку вони створюють.

* A cikk a Pallas Athéné Domus Scientiae Alapítvány támogatásával valósult meg. A tanulmányban foglaltak a szerző véleményét tükrözik, ezért azok nem tekinthetők a Pallas Athéné Domus Scientiae Alapítvány hivatalos álláspontjának.

BEVEZETŐ

Közpénzügyek fogalmi megközelítése alatt Lenter meghatározását veszi alapul a tanulmány. Eszerint a közpénzügyek vagy pénzügyi viszonyok olyan, pénzmozgással járó kapcsolatok, amelyek legfontosabb jellemzői

- a pénzeszközök mozgását a közhatalommal rendelkező testületek szabályozzák
- a közfeladatok ellátása, közszükségletek kielégítése
- mindez a GDP allokációjával (központosításával) valósul meg
- központosított eszközöket az államháztartás alrendszerei útján újraosztják (redisztribúció) (Lentner 2013)

Az ország gazdaságpolitikáját tekintve fő célként nevezhető meg a gazdasági-társadalmi igényekhez igazított, önálló fiskális és monetáris rendszer. Magyarország a válság kirobanása utána különböző nemzetközi szervezetek (pl. IMF) hiteleit volt kénytelen igénybe venni, túlzottdeficit-eljárás volt érvényben hazánkkal szemben európai uniós csatlakozásunktól kezdve, ezáltal a pénzügyi mozgástér leszűkül. Ennek feloldása érdekében a második Orbán-kormány szakított az IMF-fel, visszafizette a felvett kölcsönöket, valamint olyan gazdaságpolitikát folytatott, amely által kikerült a túlzottdeficit-eljárás alól.

Ezt az úgynevezett unortodox gazdaságpolitika¹, a magyar modell révén tudta elérni. Mindazon lépések fundamentuma, melyek a fenti eredmények elérését szolgálták, a stabil, konzekvens, világos és patrióta szabályozási környezet megteremtése volt. Lentner Csaba mutatja be az újjászervezett magyar állam

¹ Lényegét tekintve a közteherviselés kiszélesítését jelenti, valamint a monetáris politika makrogazdasági síkba helyezését.

működési rendszertanát, ahol kiemeli: „A jog a maga eszközeivel szabályokat épít, szabályokba foglalja a regnáló közpénzügyi elveket, az államháztartási gyakorlatot, amivel segíti a folyamatosságot, a hatékonyságot, az átláthatóságot és az ellenőrizhetőséget.” (Lentner 2015)

2010 után új alapokra helyezték hazánk közpénzügyi rendszerét, amikor is ennek az évnek a tavaszán jelentős politikai fordulat zajlott le Magyarországon. Az akkor és ma is többségben lévő pártszövetség kétharmados többséget szerzett az Országgyűlésben.² Ennek nyomán többek között jogi szempontból legfontosabb változtatásnak tekinthető, hogy a jogszabályi hierarchia csúcsán álló 1949. évi XX. törvény helyébe új Alaptörvényt szavazott meg az Országgyűlés.³

Az Alaptörvény mellett egy sor olyan jogszabály meghozatalára került sor, amely megalapozta a jelenleg is regnáló hazai közpénzügyi rendszert. Ezek körébe tartozik a 2011. évi CXCV. államháztartásról szóló törvény, mely többek között az államháztartás alrendszereit reformálta meg, valamint kiemelendő az államháztartási ellenőrzés módosítása is. A fentiekén túl a közpénzügyi rendszerünk további sarokköveinek az alábbi sarkalatos törvényeket⁴ (az ábrán „s”-sel jelölve) tekinthetjük jelenleg: Állami Számvevőszékről szóló törvény, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény, Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény a nemzeti vagyonról szóló törvény, valamint a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény. (Fási 2015) A tanulmány célja, hogy pillanatfelvételt adjon a

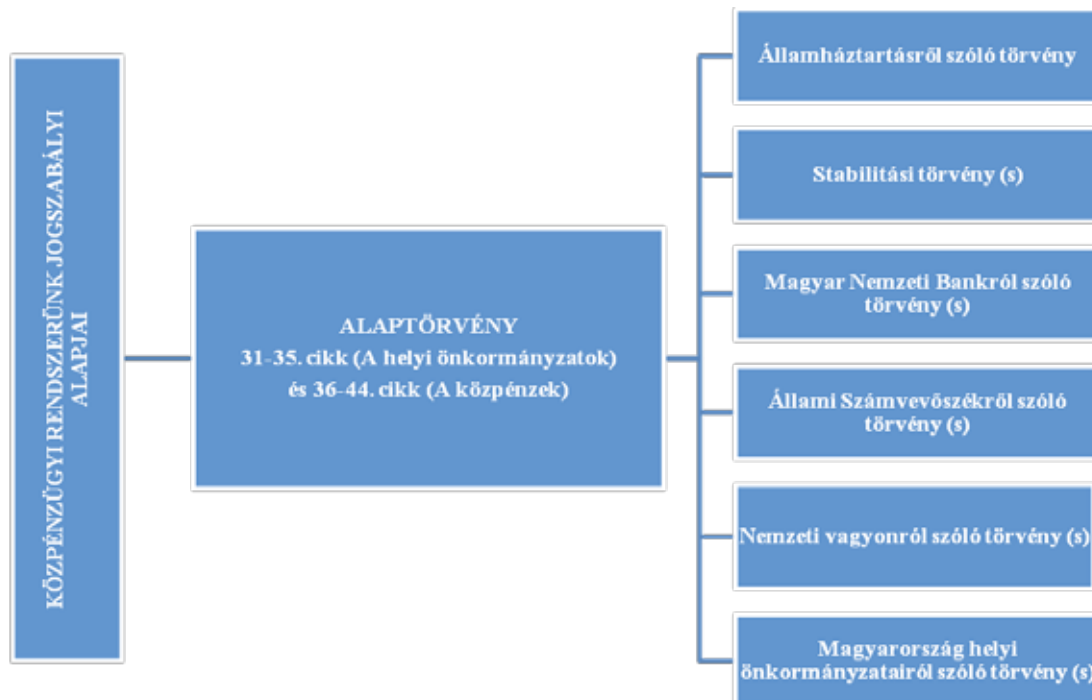
² Országgyűlési képviselők választása (2014. április. 6), az Országgyűlés összetétele: http://nvi.hu/hu/ogyv-2014/861/861_0_index.html (Letöltés: 2016. május 15.)

³ Az Alaptörvényt 2011. április 25-én fogadták el, és 2012. január 1-jén lépett hatályba.

⁴ A sarkalatos törvény az Alaptörvény T cikk (4) bekezdés szerint olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

jogszabályokban rögzített normákról, bemutassa az általuk alkotott rendszert formai és tartalmi szempontból.

törvény, melyről név szerinti szavazás keretében döntött a jelenlévő képviselők kétharmada. Négy nappal később két sarkalatos (Magyarország gaz-



1. ábra. Közpénzügyi rendszerünk jogszabályi alapjai 2010 után

Forrás: saját szerkesztés

Ha megvizsgáljuk az egyes 2010 után született, közpénzügyi témájú jogszabályok formai jellemzőit, elfogadásának körülményeit, úgy az alábbi megállapításokat tehetjük velük kapcsolatban.

Az Országgyűlés kormánypári többsége 2011-től kezdte meg a közpénzügyi rendszer jogszabályi oldalról történő megalapozását. Időben legkorábban az Alaptörvényt fogadták el a képviselők listás szavazás keretében (az elfogadáshoz az összes képviselő 2/3-ának igen szavazata kellett). Később, 2011 nyarán az Állami Számvevőszékkel kapcsolatos jogszabály került elfogadásra, melyhez a jelenlévő képviselők kétharmados többsége kellett, vagyis sarkalatos törvénynek nevezzük.

2011 decemberében, az utolsó ülésnapokon négy jogszabály került elfogadásra. December 19-én a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló

dasági stabilitásáról, valamint a nemzeti vagyronról szóló) törvényt és az államháztartási törvényt fogadta el az Országgyűlés.

Két évvel később, 2013 szeptemberében a Magyar Nemzeti Bankról is új jogszabály született, mely szintén sarkalatos törvény, vagyis a jelenlévők 2/3-ának egyetértő szavazatával fogadható el.

Az eddig tárgyalt törvények – az államháztartásról szóló törvény kivételével – esetében a kormánypári „igen” szavazatok minden esetben egy független képviselő „igen” szavazatával is kiegészültek. Amennyiben a „nem”-ek számát tekintjük át, úgy megállapítható, hogy a legtöbb ellenző szavazat az Állami Számvevőszékkel kapcsolatos törvény kapcsán érkezett. A törvényekre leadott „nem”-ek száma csökkenő sorrendben: a Magyarország helyi önkormányzatairól, a Magyar Nemzeti Bankról szóló,

az Alaptörvény, a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló, a nemzeti vagyonról szóló, és az államháztartásról szóló törvény.

A tartózkodások számát megvizsgálva a citált törvények esetében megállapítható, hogy a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény esetén tartózkodtak a legtöbben, valamint tartózkodásra az Alaptörvény elfogadása esetén került még sor. A többi törvény esetében nem volt tartózkodás.

Alább részletesen kifejtésre kerülnek a fent említett jogszabályok az első ábra szerinti sorrendben.

1. ALAPTÖRVÉNY

Magyarország elsődleges törvénye, alkotmánya a jogszabályi hierarchia csúcán álló Alaptörvény, melyet 2011. április 25-én

1. táblázat. 2010 után született, közpénzügyi témájú jogszabályok

Törvény neve	Szavazás időpontja	Szavazási mód	„Igen”-ek száma	„Nem”-ek száma	„Tartózkodott”-ak száma	„Igen”-nel szavazók
Alaptörvény	2011.04.18.	Listás az összes képviselő 2/3-ával	262	44	1	FIDESZ – KDNP + 1 független
2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről	2011. 06. 20.	Listás a jelenlevők 2/3-ával	252	102	0	FIDESZ – KDNP + 1 független
2011. évi CLXXXIX Magyarország helyi önkormányzatairól	2011.12.19.	Név szerinti a jelenlevők 2/3-ával. Listás	Minősített többséget igénylő rész: 259 Egyszerű többséget igénylő rész: 257	Minősített többséget igénylő rész: 97 Egyszerű többséget igénylő rész: 89	0	FIDESZ – KDNP + 1 független
2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról	2011.12.23.	Listás a jelenlevők 2/3-ával. Listás	Minősített többséget igénylő rész: 260 Egyszerű többséget igénylő rész: 261	Minősített többséget igénylő rész: 41 Egyszerű többséget igénylő rész: 39	0	FIDESZ – KDNP + 1 független
2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról	2011.12.23.	Listás	240	31	0	Fidesz – KDNP
2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról	2011.12.23.	Listás a jelenlevők 2/3-ával. Listás	Minősített többséget igénylő rész: 259 Egyszerű többséget igénylő rész: 257	Minősített többséget igénylő rész: 36 Egyszerű többséget igénylő rész: 37	0	FIDESZ – KDNP + 1 független
2013. évi CXXXIX. a Magyar Nemzeti Bankról	2013.09.16.	Listás a jelenlevők 2/3-ával. Listás	Minősített többséget igénylő rész: 249 Egyszerű többséget igénylő rész: 249	Minősített többséget igénylő rész: 59 Egyszerű többséget igénylő rész: 63	Minősített többséget igénylő rész: 8 Egyszerű többséget igénylő rész: 6	FIDESZ – KDNP + 1 MSZP + 2 független

Forrás: saját szerkesztés⁵

⁵ A táblázat a Magyar Országgyűlés hivatalos oldalának, a www.parlament.hu nyilvános adatbázisaiból nyert adatok összeállításából készült

fogadtak el és 2012. január 1-jén lépett hatályba. (Cserny-Téglási 2013)

A közpénzek rész az államról szóló fejezetben kapott helyet, a 36. és 44. cikk között. (Téglási 2013) Alaptörvényi szinten kerültek deklarálásra többek között az ország költségvetésével kapcsolatos feladatok. Vagyis az Országgyűlés azon kötelezettsége, mely a pénzügyi szuverenitás egy fontos pillére, hogy a költségvetésről és annak végrehajtásáról törvényt kell alkotnia minden évre. Az erről szóló törvényjavaslatot a Kormány nyújtja be a törvényhozás elé a rögzített határidők betartásával, majd annak elfogadásával a Kormány válik felhatalmazottá annak végrehajtására. Az Alaptörvényben kerül deklarálásra továbbá, hogy „a Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani”. (Alaptörvény 37. cikk (1))

Fontos, egyben előremutató az 1949. évi XX. törvényhez (korábbi Alkotmány) képest az államadósság tekintetében a 36. és 37. cikkben foglaltak. Lényegében ez Magyarország – az Alaptörvény elfogadáskor még igen magas – államadósságának csökkenését irányozta elő azzal, hogy csak olyan központi költségvetés fogadható el, ami által csökken az államadósság. Ezen felül nem vehető fel olyan kölcsön sem, ami növelné az államadósság szintjét. Szintén az államadóssággal függ össze az Alkotmánybíróság jogkörének korlátozása is. Ameddig ugyanis az államadósság szintje meghaladja a teljes hazai össztermék 50%-át, addig az Alkotmánybíróság „a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal

vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg”. (Alaptörvény 37. cikk (4))

Az előzőeken felül alkotmányos védelemben részesül, egyben alaptörvényi szinten is megjelenik egy új fogalom, a nemzeti vagyon és annak kérdésköre. Az Alaptörvény meghatározza a nemzeti vagyon fogalmát (állami és helyi önkormányzatok együttes tulajdona), egyben kezelése szempontjából is lefektet alapelveket és normákat a 38. cikk (1)–(5) bekezdésben. A nemzeti vagyonra, de egyben a közpénzzel való gazdálkodásra is alkalmazandó, külön nevesített alapelv a nyilvánosság, valamint az átlátható gazdálkodás elve. A nemzeti vagyonról külön sarkalatos törvény rendelkezik.

Az Alaptörvény 41. cikke tartalmaz általános rendelkezéseket a Magyar Nemzeti Bankkal (MNB) kapcsolatban is (szervezeti és működési kérdésekről külön – sarkalatos – törvény rendelkezik). Deklarálja, hogy ez az intézmény az ország központi bankja, egyben felelős a monetáris politikáért, valamint ellátja a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét. Elnöke – akit az alelnökökkel együtt a köztársasági elnök nevez ki hat évre – törvényi felhatalmazás alapján rendeletet hozhat, amelynek illeszkedni kell a jogszabályi hierarchiába, vagyis nem lehet törvénnyel ellentétes.

A közpénzekről szóló részben szó esik továbbá az Állami Számvevőszékről (ÁSZ), mely „az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve”. (Alaptörvény 43. cikk (1)) Munkája során – törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint – ellenőrzési tevékenységet végez, mely kiterjed a központi költségvetés végrehajtására, az államháztartás gazdálkodására, az államháztartásból származó források felhasználására és a nemzeti vagyon kezelésére. Elnökét az összes országgyűlési képviselő kétharmados

többséggel választja, egyéb kérdésekben sarkalatos törvény rendelkezik.

A költségvetés megalapozottsága felett örökdik a 2009 óta működő Költségvetési Tanács (KT), melynek előzetes hozzájárulása szükséges a költségvetési törvény elfogadásához. Ennek érdekében részt vesz a törvény kialakításának folyamatában. Tagjai a Költségvetési Tanács elnöke – akit a köztársasági elnök nevez ki hat évre –, az MNB elnöke, az ÁSZ elnöke. Működéséről sarkalatos törvény rendelkezik.

2. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI TÖRVÉNY

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény megalkotásának célja az államháztartási megújulás volt, valamint az, hogy biztosítva legyenek az államháztartás egyensúlyának és a közpénzekkel való áttekinthető, hatékony, ellenőrizhető gazdálkodás garanciái. Közpénzügyi rendszerünk alapját jelenti e törvény, itt kerül például felosztásra az államháztartás központi és helyi alrendszerre (ez változás a korábbi időszakhoz képest, amikor is az államháztartásnak négy alrendszere volt).

E törvényben határozta meg a jogalkotó a közfeladatok fogalmát⁶, valamint a gazdálkodás alapvető szabályait, itt állította fel a bevételek és kiadások rendszerét. A költségvetési szervek működésére, valamint a költségvetés előkészítésére, elfogadására és végrehajtására vonatkozó szabályokat is e törvényben találhatjuk meg.

Külön kiemelendő a törvény VIII. fejezete, mely az államháztartás ellenőrzési rendszerét állította fel. E tevékenység három dimenzióban került szabályozásra, három pilléren nyugszik, melyek a következők: külső ellenőrzés, amit az Állami Számvevőszék végez; kormányzati szintű ellenőrzés, melyet a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal végez; valamint az államháztar-

⁶ Közfeladat a jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat.

tás belső kontrollrendszere, mely belső ellenőrzés keretein belül valósul meg.

3. A STABILITÁSI TÖRVÉNY

Magyarország gazdasági stabilitásáról a 2011. évi CXCV. törvény rendelkezik, mely törvény sarkalatos törvény. Szabályozásra kerül benne a közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályai. Hangsúlyos azonban az államadósság elleni küzdelemben kifejtett normatív szerepe. Mivel számos korlátozás (AB hatáskörök, a költségvetésnek – jelenleg – az államadósság csökkenését kell szolgálnia) az államadósság szintjéhez kötött, így ennek meghatározása különösen fontos. A fenti korlátozások e törvényben is kifejtésre kerülnek, különösen az az aspektus, komoly fék emelendő ki, hogy – leegyszerűsítve, bizonyos kivételektől eltekintve – az önkormányzat a kormány előzetes hozzájárulásával keletkeztethet adósságot, vállalhat kezességet, adhat garanciát. Ez különösen azért fontos, mivel 2012-ben és utána is, a kormányzat átvállalt több száz milliárd forintnyi adósságot mintegy kétezer önkormányzattól. (Lentner 2015 b)

A törvény nevesíti továbbá az Államadósság Kezelő Központot (ÁKK), melynek tulajdonosa maga az állam. E szerv feladata az államháztartás központi alrendszerének és hiányának finanszírozása (pl. állampapír-kibocsátás, hitelfelvétel, adósságvállás), elemzések készítése, másodlagos állampapírpiac szervezése stb.

Továbbá itt kerül szabályozásra részletesen a Költségvetési Tanács intézménye, működése is. A törvény kimondja, hogy „a Tanács kizárólag az Alaptörvénynek és a törvénynek alárendelve végzi a tevékenységét”. (2011. évi CXCV. törvény 15.§ (2)) A Tanács lefolytatja a korábban említett államadósság-vizsgálatot – a költségvetési törvénnyel kapcsolatban –, így egyrészt hozzájárulási joga van. Másrészt véleményezhet is bizonyos kérdéseket, úgymint

(félévente) a költségvetés végrehajtását és az államadósság alakulását, továbbá véleményt mondhat a költségvetési törvény(javaslattal), tervezésével, végrehajtásával, a közpéntek felhasználásával kapcsolatos bármely kérdésben. (2011. évi CXCV. törvény 23.§ (1))

4. MAGYAR NEMZETI BANKRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY

A Magyar Nemzeti Bank hazánk központi bankja a kétszintű bankrendszer 1987-es bevezetése óta, egyedül ő jogosult forintbankjegy és pénzérme kibocsátásra az országban. További történetének helyhiány okán meghíúsuló ismertetése nélkül elmondható, hogy 2010 után „monetáris rendszerváltás” zajlott le Magyarországon.

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) is tartalmaz szabályokat a közpénzek fejezet 41. cikkében. A törvény szerint – ahogy korábban is – az MNB felel a monetáris politikáért, 2013 óta e tevékenység a PSZÁF-fel való integrációt követően kiegészült a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletével is. A jegybankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény szerint az MNB elsődleges céljai összetettebbek a 2010 előtti viszonyokhoz képest. Ugyanis a hatályos joganyag szerint „az MNB elsődleges céljának veszélyeztetése nélkül támogatja a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának fenntartását, ellenálló képességének növelését, a gazdasági növekedéshez való fenntartható hozzájárulásának biztosítását és a rendelkezésére álló eszközökkel a kormány gazdaságpolitikáját.” (2013. évi CXXXIX. törvény 3. § (2)). A változás kettős: egyrészt beépültek a mikroprudenciális politikával összefüggő kötelezettségek, másrészt bővült az elsődleges célok elérését nem veszélyeztető tevékenység ellátásához igénybe vehető eszközrendszer is. Míg a 2010 előtti állapotok szerint az MNB a rendelkezésére álló monetáris politikai eszközökkel támogathatta a kormányzati gazdaságpolitikát – tehát az eszközrendszer monetáris

eszközrendszerre szűkölt –, addig napjainkban a monetáris kitétel eltűnt, így kiterjesztően értelmezhető az eszközrendszer fogalma. A jegybank tehát a rendelkezésére álló – valamennyi – eszközzel támogatja a kormány gazdaságpolitikáját. (Fási 2015)

Független intézményként kell, hogy működjön, melyre nemzetközi szabályok is kötelezik. Az Országgyűlés felé tartozik beszámoló kötelezettséggel. Hazánkban jelenleg a Magyar Nemzeti Bankról a 2013. évi CXXXIX. törvény rendelkezik.

Az MNB felel a mikro- és makroprudenciális (pénzügyi rendszer egészében rejlő kockázatok nyomán követése) politikáért. Mikroprudenciális politika alatt – leegyszerűsítve – az egyes intézmények felügyeletét, kockázatelemzését, valamint a fogyasztóvédelmet értjük. Ez a feladatkör a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének (PSZÁF) MNB-be való integrálása óta tartozik a jegybank kompetenciái közé.

A Nemzeti Bankot az elnök irányítja, akit a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevez ki. A jegybankelnök is tagja a Költségvetési Tanácsnak.

A jegybank szervei a Monetáris Tanács, a Pénzügyi Stabilitási Tanács, az igazgatóság és a felügyelőbizottság. A Monetáris Tanács a MNB legfőbb döntéshozó szerve, melynek tagjai az elnök, az alelnökök, és a törvényhozás által választott tagok. A Pénzügyi Stabilitási Tanács látja el a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét.

A jegybank 2013 óta tágabb mozgásteret enged meg magának, aktív szereplőként lép fel, unortodox módszereket alkalmaz: pl. Növekedési Hitelprogram, alacsony jegybanki alapkamat, Értéktár Program, közgazdasági oktatás támogatása, alapítványok létrehozása stb. (Fási 2015)

5. KÖZPÉNZEK ELLENŐRZÉSÉRŐL SZÓLÓ TÖRVÉNY

Az Állami Számvevőszékről a 2011. évi LXVI. törvény rendelkezik. Az ÁSZ vezetője a szerv bemutatkozásában összefoglalta a szervet érintő jogszabályváltozások következményeit: „A 2011. július 1-jén hatályba lépett jogszabály véget vetett a következmények nélküli ellenőrzések korszakának: megerősítette a számvevőszéki jogosítványokat, körülbástyázta az ÁSZ függetlenségét és az összes számvevőszéki jelentés nyilvánossá tételével komoly előrelépést jelentett munkánk átláthatósága szempontjából is.”⁷ Emellett az ellenőrzésre, a tájékoztatásra, a korrupció elleni fellépésre, a tudományos és módszertani megalapozottságra, a professzionalizmusra és a projekt alapú munkavégzésre is különös hangsúlyt fektetnek.

Ahogy az Alaptörvény is kimondja, ez a szerv a törvényhozás legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző intézménye, mely általános hatáskörrel, az elnök által jóváhagyott éves ellenőrzési terv alapján vizsgálja a közpénzek és az állami vagyon felelős, hatékony, eredményes és célszerű felhasználását. Az ÁSZ mindentől független, egyedül az Országgyűlésnek tartozik felelősséggel, valamint éves beszámolóval.

A szerv élén az elnök áll, aki egyidejűleg tagja a Költségvetési Tanácsnak, noha abban a tisztségben – ahogy a jegybank elnöke is – független, autonóm, nem az ÁSZ, hanem saját szakmai álláspontját képviseli, személyesen hozza meg a döntéseit.

6. NEMZETI VAGYONRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY

„Késő a takarékoság, amikor már fogytán van a vagyon.”⁸ (Seneca) Az ókori római filozófus,

⁷ <http://www.asz.hu/bemutakozas/magunkrol/bemutakozo-kiadvany.pdf>

⁸ Idézet az ókori római filozófus, Seneca leveleiből: I. Az idő értéke (Seneca barátjának, Luciliusnak üdvözlétet küldi.)

Seneca szavai több okból is ideváganak. Ő a fenti idézetben a vagyon alatt az időt értette, annak értékére és megbecsülésére hívta fel barátjának, Luciliusnak a figyelmét. A vagyont mint fogalmat azonban klasszikus értelmében is használhatjuk és értelmezhetjük esetünkben. Vagyon nélkül ugyanis az állam mozgásteret szűkül, kiszolgáltatottá válik a gazdasági válság okozta kríziseknek, spekulációknak. Végső soron pedig az Országgyűlés és a kormányzat nem tudja végrehajtani azokat a lakosság számára szükséges lépéseket, melyekre azoktól a választások során legitim felhatalmazást kapott.

Hazánkban jogszabályi szinten 2010 után egy új fogalom került meghatározásra, beemelve az Alaptörvénybe és külön sarkalatos jogszabályba egyaránt. Ez az új elem a nemzeti vagyon, melyről a 2011. évi CXCVI. törvény rendelkezik.

A nemzeti vagyonról szóló törvény a nemzeti vagyon kérdéskörét szigorúan szabályozza, mely arra vezethető vissza, hogy a jogalkotó védeni kívánja a vagyonelemeket, el kívánja érni, hogy megvalósuljon a felelős gazdálkodás, valamint az átláthatóság követelménye, egyúttal az államot és önkormányzatot ért vagyonvesztés mértéke konvergáljon a nullához. A nemzeti vagyonról szóló törvény alapvető célja tehát különösen

- a vagyon megóvása, nyilvántartása, rendeltetészerű használatának, megvédésének és gyarapításának elősegítése (a jövő generáció számára is);
- az önálló, törvényes, célszerű tervszerű, eredményes, felelős és átlátható gazdálkodás követelménye;
- a közérdek, közfeladatok, társadalmi igények kielégítése;
- a felelős és fenntartható gazdálkodás elősegítése.

A nemzeti vagyon köre is meghatározásra kerül a törvényben. A nemzeti vagyon lehet állami vagy önkormányzati tulajdon (törzsvagyon (forgalomképtelen és korlátozottan forgalomképes), üzleti vagyon). Külön meg kell említeni egy új fogalmat, a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon körét. E fogalommal először az Alaptörvényben találkozunk (Alaptörvény 38. cikk (2)), azonban e törvényben teljesedik ki a fogalma. Jellemzője, hogy e vagyoni kör sem idegeníthető el vagy – jellemzően – nem terhelhető meg, azonban a hasznosításukra vonatkozó szabályok rugalmasabbak, ugyanis – az előző kategóriáktól eltérően főszabályként – mentesülnek a koncessziókötelesség alól (vagyonkezelés, bérlet, haszonbérlet stb).

A fenti csoportokba tartozó (állami, önkormányzati, nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű) vagyonelemek köréről a törvény részletesen rendelkezik.

Azért, hogy a nemzeti vagyon esetében megvalósuljon a felelős vagyonkezelés, -hasznosítás és -gazdálkodás, a jogalkotó bevezette az „átlátható szervezet” fogalmát, melyet a törvény egy kógens felsorolásban ad meg. Például ilyen az állam, a költségvetési szerv, a köztisztviselő, a helyi önkormányzat, a nemzeti önkormányzat, a társulás, az egyházi jogi személy, civil szervezetek (akiknek tisztségviselője ismert) stb.

7. MAGYARORSZÁG HELYI ÖNKORMÁNYZATAIRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY

Az Alaptörvény 31–35. cikke szabályozza az önkormányzati területet, – közpénzügyi vetü-

letben – kimondva, hogy „a helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek” (Alaptörvény 34. cikk (1)), valamint hogy „a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja” (Alaptörvény 32. cikk (6)). Egyben ebben a részben kerül szabályozásra a helyi önkormányzatok kölcsönfelvételének jogi korlátozása is, mely a stabilitási törvényben kerül részletesen szabályozásra.

Magyarország helyi önkormányzatait a 2011. évi CLXXXIX. törvény rendelkezik, mely – az Alaptörvényben foglaltakon túl, a nemzetközi alapelvek implementálásával – biztosítja a helyi közösségek önkormányzathoz való jogát, erősíteni kívánja a közösség öngondoskodását.

ÖSSZEFOGLALÁS

Az elmúlt időszakban felértékelődött a közpénzügyi terület Magyarországon. A 2010 után meghozott jogszabályok komplex rendszert alkotva biztosítják a stabil közpénzügyi rendszer alapjait. Azzal, hogy az Alaptörvényben is megjelent a közpénzekkel foglalkozó fejezet, a jogalkotó jelezte, hogy komoly szerephez jutott ez a terület. Az Alaptörvényben megfogalmazott keretek kibontásra kerülnek a (sarkalatos) törvények szintjén is, ezzel megerősítve, hogy a közpénzekkel és a nemzeti vagyonnal való felelős és átlátható gazdálkodás, a szigorú ellenőrzés, a költségvetési feyelem betartása, a költségvetés fenntarthatósága elveinek betartásával lehet jogi szempontból stabilizálni az ország gazdaságát. Ehhez szükséges az egyes intézmények, szereplők összehangolt működése.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- CSEERNY ÁKOS–TÉGLÁSI ANDRÁS (2013): *Magyarország belső jogforrási rendszere*. In Cserny Ákos szerk.: Alkotmányjog. Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó. 227 p.
- TÉGLÁSI ANDRÁS (2013): *Gazdasági alkotmány*. In Cserny Ákos szerk.: Alkotmányjog. Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó. 227 p.
- FÁSI CSABA (2015): *Az állami vagyon dinamikája. Kormányzati és jegybanki közvagyonnövelés*. Polgári Szemle: Gazdasági és Társadalmi Folyóirat 2015/4–6. pp. 567–581
- LENTNER CSABA (2013): *Közpénzügyek és államháztartástan*. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2013. 341 p.
- LENTNER CSABA (2015): *A magyar nemzetgazdaság működésének gazdasági, rendszertani és jogszabályi alapjai – unortodox jegybanki eszközök bemutatásával ékesítve*. In Lentner Csaba szerk.: Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás, Budapest, NKE Szolgáltató Kft. 857 p.
- LENTNER CSABA (2015): *Önkormányzatok pénzügyi konszolidációja és működőképes állapotban tartásuk eszközrendszerre*. In Lentner Csaba szerk.: Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás, Budapest, NKE Szolgáltató Kft. 857 p. (b).
- SENECA (1943): *Az idő értéke*. (I.) In Seneca leveleiből (Fordította is bevezetéssel ellátta: Sárosi Gyula) Budapest, Officina Nyomda és Kiadó Vállalat.
- Állami Számvevőszék: <http://www.asz.hu/bemutakozas/magunkrol/bemutakozo-kiadvany.pdf> Hozzáférés dátuma: 2016. május 20.
- Nemzeti Választási Iroda: http://nvi.hu/hu/ogyv2014/861/861_0_index.html Hozzáférés dátuma: 2016. május 20.
- Országgyűlés: www.parlament.hu Hozzáférés dátuma: 2016. május 20.
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról
2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról
2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről
2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól