

A KÍNAI-BRAZIL ELVEK LATIN-AMERIKAI ÉS BRÜSSZELI KONTEXTUSBAN: AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS ÖSSZEHASONLÍTÓ JOGI KUTATÁSÁNAK ESETE[±]

GUTEMBERG P. LOPES JR.*

ABSZTRAKT

Az Egyesült Államok az elmúlt évszázadban úgy érvényesült, hogy Amerikát erősségének tekintette, és világszerte kemény, puha és intelligens hatalmat vetített ki. Ha Kína a XXI. században szuperhatalommá válik, milyen elveket fog képviselni? Ebben az esszében a kirakós játék egy darabját a kínai-brazil alapelvek teszik a helyére, amelyek Brazília és Kína alapvető kétoldalú értékeinek szintézisét jelentik, és amelyeket az elmúlt negyven év jogrendszereiből és kormányközi megállapodásaiból nyertek ki. Az afrikai szerepvállalás után Kína az Egyesült Államok kereskedelmi alternatívájaként mutatkozott be Latin-Amerikában. Az, ahogyan Brazília és Kína egymással bánt, precedenst fog teremteni a többi CELAC (Latin-Amerikai és Karibi Államok Közössége) nemzet számára, befolyásolni fogja a BRICS (Brazília, Oroszország, India, India, Kína és Dél-Afrika) sikerét vagy kudarcát, és hatással lesz az amerikai kontinens és Ázsia hatalmi egyensúlyára.

Ez a feltevés vezet a tanulmány második részéhez, amely a költségvetési rendszerek brazil és kínai jogi kereteire összpontosít. Egyrészt egy ország költségvetésének elemzése bevett módja annak, hogy előre lássuk a kormány céljait és szükségleteit, másrészt a feltörekvő gazdaságok költségvetési rendszereiről összehasonlító jogi szempontból eddig keveset írtak. 2015-ben két feltörekvő óriás ország áll pénzügyi szempontból újrakezdés előtt: Brazília, a 2016-2019-es többéves tervvel, és

[±] Ajánlott idézet: Lopes Jr: The Case for Comparative Public Budgeting Legal Research, 31 Wis. Int'l L.J. 1 (2015).

* Gutemberg Pacheco Lopes Junior jogász, a Maranhaói Állami Egyetem (UEMA) pénzügyi és államháztartási tanszékének adjunktusa. Tagja a BRICS, az Egyesült Államok és Olaszország koordinációjának a Brazil Ügyvédi Kamara Szövetségi Tanácsában. Gutemberg a Tsinghua Egyetem jogi karának jogi doktorjelöltje, és a Tsinghua Közpolitikai és Menedzsment Iskolájában szerzett Master of Management diplomát. Elérhető a gutemberg@gmail.com vagy a gutemberg@uema.br címen.

2Wisconsin

International Law Journal

Kína, a 2016-2020-as tizenharmadik ötéves tervvel. A dél-dél partnerségekről szóló minden ihletett találgatás ellenére a fejlődő világ jövője nem a csillagokban, hanem a költségvetésben rejlik.

.....	Absztrakt	1
.....	Bevezetés	2
I. A kínai-brazil alapelvek: A be nem avatkozás, egyenlőség és		
.....	Win-Win	5
A. A jogon alapuló kétoldalú együttműködés		6
B. A kínai-latin-amerikai elvek		15
II. Az állami költségvetés-tervezés jogi kerete		Brazíliában 19
A. A többéves		terv 23
B. A költségvetési		irányelvekről szóló törvény 25
C. Az éves költségvetési		törvény 26
III. Az állami költségvetés-tervezés jogi kerete		Kínában 28
A. Az		ötéves terv 29
B. Az éves		költségvetés 32
IV. Következtetés		39

BEVEZETÉS

A hatodik BRICS-csúcstalálkozó valószínűleg a 100 milliárd dolláros Új Fejlesztési Bank és a feltételes tartalékmegállapodás létrehozásáról marad emlékezetes. ²Egy olyan csoport számára, amelyet megalakulása óta kétségbe vontak, a Nemzetközi Valutaalappal vetekedő intézmény létrehozása önmagában is nagy teljesítmény. ³

Amikor Jim O'Neill, a Goldman Sachs munkatársa 2001-ben megalkotta a BRIC rövidítést⁴, nem gondolta volna, hogy ilyen hatással lesz a világra.

¹ A braziliai Fortalezában (CE) és Brasíliában (DF) 2014. július 14. és 2014. július 16. között tartott VI. BRICS-csúcstalálkozó, <http://www.brics6.itamaraty.gov.br/>.

² *Lásd: Megállapodás az új fejlesztési bankról,* pmb1., 2014. július 15., *elérhető a* <http://brics6.itamaraty.gov.br/media2/press-releases/219-agreement-on-the-new-development-bank-fortaleza-july-15-oldalon>.

³ *Lásd az első BRIC-csúcstalálkozót. Jekatyerinburg, 2009. június: Együttműködés a BRIC-országokon belül,* OROSZORSZÁG ELNÖKE (2014. augusztus 27., 13:20), http://archive.kremlin.ru/eng/articles/bric_1.shtml (A BRIC-országok közötti politikai párbeszéd 2006 szeptemberében kezdődött New Yorkban/USA-ban, amikor Brazília, Oroszország, India és Kína külügyminiszterei az ENSZ 61. közgyűlésén tanácskoztak).

⁴ Jim O'Neill, *Building Better Global Economic BRICs*, 66 GOLDMAN SACHS GLOBAL ECONOMIC PAPER 1, 1 (2001. november 30.), <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>.

Vol. 33, No. 1 Összehasonlító állami költségvetési kutatás3

politika. ⁵ Az eredeti koncepció mögött az az elképzelés állt, hogy a feltörekvő piacgazdaságok között négy olyan ország (Brazília, Oroszország, India és Kína) van, amelyek elég nagy területtel és népességgel rendelkeznek ahhoz, hogy 2050-re megváltoztassák a nyugati nemzetek dominanciáját, és globális gazdasági hatalommá váljanak. Dél-Afrika 2011-ben csatlakozott a csoporthoz, az afrikai kontinens képviselőjeként. ⁶

A legutóbbi BRICS-csúcstalálkozó részben régi ismerősök találkozója volt. Kínának például több mint háromezer kilométeres szárazföldi határa van, északon Oroszországgal, délen pedig Indiával. Ezzel szemben a négy eredeti tag közül Brazília a legtávolabbi, szó szerint a bolygó másik oldalán.

Így míg Oroszország, India és Kína évszázadok óta tárgyal egymással, addig Braziliának, mint a hagyományos környezet új elemének, lehetősége van arra, hogy szinte a nulláról kiindulva stratégiai kétoldalú partnerséget építsen ki mindegyikükkel, és fordítva. Ilyen körülmények között a Brazília és Kína közötti diplomáciai kapcsolatok felvételének 2014-ben ünnepelt negyvenedik évfordulója fordulópontot jelent a kínai-brazil kapcsolatokban. ⁷ A kétoldalú kapcsolatok óriási mértékben fejlődtek az elmúlt évtizedben, megteremtve az alapját az elkövetkező évek példátlan együttműködésének. Ebből az előfeltevésből kiindulva, valamint a BRICS és a latin-amerikai geopolitika figyelembevételével ez a tanulmány a modern brazil-kínai együttműködés két aspektusát vizsgálja.

Az első szempont azoknak a nemzetközi kapcsolatokra vonatkozó elveknek az azonosítására és összegzésére összpontosít, amelyeket Brazília és Kína 1974 óta kétoldalúan támogat. Ezeket az értékeket a jelenlegi brazil és kínai jogrendszerből, valamint a kétoldalú megállapodásokból merítjük.

⁵ Erich Follath, *Interjú Jim O'Neille*: SPIEGELONLINE (2013március2117:50), <http://www.spiegel.de/international/business/departing-goldman-sachs-exec-still-sees-bright-future-for-brid-nations-a-890194.html>.

⁶ Az eredeti rövidítés csak BRIC volt, Dél-Afrika nélkül, amely 2011-ben, a kínai Sanyában tartott 3. BRICS-csúcstalálkozón csatlakozott teljes jogú tagként. Ettől kezdve a csoport hivatalosan BRICS néven vált ismertté. *Harmadik csúcstalálkozó: Sanyai Nyilatkozat és cselekvési terv*, VI. BRICS-csúcstalálkozó (2011. április 14.), <http://brics6.itamaraty.gov.br/category-english/21-documents/67-third-summit>.

⁷ *Lásd* Comunicado Conjunto sobre o Estabelecimento das Relações Diplomáticas entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China [Közös közlemény a Brazil Szövetségi Köztársaság és a Kínai Népköztársaság közötti diplomáciai kapcsolatok felvételéről] (1974. augusztus 15.), *elérhető a* http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1974/b_47 oldalon. Számos latin-amerikai ország újjáépítette kapcsolatait Kínával Richard Nixon amerikai elnök 1972-es látogatása után. Jorge I. Domínguez, et al., *China's Relations With Latin America: Shared Gains, Asymmetric Hopes* (Inter-American Dialogue, Working Paper, 2006).

Ezeket a *kínai-brazil alapelveket*, ahogyan én a vezető kétoldalú értékek kombinációját nevezem, érdemes megvizsgálni, nemcsak azért, mert a legnagyobb fejlődő ország és a legnagyobb latin-amerikai ország kapcsolatáról van szó, hanem azért is, mert Brazília az egyetlen latin-amerikai ország a BRICS-országok között. Tekintettel pedig Kína növekvő befolyására a régióban, a kínai-brazil interakciók jövője példakép lehet más latin-amerikai nemzetek számára, és hatással lehet a BRICS-országokra.

A tanulmány második szempontja a Brazília és Kína közötti összehasonlító állami költségvetési jogi kutatás ösztönzésére irányul, azzal a céllal, hogy azt kiterjessze a BRICS-tagokra és más latin-amerikai nemzetekre is. A hagyományos költségvetési tanulmányok általában globális jelentésekre összpontosítanak, amelyek bár hasznosak, természetüknél fogva megakadályozzák a mélyreható elemzést és/vagy egyáltalán nem, vagy legalábbis nem összefüggő halmazként vonják be a latin-amerikai vagy BRICS-országokat.

Egy ország stratégiai terveinek elemzése bevett módja a kormányok céljainak és szükségleteinek előrejelzésének. A kínai-brazil költségvetési kutatás időzítése nem is lehetne jobb. A brazil kormány 2015-ben új stratégiai tervet készít a következő négy évre, a 2016-2019-es többéves tervet, amely 2016-ban lép hatályba.⁸ Szintén 2015-ben a kínai központi kormány megvitatja a 2016-2020-as tizenharmadik ötéves tervét, amely 2016-ban lép hatályba.⁹ Ez a kínai-brazil költségvetési korreláció csak húszévente fordul elő, legutóbb az 1996-1999-es többéves terv és az 1996-2000-es kilencedik ötéves terv esetében.

E bevezető után az első rész a fent említett kínai-brazil alapelvekre összpontosít. Ezeket viszont szembeállítjuk a BRICS pilléreivel és a Latin-amerikai és Karibi Államok Közössége (CELAC) által védett értékekkel. A második és harmadik rész Brazília - a többéves tervvel (PPA), a költségvetési irányelvekről szóló törvénnyel (LDO) és az éves költségvetési törvénnyel (LOA) -, valamint Kína - az ötéves tervvel és az éves költségvetéssel - állami költségvetési jogi kereteit vizsgálja és hasonlítja össze. A Brazíliában és Kínában érvényes alapvető költségvetési elveket kommentáljuk és összehasonlítjuk a kínai felülvizsgált költségvetési törvényt figyelembe véve.

⁸ Ato das Disposições Constitucionais Transitórias [Átmeneti alkotmányos rendelkezésekről szóló törvény] [ADCT], art. 35(2)(I), Supreme Tribunal Federal Jurisprudência [S.T.F.] (Braz.) (kimondja, hogy a többéves terv a következő elnöki ciklus első pénzügyi évének végéig van hatályban. Négy évre szól.); lásd a II. rész II.A. pontját.

⁹ A múlt században Kína a szovjet gazdasági modell néhány jellemzőjét kezdte el utánozni, beleértve az ötéves terveket. Lásd a III. rész III.A. részét.

Vol. 33, No. 1 Összehasonlító állami költségvetési kutatás5

2014. augusztus 31-én hagyták jóvá, és 2015. január 1-jén lép hatályba.¹⁰ Végül a következtetésben összefoglalom a vizsgálat megállapításait és ajánlásait, remélve, hogy hozzájárulhatnak a BRICS és a kínai-latin-amerikai kutatás újonnan kialakulóban lévő területeinek megismeréséhez.

**I. A KÍNAI-BRAZIL ELVEK: A BE NEM AVATKOZÁS,
AZ EGYENLŐSÉG ÉS A MINDENKI
SZÁMÁRA ELŐNYÖS FELTÉTELEK.**

Brazília és Kína 1974 és 2014 közötti kormányközi kapcsolatait elsősorban három érték határozza meg: a be nem avatkozás, az egyenlőség és a win-win (kölsönös előnyök). Ezeket neveztem el a kínai-brazil alapelveknek. Természetesen nem ezek az egyetlen irányelvek, amelyek az elmúlt négy évtizedben megjelentek a Brazília és Kína közötti kétoldalú megállapodásokban, de ez a három a legalapvetőbb. A be nem avatkozás, az egyenlőség és a kölcsönös előnyök kiemelhetők a jelenlegi brazil és kínai jogrendszerben, ami nemcsak természetessé, hanem bizonyos mértékig kötelezővé is teszi alkalmazásukat a külpolitikában. Ezek a BRICS-tagok közötti kétoldalú együttműködés, valamint Brazília és Kína latin-amerikai országokkal fenntartott kapcsolatainak középpontjában is ezek állnak. Például közvetlenül a hatodik BRICS-csúcstalálkozó után Kína és Brazília harminckét megállapodást írt alá Hszi Csin-ping kínai elnök 2014. július 17-i brasíliai látogatása során.¹¹ Ezek a megállapodások az infrastruktúra, a bányászat, a kereskedelem, a tudomány és technológia, a védelem, az energia, az oktatás és a polgári repülés területén megvalósuló közös projektekre vonatkoznak.¹² Mindegyiket a be nem avatkozás, az egyenlőség és a kölcsönös előnyök alapján tárgyalták meg és írták alá.

A BRICS hivatalos találkozókat követően kiadott közös nyilatkozatok jó kiindulópontot jelentenek a nemzetközi kapcsolatok keretének elemzésére a következő témákban

¹⁰ Guo Ren et al., *Decision by the Standing Committee of the National People's Congress on Amending the "People's Republic of China Budget Law"*, MINISTRY OF FINANCE, http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201409/t20140901_1133762.html (utolsó látogatás 2015. február 27.).

¹¹ *Lásd: BRAZÍLIA KÜLÜGYI MINISZTERIUM, DECLARAÇÃO CONJUNTA ENTRE BRASIL E CHINA POR OCASIÃO DA VISITA DE ESTADO DO PRESIDENTE XI JINPING [KÍNA ÉS BRAZÍLIA KÖZÖS NYILATKOZATA XI JINPING ELNÖK ÁLLAMI LÁTOGATÁSA UTÁN]. (2014. július 17.) [a továbbiakban: Brazília és Kína közötti közös nyilatkozat] (Braz.), elérhető a <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-entre-a-republica-federativa-do-brasil-e-a-republica-popular-da-china-sobre-a-visita-de-estado-do-presidente-xi-jinping-ao-brasil-e-o-aprofundamento-da-parceria-estrategica-global-brasil-china-brasil-17-de-julho-de-2014>.*

¹² *Id.*

együttműködés e nemzetek között.¹³ Hat éves csúcstalálkozó¹⁴ után ebben a dél-dél szövetségben kezdenek kirajzolódni a minták.¹⁵ Bár a BRICS multilaterális szervezetként alakult ki, a csoporton belül természetesen két- és háromoldalú kapcsolatok is léteznek. Például, bár a BRICS-országok 2006-ban tartották első tárgyalási fordulójukat, a 2003-as IBSA (India, Brazília, Dél-Afrika) párbeszédforum már ekkor meghozta gyümölcsét a brasíliai nyilatkozat formájában.¹⁶ További példák közé tartozik a BASIC (Brazília, Dél-Afrika, India és Kína) országok 2009 novemberében létrejött környezetvédelmi szövetsége¹⁷, valamint a 2014 májusában Oroszország és Kína között aláírt harmincéves gázmegállapodás, amelynek becsült értéke 400 milliárd dollár.¹⁸

Ennek és az első bekezdésben bemutatott gondolatoknak a fényében itt a Kína és Brazília közötti partnerség jogi kerete áll a középpontban - keresve azt, amit mindkét ország kétoldalú alapelvként képvisel. Ezek ellenőrzéséhez mindenképp a jogrendszerükbe kell betekinteni. A két ország belső értékeinek azonosítása a külkapcsolatok tekintetében segít megjósolni, hogy milyen normákat fognak kifelé, azaz más nemzetekkel - például latin-amerikai országokkal és BRICS-partnerekkel - való kapcsolattartás során alkalmazni.

A. A JOGON ALAPULÓ KÉTOLDALÚ EGYÜTTMŰKÖDÉS

Brazília lényegében egy legalista ország. Jogrendszere a római jogban gyökerezik, és elsősorban a portugál, francia, olasz és

¹³ Lásd általában a *BRICS hivatalos dokumentumai*, UNIVERSITY OF TORONTO BRICS INFORMATION CENTRE, <http://www.brics.utoronto.ca/docs/> (utolsó látogatás 2014. augusztus 27.).

¹⁴ 1. BRIC-csúcstalálkozó (Jekatyerinburg, Oroszország, 2009. június 16.), 2. BRIC-csúcstalálkozó (Brasília, Brazília, 2010. április 16.), 3. BRICS-csúcstalálkozó (Sanya, Kína, 2011. április 14.), 4. BRICS-csúcstalálkozó (Újdelhi, India, 2012. március 29.), 5. BRICS-csúcstalálkozó (Durban, Dél-Afrika, 2013. március 26-27.) és 6. BRICS-csúcstalálkozó (Fortaleza és Brasília, Brazília, 2014. július 14-16.); *Vezetői nyilatkozat és cselekvési tervek*, VI. BRICS-csúcstalálkozó, <http://brics6.itamaraty.gov.br/declarations-action-plans-and-communicues/listadecplan>.

¹⁵ Lásd általában *2013 BRICS 2013 Durban Summit Compliance Report*, THE BRICS RESEARCH GROUP (2014. július 11.), <http://www.brics.utoronto.ca/compliance/2013-durban-compliance.pdf>, amely a 2013-as durbani 5. BRICS-csúcstalálkozó egyes kötelezettségvállalásainak betartását értékeli.

¹⁶ Lásd *brasíliai nyilatkozatot* 2003.június 6-i *India-Braz.-S.Afr.*, elérhető a http://web.archive.org/web/20070915141009/http://www.ibsa-trilateral.org/brasil_declaration.htm címen.

¹⁷ Lásd például a *koppenhágai konferenciát: India, China plan joint exit*, THE TIMES OF INDIA, 2009. november 28., <http://timesofindia.indiatimes.com/india/Copenhagen-conference-India-China-plan-joint-exit/articleshow/5279771.cms?referral=PM>.

¹⁸ Lásd például: *Oroszország 30 éves gázmegállapodást köt Kínával*, BBC NEWS BUSINESS, (2014. május 21.), <http://www.bbc.com/news/business-27503017>.

Vol. 33, No. 1 Összehasonlító állami költségvetési kutatás 7

Német jog.¹⁹ Napjainkban Brazília konszolidált polgári jogi rendszerrel rendelkezik, amely az alkotmányt tekinti a jogstruktúrában belül a legfőbb szabálynak.²⁰ A Brazil Szövetségi Köztársaság 1988-as alkotmányát (a továbbiakban többnyire "Brazil Alkotmány"), amely kétszázötven cikkelyt és nyolcvanhat módosítást tartalmaz, néha úgy emlegetik, mint a -Polgári alkotmányt az egyéni jogok védelmének hangsúlyozása miatt.²¹ Éppen akkor léptették hatályba, amikor Brazília huszonegy év katonai uralom után ismét demokráciává vált.²²

A jogállamiság fogalma a brazil rendszer középpontjában áll, olyannyira fontos, hogy a brazil alkotmány legelső cikke az országot "demokratikus jogállamként" határozza meg.²³ A brazil alkotmány hangsúlyozza továbbá a hatalom megosztását a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom között, amelyek mindegyike egymástól függetlenül és egymással harmonikusan működik.²⁴ A brazil alkotmány intézményi autonómiát biztosít az igazságszolgáltatás számára,²⁵ ami korábban ismeretlen volt a brazil alkotmányos modell történetében, és összehasonlító jogi szinten is szokatlan. A cél az igazgatási és pénzügyi autonómia biztosítása

¹⁹ *Lásd pl.: Nemzetközi Valutaalap [IMF], Brazília: IMF: Detailed Assessment of Observance of Insurance Core Principles of the International Association of Insurance Supervisors*, ¶ 40, IMF Country Report No. 12/334 (2012. december)
elérhető a <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12334.pdf> oldalon.

²⁰ *Id.*

²¹ Cezar Peluso, *Constitution, Fundamental Rights and Democracy: the Role of the Supreme Courts*, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (May 12, 2011), http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/portalStfDestaque_en_us/anexo/CezarPelusoConstitutionFundamentalRightsandDemocracy.pdf (1988-as [alkotmányt] = Citizen Constitution néven ismerik, mivel egyfajta új demokráciapaktumot hozott létre a hosszú intézményi instabil időszakok és katonai diktatúrák helyett. Ebben a tekintetben az 1988-as alkotmány, amellyel, hogy jogi dokumentum volt, megtestesítette a fenntartható demokrácia kiépítésének és fenntartásának politikai ígéretét egy olyan hosszú időszak után, amelyben Braziliát inkább a kivételes állapot, mint a demokratikus rendszer jellemezte.).

²² Brazília 1964 és 1985 között katonai rezsim alatt állt. Az ország első civil elnöke 1964 óta José Sarney volt, aki 1985 márciusában lépett hivatalba. A *polgári kormányzat visszatérése*, ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA
<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/78101/Brazil/272267/The-return-of-civilian-kormany> (utolsó látogatás: 2015. január 27.).

²³ CONSTITUIÇÃO FEDERAL [C. F.] [CONSTITUTION] art. 1 (Braz.) (-A Brazil Szövetségi Köztársaság, amely az államok és önkormányzatok, valamint a szövetségi körzet felbonthatatlan egyesülésével jött létre, demokratikus jogállam, és a következőkön alapul: I - szuverenitás; II - állampolgárság; III - az emberi személy méltósága; IV - a munka és a szabad vállalkozás társadalmi értékei; V - politikai pluralizmus. Egyetlen bekezdés. Minden hatalom a néptől ered, amely azt választott képviselők útján vagy közvetlenül gyakorolja, ahogyan azt az Alkotmány előírja.).

²⁴ C. F., 23. lábjegyzet, cikk. 2. cikk (A törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom független és egymással harmonikusan együttműködve alkotja az Unió hatalmát).

²⁵ C. F., 23. lábjegyzet, cikk. 99. cikk (A bírói hatalom számára biztosított az igazgatási és pénzügyi autonómia).

a bírói hatalom, valamint a bírák funkcionális függetlenségének biztosítása.²⁶ A föderáció valamennyi tagja, azaz az unió, a szövetségi államok, a települések és a szövetségi körzetek belsőleg is ezt a hatalommegosztást követik.²⁷ A szimmetria alkotmányos elve szerint az államoknak, az önkormányzatoknak és a szövetségi kerületnek saját alkotmányukban és szervezeti törvényeikben át kell venniük az alkotmány alapelveit és szabályait, beleértve a hatalmi ágak hármasságát is. Röviden, Brazília működése szövetségi szinten (Unió) lényegében azonos az államok, az önkormányzatok és a szövetségi körzetek szintjén.

Nemzetközi kapcsolatait illetően a brazil alkotmány 4. cikke meghatározza, hogy Brazília nemzetközi kapcsolatait a következő elvek szabályozzák: nemzeti függetlenség, az emberi jogok érvényesülése, a népek önrendelkezése, a be nem avatkozás tilalma, az államok közötti egyenlőség, a béke védelme, a konfliktusok békés rendezése, a terrorizmus és a rasszizmus elutasítása, a népek közötti együttműködés az emberiség fejlődése érdekében, valamint a politikai menedéj jog biztosítása. Hasonlóképpen, az alkotmány kimondja, hogy Brazília "törekszik Latin-Amerika népeinek gazdasági, politikai, társadalmi és kulturális integrációjára, szem előtt tartva a latin-amerikai nemzetek közösségének megalakulását".²⁸

A brazil gyakorlattal ellentétben Kína, bár a világ egyik legrégebbi jogi hagyományával rendelkezik, nem jogász ország. Jelenlegi jogrendszerét hazai elemek, például a konfucianizmus, valamint nemzetközi hatások - például a német jog - alakították.²⁹ A kínai és a brazil jogrendszer között azonban van egy még ennél is alapvetőbb kortárs különbség: a jogállamiság jelentése.

A demokratikus kormányokat, mint például a brazil kormányt, a törvény korlátozza, és hatalmukat a törvényből merítik. Az ilyen típusú kormányokban az alkotmány jelenti az államon belüli legmagasabb szintű hatalmat. Másrészt a kommunista és tekintélyelvű államokban, például Kínában az alkotmányok más szerepet töltenek be. Először is, a kommunista országokban a jog

²⁶ Gilmar Mendes, elnök, Supremo Tribunal Federal, beszéd a Pekingi Egyetemen (2009. szeptember) (átirat elérhető a http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/portalStfAgenda_pt_br/anexo/Discurso_presidente_na_China1.pdf oldalon).

²⁷ Lásd a 23. lábjegyzetben említett C.F., 23. cikk. 1-2.

²⁸ *Id.* art. 4.

²⁹ Percy R. Luney Jr., *Hagyományok és külföldi hatások: A jogrendszerek Kínában és Japánban*, 52 *LAW & CONTEMP. PROBS.* 129, 130-31 (1989).

Vol. 33, No. 1 Összehasonlító állami költségvetési kutatás9

nemzetek soha nem kaptak olyan szintű tiszteletet, mint a demokratikus rendszerekben.³⁰

Ilyen keretek között a Kínai Népköztársaság 1982-es alkotmánya (a "Kínai Alkotmány"), annak százharmincyolc cikkelyével és négy módosításával együtt, inkább a Középső Birodalom valódi hatalmának, a Kínai Kommunista Pártnak (KKP) a jelenlegi politikáját és gondolkodását testesíti meg. Brazíliától eltérően a kínai alkotmány nem a hatalom alapvető forrása. Ez a pozíció a KKP-t illeti.³¹ Mindazonáltal a jelenlegi kínai jogi struktúra nem jelenti azt, hogy az állami tisztviselők, a vállalatok és az állampolgárok ne tekintenek magukat a törvényeknek alávetettnek. Épp ellenkezőleg: fokozottan tudatában vannak a jognak és tisztelik azt.³² Valójában a jogállamiság megteremtésének célját Kínában a mai kínai alkotmányba is beleírták, és az a társadalomirányítás ideális módjává és a hivatalos ügyek intézésének alapvető stratégiájává vált.³³ A jogállamiság az 1978-as reformok óta társadalmi támogatottságot is nyert és jelentős előrelépést ért el.³⁴ Ezért az ország gyors gazdasági fejlődése és a napjainkban zajló társadalmi változások alapján joggal állítható, hogy Kína útja a jogállamiság felé visszafordíthatatlan tendencia.³⁵

E tendencia egyik példája a Kínai Népköztársaság jogalkotásáról szóló, 2000-ben elfogadott törvény, amely a kínai jogi keretet "szocialista jogrendszerként, kínai sajátosságokkal" határozta meg³⁶. Ebben a jogszabályban megerősítik a kínai alkotmányos felsőbbrendűséget³⁷, és jogi hierarchikus struktúrát határoznak meg.³⁸ Más példák is figyelmet keltettek a Kínai Népköztársaság jelenleg hatályos törvényeinek listája, amely a 2008-as, *Kína erőfeszítései és eredményei a szocializmus előmozdítása terén* című fehér könyv mellékletét képezi.

³⁰ DANIEL C.K. CHOW, A KÍNAI NÉPKÖZTÁRSASÁG JOGI RENDSZERÉNEK RÖVIDÍTÉSE 70 (2. kiadás, 2009).

³¹ *Id.* 71. o.

³² *Id.* at 79.

³³ Chenguang Wang, *Az emberuralomtól a joguralomig*, in: KÍNA ÚTJA A TÖRTÉNELEM ELLEN, A KÍNAI TÖRTÉNELEM FELÉ JOGSZABÁLY: (Cai Dingjian & Chenguang Wang szerk., 2010).

³⁴ *Id.*

³⁵ *Id.*

³⁶ Lásd: A Kínai Népköztársaság törvényhozási törvénye (31. sz. elnöki rendelet), KÍNAI KORMÁNY HIVATALOS WEB PORTÁLJA (2014. augusztus 28., 07:30), http://english.gov.cn/laws/2005-08/20/content_29724.htm (1. cikk).

³⁷ *Id.* art. 78.

³⁸ *Id.* art. 1-6.

Jogállamiság. ³⁹ A dokumentum leírja Kína küzdelmét a demokráciáért, a szabadságért, az egyenlőségért és a jogállamiságért - mindezt a KKP vezetésével. ⁴⁰ A fehér könyv egyik következtetése szerint Kína hajlandó értékes külföldi tapasztalatokat felhasználni referenciaként, de "nem másolja válogatás nélkül más országok jogrendszerét vagy politikai mechanizmusait".⁴¹ Bár Kínában történik jogi átültetés,⁴² ez nem jelenti azt, hogy az ország a nyugati típusú jogrendszer felé halad. A kínai hatóságok megismételték ezt a pontot. ⁴³

Bárhogy is legyen, bár a brazil és a kínai állam és jogrendszer felépítése eltérő, alkotmányuk sok közös vonást mutat. A kínai alkotmány például dicséri a jogállamiságot (-A Kínai Népköztársaság minden polgára egyenlő a törvény előtt),⁴⁴ az alapvető jogok tiszteletben tartását (-Az állam tiszteletben tartja és garantálja az emberi jogokat),⁴⁵ és a szólásszabadságot (-A Kínai Népköztársaság polgárai élvezik a szólás, a sajtó, a gyülekezés, az egyesülés, a felvonulás és a tüntetés szabadságát). ⁴⁶ A kínai

³⁹ KÍNAI NÉPKÖZTÁRSASÁG, KÍNA IRODALMI ÖSSZEFOGLALÓK ÉS EREDMÉNYEK A JOGSZABÁLY ELŐDÉSI MÓDJÁBAN (2008), *elérhető a* http://english1.english.gov.cn/2008-02/28/content_904901.htm oldalon.

⁴⁰ *Id.* at concl. (-A szocialista jogépítés nagyszerű gyakorlata ráébresztette a kínai népet, hogy az ország törvényes kormányzásának alapvető politikája megvalósítása érdekében a következő elveket kell betartani: ragaszkodni a KKP vezetéséhez, a néphez mint az ország urához és az ország törvényes kormányzásához, biztosítani, hogy a KKP mindig a vezető szerepét töltsse be az általános helyzet irányításában és a jogépítés minden részének erőfeszítéseinek koordinálásában, biztosítani a népnek mint az ország urának helyzetét az alkotmány és a törvény előírásai szerint, és biztosítani, hogy minden munka a törvénynek megfelelően folyjon. . .).

⁴¹ *Id.*

⁴² Chenguang Wang, *Legal Transplantation and Legal Development in Transitional China*, THE WORLD BANK LEGAL REV. 161, 176 (2012).

⁴³ Jelentés az Országos Népi Kongresszus Állandó Bizottságának munkájáról, Wu Bangguo, (közzétéve: 2011. március 18.), *elérhető a* http://www.china.org.cn/china/2011-03/18/content_22172496_oldalon.htm (Wu Bangguo 2011. március 10-én, az NVK Állandó Bizottságának elnökeként eredetileg kínai nyelven elmondott beszédének részleges fordítása: "Kína körülményei alapján ünnepélyes nyilatkozatot tettünk arról, hogy nem alkalmazunk több párt rotációs rendszerét; nem diverzifikáljuk vezérgondolatunkat; nem választjuk szét a végrehajtó, a törvényhozó és a bírói hatalmat; nem alkalmazunk kétkamarás vagy szövetségi rendszert; és nem hajtunk végre privatizációt. A kínai sajátosságokkal rendelkező szocialista jogrendszer kialakítása szilárd jogi alapot teremtett a nemzeti megújulás és jólét, valamint a tartós béke és stabilitás számára. Intézményesen és jogilag biztosítja, hogy a Kínai Népi Közösség mindig a kínai sajátosságokkal rendelkező szocializmus ügyének vezetésének magja legyen, és hogy minden állami hatalom szilárdan a nép kezében legyen.").

⁴⁴ XIANFA art. 33 (1982) (Kína), *fordítás:* http://english1.english.gov.cn/2005-08/05/content_20813.htm.

⁴⁵ *Id.*

⁴⁶ *Id.* art. 35.

Vol. 33, No. 1 Összehasonlító állami költségvetési kutatás I I

Az alkotmány meghatározza Kína tartományokra, megyékre és községekre való közigazgatási felosztását is.⁴⁷ A gyakorlatban Kína az ókor óta többszintű kormányzati rendszerrel rendelkezik, amely jelenleg öt szintből áll: tartományi, prefektusi, megyei, városi és falusi.⁴⁸

Ami a nemzetközi kapcsolatokat illeti, Kínát és Brazíliát egyaránt alkotmányos elvek szabályozzák. A kínai elvek a kínai alkotmány preambulumban szerepelnek: (1) a szuverenitás és a területi integritás kölcsönös tiszteletben tartása, (2) kölcsönös meg nem támadás, (3) egymás belügyeibe való be nem avatkozás, (4) egyenlőség és kölcsönös előnyök, valamint (5) békés egymás mellett élés a diplomáciai kapcsolatok és a gazdasági és kulturális csereprogramok fejlesztése során más országokkal.⁴⁹ A kínai alkotmányban említett öt alapelvet Kínában a békés egymás mellett élés öt alapelvéként ismerik, és 1954-ben Zhou Enlai kínai miniszterelnöknek tulajdonították.⁵⁰ Azóta a kínai külpolitika és diplomácia alapját képezik.⁵¹ Ezt az öt alapelvet először az Indiai Köztársaság és a Kínai Népköztársaság közötti, 1954. április 29-i, a kínai Tibet régió és India közötti kereskedelemről és érintkezésről szóló megállapodásban kodifikálták.⁵² 2014 júniusában Kína, India és Mianmar a kínai fővárosban, Pekingben tartott ünnepségen ünnepelte az öt békés alapelv hatvanadik évfordulóját.⁵³

Mivel a békés egymás mellett élés öt alapelve képezi Kína más országokkal való kapcsolatainak sarokkövét, a kínai kormány nem meglepő módon ezekre hivatkozik az első és egyetlen, a békés egymás mellett élés öt alapelvére.

⁴⁷ *Id. art. 30. cikk* (A tartományok és autonóm régiók autonóm prefektúrákra, megyékre, autonóm megyékre és városokra oszlanak, valamint a megyék és autonóm megyék községekre, nemzetiségi községekre és városokra oszlanak).

⁴⁸ RONGXING GUO, REGIONAL CHINA: A BUSINESS AND ECONOMIC HANDBOOK 3 (2013) (- Kínában a közigazgatási egységek öt hierarchiája létezik: tartományi, prefektúrai, megyei, városi és falusi. Az első osztályú közigazgatási egységek közé tartoznak a közvetlenül a központi kormányzat alá tartozó tartományok, autonóm régiók és települések. A másodosztályú közigazgatási egységek a prefektúrákra, autonóm prefektúrákra, településekre és más prefektúra szintű közigazgatási egységekre vonatkoznak. A harmadosztályú közigazgatási egységek pedig a megyékre, autonóm megyékre és más megyei szintű közigazgatási egységekre vonatkoznak.)

⁴⁹ XIANFA, 44. lábjegyzet, pmbl.

⁵⁰ A "Békés együttélés öt alelve" története, CCTV NEWS (2014. június 28., 17:25), available at <http://english.cntv.cn/2014/06/28/VIDE1403947439971721.shtml>.

⁵¹ *Id.*

⁵² Megállapodás az Indiai Köztársaság és a Kínai Népköztársaság között a kínai Tibet régió és India közötti kereskedelemről és érintkezésről, Kína-India, 1954. április 29., elérhető a <http://www.tpprc.org/documents/agreements/1954.pdf> oldalon.

⁵³ Kína, India és Mianmar a békealapelvek 60. évfordulóját ünnepli, CCTV NEWS (2014. június 28., 20:55), elérhető a <http://english.cntv.cn/2014/06/28/VIDE1403960040811470.shtml> oldalon.

*Politikai dokumentum Latin-Amerikáról és a Karib-térségről*⁵⁴, 2008-ban. A fent említett politikai dokumentum szerint Kína kijelenti, hogy "kész a békés együttélés öt alapelve alapján baráti együttműködést folytatni minden országgal, és a tartós béke és a közös jólét harmonikus világát felépíteni".⁵⁵ Ugyanez a dokumentum felvázolja, hogy Kína politikájának céljai a régióban a kölcsönös tisztelet és bizalom előmozdítása és a közös alapok bővítése. A békés egymás mellett élés öt alapelve alapján Kína, Latin-Amerika és a Karib-térség célja, hogy "elmélyítse az együttműködést és mindenki számára előnyös eredményeket érjen el", valamint "egymás erősségeire támaszkodva fokozza a közös fejlődést és intenzívebbé tegye a cseréket".⁵⁶ Az együttműködés politikai alapja elismeri az "egy Kína elvének" visszavonhatatlanságát Tajvan kérdésében.⁵⁷ Kína és Latin-Amerika kapcsolatai tovább erősödtek a Kína-CELAC Fórum (Latin-Amerikai és Karibi Államok Közössége)⁵⁸ létrehozásával, amelyet hivatalosan Kína, Latin-Amerika és a Karib-térség vezetőinek 2014 júliusában Brasíliában tartott találkozója után hoztak létre.⁵⁹

A brazil-kínai hivatalos kapcsolatokat figyelembe véve⁶⁰, a két ország 1974. augusztus 15-én újra kapcsolatba lépett egymással, amikor a két ország aláírta a diplomáciai kapcsolatok felvételéről szóló közös közleményt, amely megnyitotta az utat a nagykövetségek megnyitására egymás területén.⁶¹ A következők szerint

⁵⁴ KÍNA KORMÁNYA, KÍNA POLITIKAI PAPÍRJA LATIN-AMERIKA ÉS A KÁRIBBÉÁN (2008), előre, elérhető a http://english1.english.gov.cn/official/2008-11/05/content_1140347.htm címen.

⁵⁵ *Id.*

⁵⁶ *Id.* ch. III.

⁵⁷ *Id.*

⁵⁸ 2014. évi különnyilatkozat a Kína-CELAC Fórum létrehozásáról, 2014. január 29,

elérhető acimen

http://celac.cubaminrex.cu/sites/default/files/ficheros/doc_3_27_special_declaration_on_china-celac_ingles.pdf (dokumentálja, hogy a CELAC-tagállamok megállapodtak a Kína-CELAC Fórum létrehozásáról). A Latin-amerikai és Karibi Államok Közösségét (CELAC) 2011-ben hozták létre; *Caracasi Nyilatkozat*, UN Doc. A/66/647 (2011).

⁵⁹ A brasíliai csúcstalálkozó kínai, latin-amerikai és karibi országok vezetőinek közös nyilatkozata [Declaração Conjunta da Cúpula de Brasília de Líderes da China e de Países da América Latina e Caribe - Brasília], BRAZÍLIA KÜLFÖLDI KAPCSOLATOK MINISZTERIUMA (2014. július 17.) (Brazília), *elérhető a következő címen* http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5715:declaracao-conjunta-da-cupula-de-brasil-ia-de-lideres-da-china-e-de-paises-da-america-latina-e-caribe

⁶⁰ *Lásd a kétoldali megállapodásokat: CHINA-BRAZIL BUSINESS COUNCIL [CEBC], elérhető a <http://www.cebc.org.br/pt-br/dados-e-estatisticas/acordos-bilaterais> oldalon* (a Brazília és a Kínai Népköztársaság között aláírt és hatályban lévő kétoldali megállapodások felsorolása) (Braz.).

⁶¹ *Lásd a 7. lábjegyzetet.*

Vol. 33, No. 1 Összehasonlító állami költségvetési kutatás 13

az immár negyvenéves szövegben a kormányok megállapodtak abban, hogy "a két ország közötti baráti kapcsolatokat a szuverenitás és a területi integritás kölcsönös tiszteletben tartása, a meg nem támadás, az egyik ország belügyeibe való beavatkozás tilalma, az egyenlőség, a kölcsönös előnyök és a békés egymás mellett élés elvei alapján alakítják ki".⁶² Bár Brazília és Kína először 1993-ban kezdeményezett stratégiai partnerséget,⁶³ a kormányok közötti kapcsolatok a XXI. század elejéig többnyire szunnyadtak. Ez idő alatt voltak figyelemre méltó kivételek, mint például a CBERS program folytatása, amely a brazil INPE és a kínai CAST partnerségét jelenti, és amelyet 1988 júliusában két fejlett távérzékelő műhold építésére és üzemeltetésére irányuló programként indítottak.⁶⁴

Ez a kvázi tehetetlenségi állapot 2004-ben kezdett megváltozni a Brazília-Kína magas szintű koordinációs és együttműködési bizottság (a továbbiakban: magas szintű bizottság) létrehozásával, Luiz Inácio Lula da Silva akkori brazil elnök hivatalos kínai látogatása során, ahol Hu Csin-ao akkori kínai elnök fogadta.⁶⁵ Az elnökök négy alapelv alapján hozták létre a magas szintű bizottságot: a következők szerint

⁶² *Id.*

⁶³ Külügyminisztérium, Kína fenntartja Brazíliával a kölcsönös előnyökön alapuló hosszú távú és stabil stratégiai partnerséget, *elérhető:*
http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/ziliao_665539/3602_665543/3604_665547/t18025.shtml
 (utolsó látogatás: 2014. augusztus 28.).

⁶⁴ *A Kína-Brazília földi erőforrás műhold története*, INPE, *elérhető az alábbi címen*
<http://www.cbears.inpe.br/ingles/satellites/history.php> (utolsó látogatás: 2014. augusztus 28.).

⁶⁵ *Lásd általában* José Augusto Guilhon Albuquerque, *Brazília, Kína, USA: Háromoldalú kapcsolat?*, 57 REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL 2014 (2015. január 27.), <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201400207> (Brazília és Kína stratégiai partnerségének összefoglalása). Albuquerque szerint: "A stratégiai partnerségl kifejezést Brazília Kínával való kétoldalú kapcsolatára az Itamar Franco-kormány idején (1992-1994) alkalmazták, és a Fernando Henrique Cardoso-kormány (1995-2002) alatt is használatban maradt. Általánosságban a kifejezés különleges jelleget tulajdonít a két ország közötti kapcsolatnak. A Brazília és Kína közötti kétoldalú kapcsolatok azonban csak a Lula-kormány (2003-2010) idején váltak ténylegesen egyedivé, köszönhetően a két ország közötti kereskedelmi és befektetési forgalom rendkívüli növekedésének, valamint a Lula-kormány idején a dél-dél kapcsolatok prioritásának. Az ő kormányzása alatt, és különösen a 2008-as válság hatására Kína Brazília legnagyobb kereskedelmi és beruházási partnerévé vált, az EU után a második helyre, a beruházások tekintetében pedig az USA után. Kormányára idején Lula kétszer - 2004-ben és 2009-ben - tett hivatalos látogatást Kínában, és kétszer fogadta Hu Csin-ao elnök látogatását. Saját számításai szerint Lula 2008 és 2009 között összesen kilenc alkalommal találkozott kínai kollégájával, ami lenyűgöző szám. A két ország közötti kapcsolat egyediségét tehát nem lehet figyelmen kívül hagyni, de ez önmagában nem határozza meg a kapcsolat jellegét. Sem a partnerség mértéke, sem stratégiai jellege nem egyértelmű. A stratégiai partnerségl kifejezés mindenképp metaforának tűnik arra a prioritásra, amelyet mindkét kormány a két ország közötti növekvő kereskedelmi és beruházási volumennek, valamint Brazília azon törekvésének tulajdonít, hogy szorosabb politikai kapcsolatokat építsen ki az ázsiai óriással."

a kölcsönös politikai bizalom megerősítése a párbeszéd és az egyenlőség alapján; a gazdasági-kereskedelmi kapcsolatok fokozása a kölcsönös előnyök elérése érdekében; a nemzetközi együttműködés előmozdítása, különös tekintettel a tárgyalások összehangolására; valamint a civil társadalmak közötti kapcsolatok ösztönzése és a kölcsönös megértés fokozása. ⁶⁶ A COSBAN (*Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação*), ⁶⁷ ahogy a magas szintű bizottságot portugálul nevezik, ⁶⁸ kétévente megrendezett sorozatának első ülésére 2006-ban került sor Pekingben, a fent említett négy elv keretében. ⁶⁹

2009-ben Kína és Brazília aláírta a 2010-2014 közötti időszakra vonatkozó közös cselekvési tervet, amelynek célja, hogy meghatározza a következő öt év kétoldalú együttműködésének célkitűzéseit, konkrét céljait és irányait. ⁷⁰ A közös tervet többek között azért dolgozták ki, hogy az egyenlőség és a pragmatizmus szellemében, valamint a mindenki számára előnyös eredmények elérése érdekében - előmozdítsák a brazil-kínai stratégiai partnerség átfogó és mélyreható fejlesztését, és tovább erősítsék a két ország közötti kölcsönösen előnyös és baráti együttműködést. ⁷¹ A kétoldalú kapcsolatok továbbra is

⁶⁶ BRAZIL KÜLÜGYMINISZTERIUM, BRAZIL KÜLPOLITIKAI KÉZIKÖNYV (2008). (lásd pl. Luiz Inácio Lula da Silva elnök Hu Csin-ao elnöknek írt üzenetét a Brazília és a Kínai Népköztársaság közötti diplomáciai kapcsolatok felvételének 30. évfordulója alkalmából).

⁶⁷ A Brazília-Kína magas szintű koordinációs és együttműködési bizottság a következő üléseket tartotta: az első 2006-ban (március 24-én, Pekingben), a másodikat 2012-ben (február 13-án, Brasíliában), a harmadikat pedig 2013-ban (november 6-án, Guangzhou-ban). *Wang Qishan Meets with Brazilian President Rousseff*, EMBASSY OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA IN THE COMMONWEALTH OF THE BAHAMAS (2012. február 14.), <http://bs.china-embassy.org/eng/zgxw/t905070.htm>; Zhao Yanrong, *Xi touts healthy ties with Brazil*, CHINA DAILY ASIA (2013. november 8.), http://www.chinadailyasia.com/news/2013-11/08/content_15097383.html.

⁶⁸ A COSBAN a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação rövidítése. *Cosban - Integra do discurso do vice-presidente Michel Temer*, Planalto (2012. február 13.) <http://www2.planalto.gov.br/vice-presidencia/vice-presidente/noticias/noticias-do-vice/2012/02/cosban-integra-do-brinde-do-vice-presidente-michel-temer>.

⁶⁹ Az első magas szintű bizottsági ülésről szóló jelentés szerint a bizottság feladata a kétoldalú kapcsolatok fejlesztésének irányítása és koordinálása; a kétoldalú együttműködés átfogó stratégiájának meghatározása; a nemzetközi együttműködés előmozdítása, különös tekintettel a tárgyalások koordinálására; a brazilok és kínaiak közötti cserekapcsolatok előmozdítása; valamint a civil társadalmak kölcsönös megértésének elmélyítése. *Lásd: BRAZÍLIA KÜLFÖLDI KAPCSOLATOK MINISZTERIUMA, ATA FINAL DA PRIMEIRA SESSÃO DA COMISSÃO SINO-BRASILEIRA DE ALTO NÍVEL DE CONCERTAÇÃO E COOPERAÇÃO (2006) [FINAL REPORT OF THE FIRST SESSÃO SINO-BRAZILIAN HIGH-LEVELIAN COMMISSION OF COORDINATION AND COOPERATION] [A SINO-BRAZILIAN HIGH-LEVELIAN COMMISSION OF COORDINATION AND COOPERATION első ülésének végleges jelentése].* (Braz.), *elérhető a* <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2006/03/24/ata-final-da-primeira-sessao-da-comissao-sino/?searchterm=rio%20+%20>.

⁷⁰ *Lásd a brazil külügyminisztérium sajtóközleményét, Közös cselekvési terv a Brazil Szövetségi Köztársaság kormánya és a Kínai Népköztársaság kormánya között, 2010-2014 (Brazília).*

⁷¹ *Id.*

Vol. 33, No. 1 Összehasonlító állami költségvetési kutatás 15

2012 júniusában javult, amikor Brazília és Kína aláírta a 2012-2021 közötti tízéves együttműködési tervet.⁷² A terv a tudomány, a technológia, az innováció és az úrkutatási együttműködésre, az erőforrásokra, az energiára, az infrastruktúrára és a közlekedésre, az ipari és pénzügyi befektetésekre és együttműködésre, a gazdasági és kereskedelmi együttműködésre, valamint a kulturális együttműködésre, az oktatásra és a csereprogramokra összpontosít.⁷³

B. A KÍNAI-LATIN-AMERIKAI ELVEK?

Ha kizárjuk az általános elveket, amelyekhez az emberiségnek ragaszkodnia kell, mint például a világbéke és az ENSZ Alapokmányából származó egyéb elvek, és elemezzük mind Brazília, mind Kína 1974 óta fennálló belső jogát és nemzetközi kapcsolatainak elveit, akkor a kínai-brazil kapcsolatok három legalapvetőbb elve tűnik ki: a be nem avatkozás, az egyenlőség és a win-win (kölcsonös előnyök). Ezek a kínai-brazil alapelvek a fent említett békés egymás mellett élés öt alapelvén belül a brazil külkapcsolati politika középpontjában állnak.⁷⁴ Valójában ezek alapvető fontosságúak a más nemzetekkel szembeni jelenlegi brazil és kínai politikában.⁷⁵

⁷² BRAZIL KÜLÜGYMINISZTERIUM, ATOS ASSINADOS POR OCASIÃO DA REUNIÃO DA PRESIDENTA DA REPÚBLICA, DILMA ROUSSEFF, COM O PRIMEIRO-MINISTRO DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA, WEN JIABAO - RIO DE JANEIRO, 21 DE JUNHO DE 2012 [A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK, DILMA ROUSSEFF, ÉS A KÍNAI MINISZTERELNÖK, WEN JIABAO TALÁLKOZÓJA ALKALMÁBÓL ALÁÍRT JOGI AKTUSOK - RIO DE JANEIRO, 2012. JÚNIUS 21.] (Braz.) *elérhető a* <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/atos-assinados-por-ocasio-da-reuniao-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-com-o-o-primeiro-ministro-da-republica-popular-da-china-wen-jiabao-2013-rio-de-janeiro-21-de-junho-de-2012> oldalon.

⁷³ *Lásd:* BRAZÍLIA KÜLÜGYI KAPCSOLATOK MINISZTERIUMA, PLANO DECENAL DE COOPERAÇÃO ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E O GOVERNO DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA [Tízéves együttműködési terv a Brazil Szövetségi Köztársaság kormánya és a Kínai Népköztársaság kormánya között] (Braz.) *elérhető a* <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2012/plano-decenal-de-cooperacao-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-o-governo-da-republica-popular-da-china/>

(p ortugál nyelven).

⁷⁴ Brazília nemzetközi kapcsolatait az 1988-as brazil alkotmány 4. cikkében felsorolt elvek szabályozzák. *Lásd a fenti* I.A. részt. Ezek között megtalálhatók a kínai-brazil alapelvek, különösen a "be nem avatkozás tilalma", az "államok közötti egyenlőség" és a "népek közötti együttműködés az emberiség fejlődése érdekében". *lásd* C.F., *Supra* 23. lábjegyzet, 23. cikk. 4. Hasonlóképpen, a kínai-brazil elvek megtalálhatók az 1982-es kínai alkotmányban említett békés együttélés öt alapelvén belül, különösen az egymás belügyeibe való be nem avatkozás, az egyenlőség és a kölcsönös előnyök elvei között. *Lásd* XIANFA, *supra* note 44, pmb1.

⁷⁵ Angolában például a brazil és kínai vállalatok a helyi politikától függetlenül infrastruktúrát biztosítottak. *Lásd pl.*, *Chinese and Brazilian Firms Building the New Angola*, INTER PRESS SERVICE (2015. január 28., 10:00), <http://www.ipsnews.net/2012/11/chinese-and-brazilian-firms-building-the-new-angola/>.

A be nem avatkozás, az egyenlőség és a mindenki számára előnyös partnerségek, bár pragmatikus értékek, nem ütköznek a BRICS hosszú távú együttműködési stratégiájának öt pillérével: az együttműködés előmozdítása a gazdasági növekedés és fejlődés érdekében; béke és biztonság; társadalmi igazságosság, fenntartható fejlődés és életminőség; politikai és gazdasági kormányzás; valamint a tudás és az innováció megosztásán keresztül történő haladás.⁷⁶ Hasonlóképpen, a kínai-brazil alapelvek összhangban vannak a Latin-amerikai és Karibi Államok Közösségének (CELAC) elveivel és közös értékeivel: a nemzetközi jog tiszteletben tartása; az államok szuverén egyenlősége; az erőszak alkalmazásának tilalma és az azzal való fenyegetés; a demokrácia; az emberi jogok tiszteletben tartása; a környezet tiszteletben tartása, figyelembe véve a fenntartható fejlődés környezeti, gazdasági és társadalmi pilléreit; nemzetközi együttműködés a fenntartható fejlődés érdekében; a latin-amerikai és karibi országok egysége és integrációja; valamint a folyamatos párbeszéd, amely elősegíti a békét és a regionális biztonságot.⁷⁷

Valójában a kínai-brazil alapelvek a Brazília-Kína kapcsolatok központi elemévé válnak Latin-Amerikában és a BRICS-országokban. A 2014-es Fortalezai Nyilatkozat⁷⁸, amelyet a 6. BRICS-csúcstalálkozón adtak ki, második cikkében az egyetemes értékeket képviseli.⁷⁹ A Kína és Brazília közötti közös nyilatkozatban azonban, amelyet Xi Jinping elnök 2014. július 17-i brasíliai látogatása során, a hatodik BRICS-csúcsot követően írtak alá, a kínai-brazil alapelvek ismét a kétoldalú tárgyalások középpontjába kerültek: A két államfő üdvözölte a Brazília és Kína közötti diplomáciai kapcsolatok felvételének 40. évfordulóját, és az elmúlt 40 év tapasztalatainak összegzéséeként megállapodtak abban, hogy a kölcsönös tisztelet, a kölcsönös előnyök és a megosztott

⁷⁶ Lásd *Towards a Long-Term Strategy for BRICS*, OBSERVER RESEARCH FOUNDATION, http://orfonline.org/cms/export/orfonline/documents/long_term_strategy.pdf (utolsó látogatás: 2014. augusztus 28. 10:00) (a BRICS öt pillére a 2014. évi Fortaleza-i 6. BRICS-csúcstalálkozó nyilatkozatának 66. szakaszában is szerepel).

⁷⁷ Lásd a *Latin-Amerika és a Karib-térség egységéről szóló csúcstalálkozó nyilatkozatát*, EUROPEAN PARLIAMENT WEBSITE (), február23 2010. http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key_documents/cancun_declaration_2010_en.pdf.

⁷⁸ Lásd: Sajtóközlemény, VI. BRICS-csúcstalálkozó, Hatodik BRICS-csúcstalálkozó - Fortalezai nyilatkozat (Brazília).

⁷⁹ *Id.* (-A minden BRICS-tagállam által rendezett öt csúcstalálkozó első ciklusát követően koordinációnk jól működik a különböző multilaterális és plurilaterális kezdeményezésekben, és a BRICS-en belüli együttműködés új területekre is kiterjed. Közös nézeteink és elkötelezettségünk a nemzetközi jog és a multilateralizmus mellett, amelynek középpontjában és alapját az Egyesült Nemzetek Szervezete képezi, széles körben elismert, és jelentős mértékben hozzájárul a globális békehez, a gazdasági stabilitáshoz, a társadalmi befogadáshoz, az egyenlőséghez, a fenntartható fejlődéshez és a minden országgal való kölcsönösen előnyös együttműködéshez.)

Vol. 33, No. 1 Összehasonlító állami költségvetési kutatás 17

a kétoldalú kapcsolatok folyamatos fejlődésének alapját képezik.¹⁸⁰ Szintén 2014. július 17-én a brazíliai csúcstalálkozón a Kína, valamint Latin-Amerika és a Karib-térség vezetőinek közös nyilatkozata⁸¹ megerősítette a CELAC által képviselt értékekhez hasonló egyetemes értékeket⁸², azonban figyelembe kell venni, hogy az egész találkozó az "Egyenlőség és kölcsönös előnyök, kölcsönös együttműködés és közös fejlődés" témája alatt zajlott.¹⁸³

2015. január 8-9-én Pekingben került sor a Latin-amerikai és Karibi Államok Közössége és Kína Fórumának első miniszteri találkozására (Első CELAC-Kína Fórum).^A megnyitó ünnepségen Xi Jinping elnök mondott ünnepi beszédet, amelyben üdvözölte az átfogó együttműködést, amely minden érintett fél számára egyenlőséget és kölcsönös előnyöket biztosít.⁸⁵ A találkozó során a CELAC és Kína három fontos dokumentumban állapodott meg: A CELAC-Kína Fórum első találkozásjáról szóló pekingi nyilatkozat, a Kína-Latin-Amerika és a Karib-térség országai együttműködési terv (2015-2019), valamint a CELAC-Kína Fórum első találkozásjáról szóló pekingi nyilatkozat.

⁸⁰ Brazília és Kína közös nyilatkozata, 11. lábjegyzet, 3. pont.

⁸¹ *Lásd a BRASZÍLIAI KÜLFÖLDI KAPCSOLATOK MINISZTERIUMÁT, A KÍNAI ÉS A LATINAMERIKAI ÉS KÁRIBBÉNI Vezetők közös nyilatkozata [DECLARAÇÃO CONJUNTA DA CÚPULA DE BRASÍLIA DE LÍDERES DA CHINA E DE PAÍSES DA AMÉRICA LATINA E CARIBE]. (2014. június 17.) (Braz.) elérhető a <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-da-cupula-de-brasilia-de-lideres-da-china-de-de-paises-da-america-latina-e-caribe-brasilia-17-de-julho-de-2014>.*

⁸² *Id. at prmb. (Megemlíti az ENSZ Alapokmányának céljai és elvei, a nemzetközi jog, a viták békés rendezése, a nemzetközi fejlesztési együttműködés, az erőszak alkalmazásának és az erőszakkal való fenyegetésnek a tilalma, az önkormányzat, a szuverenitás, a területi integritás, az egyes országok belügyeibe való be nem avatkozás, a jogállamiság, valamint valamennyi emberi jog védelme és előmozdítása iránti teljes körű tiszteletünket I).*

⁸³ *Id. az előszóban (M, Brazília, Kína, valamint Costa Rica, Kuba, Ecuador, Antigua és Barbuda állam- és kormányfői és különleges képviselői, akik szintén tagjai a CELAC-kvartettnek, valamint Argentína, Bolívia, Chile, Kolumbia, Guyana, Mexikó, Paraguay, Peru, Suriname, Uruguay és Venezuela - 2014. július 17-én Brazíliában találkozót tartottak, amelynek témája: "Egyenlőség és kölcsönös előnyök, kölcsönös együttműködés és közös fejlődés" volt, és az alábbi nyilatkozatot tették közzé: I).*

⁸⁴ *Lásd: BRAZÍLIA KÜLÜGYI KAPCSOLATOK MINISZTERIUMA, DOCUMENTOS APROVADOS NA I REUNIÃO DOS MINISTROS DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO FORO CELAC-CHINA - PEQUIM, 8 E 9 DE JANEIRO DE 2015 [A CELAC-CHINA FÓRUM KÜLÜGYI MINISZTEREI ELSŐ ÜGYLÉSÉN ELFOGADOTT DOKUMENTUMOK - BEIJING, 2015. JANUÁR 8. ÉS 9.]. [a továbbiakban: a CELAC és Kína külügyminisztereinek első találkozásán jóváhagyott dokumentumok] (Braz.) elérhető a következő címen*

http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6743:documentos-aprovados-na-i-reuniao-dos-ministros-das-relacoes-exteriores-do-foro-celac-china-pequim-8-e-9-de-janeiro-de-2015&catid=42&lang=en-GB&Itemid=718.

⁸⁵ *Lásd: Xi Jinping elnök beszédet mond a Kína-CELAC Fórum első miniszteri találkozásának megnyitóján, CCTV. COM ENGLISH (2015. január 28., 12:56), <http://english.cntv.cn/2015/01/08/VIDE1420692845196311.shtml>.*

A CELAC-Kína Fórum intézményi keretei és működési szabályai.⁸⁶

A pekingi nyilatkozat harmadik szakasza megerősíti, hogy a CELAC-Kína Fórum a 2014 júliusában, Brasíliában tartott korábbi találkozók folytatása, amely az egyenlőségen, a kölcsönös előnyökön és a közös fejlődésen alapul.⁸⁷ Szintén a pekingi nyilatkozat negyedik szakasza szerint a CELAC-Kína kapcsolatokat a tisztelet, az egyenlőség, a pluralitás, a kölcsönös előnyök, az együttműködés, a nyitottság, a befogadás és a feltételeesség tilalma elvei vezérik.⁸⁸ A Kína-CELAC együttműködési terv (2015-2019) prioritásokat határoz meg,⁸⁹ többek között azt a célt, hogy mindkét irányban 500 milliárd dollárra növeljék a kereskedelmet, és tíz év alatt legalább 250 milliárd dollárra emeljék a kölcsönös beruházások állományát, hangsúlyt fektetve a csúcstechnológiára és a hozzáadott értékű termékek előállítására.⁹⁰ Az együttműködési terv szerint azonban -a konkrét együttműködési kezdeményezések megvalósítása vagy a normák elfogadása Kína és az érdekelt latin-amerikai és karibi országok közötti konkrét tárgyalások tárgyát képezi.⁹¹

Tekintettel arra, hogy Brazília a legnagyobb latin-amerikai ország, és hogy a Kínával való együttműködése a kínai-brazil elvek (be nem avatkozás, egyenlőség és mindenki számára előnyös) körül forog, hamarosan ezt a három elvet akár együttesen *kínai-latin-amerikai elveknek is* nevezhetnénk. Valójában, ha lenne egy átfogó elemzés a Kína (vagy Brazília) és más latin-amerikai nemzetek között aláírt kétoldalú dokumentumokról, gyanítom, hogy meg lehetne erősíteni, hogy a kínai-latin-amerikai elvek már most is valóság. Ugyanez a logika érvényes a BRICS-országok közötti kétoldalú kapcsolatokra is.

Mindenesetre a kínai-latin-amerikai együttműködési erőfeszítéseket az érintett nemzetek pénzügyi kapacitása fogja alakítani. Hasonlít a

⁸⁶ A CELAC és Kína külügyminisztereinek első találkozásán jóváhagyott dokumentumok, 84. lábjegyzet.

⁸⁷ *Id.*

⁸⁸ *Id.*

⁸⁹ *Id.* (a dokumentum szakaszainak felsorolása: I. Politika és biztonság; II. Nemzetközi ügyek; III. Kereskedelem, beruházások és pénzügyek; IV. Infrastruktúra és közlekedés; V. Energia és természeti erőforrások; VI. Mezőgazdaság; VII. Ipar, tudomány és technológia, légi és űrhajózás; VIII. Oktatás és humánerőforrás-képzés; IX. Kultúra és sport; X. Sajtó, média és kiadványok; XI. Turizmus; XII. Környezetvédelem, katasztrófakockázatkezelés és -csökkentés, szegénység felszámolása és egészségügy; XIII. Emberek közötti barátság; és XIV. Kezdeményezések végrehajtása).

⁹⁰ *Id.*

⁹¹ *Id.* a XIV. szakaszban.

Vol. 33, No. 1 Összehasonlító állami költségvetési kutatás 19

ahogyan a vállalatoknak a tőzsdén való jegyzéshez rendszeres pénzügyi kimutatásokat kell közzétenniük, úgy az országok pénzügyi képességeit is nyilvánosan közzéteszik a költségvetésükben, mind a hazai, mind a nemzetközi elszámoltathatóság érdekében. Ezt szem előtt tartva a következő szakaszok röviden ismertetik Brazília és Kína költségvetési rendszerét.

II. AZ ÁLLAMI KÖLTSÉGVETÉS-TERVEZÉS JOGI KERETE BRAZÍLIÁBAN

Brazíliaiban az állami költségvetés-tervezés mint tudományág a pénzügyi jog, a közigazgatás és az államháztartás metszéspontjában helyezkedik el. A brazil jog szerint a közigazgatást öt alapelv szabályozza, amelyeket az 1988-as alkotmány 37. cikke határoz meg: törvényesség (jogszerűség)⁹², személytelenség,⁹³ erkölcsösség,⁹⁴ nyilvánosság,⁹⁵ és hatékonyság.⁹⁶ Ezeket az elveket minden hatalomnak⁹⁷ és a szövetség minden tagjának követnie kell.⁹⁸ Amint azt egy másik

⁹² A brazil jogrendszer sarokköveként a törvényesség elve számos alkalommal szerepel az alkotmányban és az alkotmányon kívüli törvényekben. *Lásd* C. F., 23. lábjegyzet, 23. cikk. 5. cikk (Mind a személy egyenlő a törvény előtt, és senki sem kötelezhető arra, hogy valamit tegyen vagy ne tegyen, kivéve, ha az törvény erejénél fogva történik). Röviden, a kormány számára a jogszerűség azt jelenti, hogy a közigazgatás csak azt teheti, amit a törvény megenged neki. Az egyének számára ez azt jelenti, hogy az emberek bármit megtehetnek, amit a jogszabályok nem tiltanak meg nekik.

⁹³ A személytelenség elvének célja a személyi kultuszok vagy politikai csoportok tiltása. A 37. cikk (1) bekezdése magától értetődő: A kormányzati szervek aktusainak, programjainak, közművelődési munkáinak, szolgáltatásainak és kampányainak nyilvánossága oktatási, tájékoztató vagy társadalmi orientációs jellegű, és nem tartalmazhat olyan neveket, szimbólumokat vagy képeket, amelyek a kormányzati hatóságok vagy alkalmazottak személyes propagandáját jellemzik. C.F., *Supra* 23. lábjegyzet, 23. cikk. 37.

⁹⁴ Az erkölcs a közigazgatástól, annak képviselőitől és alkalmazottaitól etikus magatartást, azaz lojális, becsületes, jóhiszemű magatartást követel meg. Az erkölcs definíciójának a lakosság átlagos érzékéből kell származnia, és nem szabad összekeverni az egyének személyes meggyőződésével.

⁹⁵ A brazil jogrendszerben a nyilvánosság elve arra kényszeríti a kormányt, hogy az általa végrehajtott közigazgatási aktusokat nyilvánosságra hozza és széles körben hozzáférhetővé tegye, különben az ilyen jogszabályok megsemmisítésének lehetőségével kell szembenéznie. A nyilvánosság szabály a közügyekben, de ettől el lehet térni, ha a titoktartás szükséges és törvényben meghatározott (törvényesség elve). *Lásd általában* MÁRCIO ALMEIDA DO AMARAL, ANALYSIS OF THE PRINCIPLE OF ADMINISTRATIVE EFFICIENCY APPLIED TO PUBLIC PROCUREMENT IN BRAZIL (2011), *elérhető a* http://www.gwu.edu/~ibi/minerva/Spring2011/Marcio_Amaral.pdf oldalon.

⁹⁶ A hatékonyság a közügyekben elért eredmények maximalizálásával kapcsolatos gazdasági fogalom. Nem elég, ha a kormány intézkedései törvényesek, hanem azokat időben, hozzáértő és eredményes módon is végre kell hajtani. *Lásd id.*

⁹⁷ Végrehajtó, törvényhozó és igazságszolgáltatási. *Brazília Politika - Intro*, BRAZÍLIA. ORG. ZA, <http://www.brazil.org.za/politics-intro.html>.

⁹⁸ Az Unió, a tagállamok, a szövetségi körzet és az önkormányzatok. *Brazília kormánya*, INFOPLEASE, <http://www.infolplease.com/encyclopedia/world/brazil-government.html>.

írása⁹⁹, az öt alapelv közül különösen az egyiket, a nyilvánosság elvét használták korrupcióellenes mechanizmusként és elszámoltathatósági eszközként.

Korunk technológiai fejlődésével a kormányzati ügyek átláthatósága új szintre lépett Braziliában. A Brazil Legfelsőbb Szövetségi Bíróság (STF) például élőben közvetíti üléseit az interneten vagy saját televíziós csatornáján, a *TV Justiça-n*,¹⁰⁰ beleértve a bírák közötti tanácskozásokat is. Az STF-nek saját FM rádiója, valamint Twitter- és YouTube-fiókja is van.¹⁰¹ Kevés kivételtől eltekintve a bíróságok közigazgatási és jogi tanácskozásainak minden szinten nyilvánosnak kell lenniük. Összehasonlításképpen: az Egyesült Államokban a Legfelsőbb Bíróság bírái közötti tanácskozások általában titkosak, még akkor is, ha vannak olyan hangok, amelyek a nagyobb átláthatóság érdekében reformot szorgalmaznak.¹⁰²

Brazília lépései az átláthatóság irányába a hatalom minden ágában hullámokat vetettek. Ahhoz, hogy a választásokon a parlamenti helyekért versenyezzenek, a jelölteknek nyilvánosságra kell hozniuk vagyონukat a választási bíróságok előtt és az interneten.¹⁰³ Ugyanez vonatkozik a végrehajtó hatalom vezető pozícióiért, például a polgármesterekért, a kormányzókért és a brazil elnökért versengőkre is.¹⁰⁴ Valamennyi köztisztviselő fizetését is elérhetővé kell tenni az interneten, vagy a kizárólag erre a célra létrehozott átláthatósági portálokon, vagy az adott kormányzat rendszeres weboldalán belüli átláthatósági részekben.¹⁰⁵ Ebben az összefüggésben attól az időponttól kezdve, amikor a

⁹⁹ Gutemberg Pacheco Lopes Junior, *Wiki technológia alkalmazása a korrupció elleni küzdelemben*: WORLD BANK INSTITUTE (2009. szeptember 15., 09:00), <http://wenku.baidu.com/view/7bbb28e90975f46527d3e131>.

¹⁰⁰ *Lásd általában*: www.tvjustica.jus.br.

¹⁰¹ Justice Radio, www.radiojustica.jus.br; Twitter, https://twitter.com/stf_oficial; YouTube, www.youtube.com/user/STF.

¹⁰² *Lásd pl.* Adam Cohen, *Justice on Display: Should Judges Deliberate in Public?*, TIME.COM (2011. szeptember 12.), <http://ideas.time.com/2011/09/12/justice-on-display-should-judges-deliberate-in-public/>.

¹⁰³ A 9.504/1997 törvény szerint ahhoz, hogy a jelöltek indulhassanak a választásokon, számos dokumentumot kell benyújtaniuk, amelyeket az interneten is közzétesznek, köztük egy vagyonyilatkozatot. *Lásd az 1997. szeptember 30-i 9504. számú választási törvényt*, TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (1997. szeptember 30.), <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/lei-das-eleicoes-lei-nb0-9.504-de-30-de-setembro-de-1997>. Ez lehetővé teszi például annak ellenőrzését, hogy egy adott politikus vagyona hogyan változott egyik választásról a másikra. Braziliában két évente tartanak választásokat, és a Legfelsőbb Választási Bíróság-TSE (www.tse.jus.br) minden választáson közzéteszi az összes jelölt adatait. A legfrissebb rendelkezésre álló adatok a 2012-es (<http://divulgacand2012.tse.jus.br>) és a 2014-es (<http://divulgacand2014.tse.jus.br>) választásokra vonatkoznak.

¹⁰⁴ *Id.*

¹⁰⁵ A szövetségi kormány átláthatósági portálján például többek között ellenőrizni lehet a szövetségi kormányok dolgozó köztisztviselők fizetését, többek között a következőket is

Vol. 33, No. 1 Összehasonlító állami költségvetési kutatás 21

a nyilvánosság elvét a brazil alkotmány 37. cikke rögzítette, az ország állami költségvetése egyre átláthatóbbá vált.

Pénzügyi jogi szempontból a braziliai állami költségvetés-tervezéssel kapcsolatos legfontosabb követendő jogszabályok a 4.320/1964. sz. törvény, az államháztartási törvény, az 1988. évi szövetségi alkotmány és a 101/2000. sz. törvény, a költségvetési felelősségről szóló törvény. Ezek együttesen alkotják a brazil kormány pénzügyi tevékenységének, azaz a közbevételek és közkiadások szabályozására épített jogi keret gerincét a szövetség valamennyi alkotmányos hatáskörében és tagországában. A kormány pénzügyi tevékenységének ellenőrzése az egyik fő oka annak, hogy a pénzügyi jog a jogtudomány önálló ágaként létezik. Brazíliában és e dolgozat szempontjából a pénzügyi jognak az állami költségvetés szempontjából releváns négy fő általános alapelve van:^{106 a} jogszerűség (jogszerűség),^{107 a} gazdaságosság,^{108 a} költségvetési felelősség,¹⁰⁹ és az átláthatóság.¹¹⁰

Dilma Rousseff elnök asszony jövedelmét havonta. *Lásd:* PORTAL DA TRANSPARENCIA www.portaltransparencia.gov.br (utolsó látogatás: 2015. február 23.).

¹⁰⁶ *Lásd* TATHIANE PISCITELLI, DIREITO FINANCEIRO ESQUEMATIZADO (Editora Método, 2014) (A Piscitelli által elfogadott felosztás a pénzügyi jog és az államháztartás elvei között).

¹⁰⁷ A 37. cikkben említetthez hasonlóan a törvényesség elve a pénzügyi ügyekben általában megtiltja az olyan kormányzati kiadásokat, amelyek nem kaptak előzetes törvényi felhatalmazást. C.F., 23. lábjegyzet, 23. cikk. 24. Jellemzően a közpénzek elköltésére vonatkozó ilyen felhatalmazás az éves költségvetést alkotó törvényben (LOA) található. Ez az elv a brazil alkotmányból ered. *Id.* art. 167. II., II., III., V., VI. és VII. pontja. Vannak olyan kivételek, amelyek esetében a közkiadások a törvényhozó hatalom előzetes jóváhagyása nélkül is történhetnek, például rendkívüli hitelek révén, amelyek előre nem látható és sürgős kiadások fedezésére szolgálnak, például háború, belső zavargások vagy közszerencsétlenségek következtében. *Id.* art. 167. cikk, (1) bek. 3.

¹⁰⁸ A gazdaságosság vagy gazdasági hatékonyság a brazil pénzügyi jogban a 37. cikkben említett hatékonysági elvhez kapcsolódik a közügyekre vonatkozóan, ami azt jelenti, hogy a kormánynak a lehető legkevesebb pénzt kell költenie a társadalom javára a lehető legtöbb közszükséglet kielégítésére. A gazdasági hatékonyságot az 1988-as szövetségi alkotmány 70. cikke is említi. *Id.* art. 37 & 70.

¹⁰⁹ A költségvetési felelősség az a kötelezettség, hogy a közkiadások bizonyos korlátok és normák szerint történjenek, amelyek be nem tartása esetén büntetést von maga után a kötelezettségességben részt vevők számára. Ahogy a neve is mutatja, a költségvetési felelősségről szóló törvényt azért hozták létre, hogy biztosítsa a költségvetési gazdálkodás felelősségét, amely ~~tervezett~~ és átlátható intézkedésekkel érhető el, amelyekkel megelőzi a kockázatokat és korrigálja az államháztartás egyensúlyát befolyásoló eltéréseket. LC 101, de 4 de Maio de 2000, art. 1, 1. cikk [a továbbiakban: LC 101/2000] (Braz.).

¹¹⁰ A hazai pénzügyi jogban az átláthatóság elve azt a kötelezettséget jelenti, hogy a közpénzekkel kapcsolatos valamennyi információt nyilvánossá és hozzáférhetővé kell tenni, hogy a társadalom számára a közkiadások ellenőrzéséhez szükséges eszközöket biztosítsuk. A költségvetési felelősségről szóló törvény (LC 101/2000) (Brazília) 48. és 49. cikke új módszereket vezetett be a közkiadások ellenőrzésére, ezáltal maguk a brazil állampolgárok által. Az ilyen ellenőrzés példái (1) a költségvetési törvények teljes és egyszerűsített változatának, (2) valamint a költségvetés végrehajtásáról szóló összefoglaló jelentésnek a nyilvánosság számára történő online hozzáférhetővé tételére vonatkozó kötelezettség, valamint (3) a nyilvánosság részvételének és a polgári meghallgatások ösztönzése a költségvetési törvények kidolgozásának folyamata során. *Id.*

A kormányok többnyire azért szednek adót, hogy a területükön élő lakosság problémáinak megoldására legyen pénzük. Kormányzati feladat például annak biztosítása, hogy a lakosok minőségi oktatáshoz, egészségügyhöz, közlekedéshez jussanak, és biztonságos környezetben éljenek. Mivel azonban a kormánynak korlátozott tőkéje van, és korlátlan számú megoldandó probléma áll rendelkezésére, prioritásokat kell felállítania.¹¹¹ Ez az oka annak, hogy Braziliában, mielőtt a kormány elkészítené magát a költségvetést,¹¹² amelyet éves költségvetési törvénynek (*Lei Orçamentária Anual*, LOA) neveznek, egy másik éves törvényt készítenek, amelyet költségvetési irányelvekről szóló törvénynek (*Lei de Diretrizes Orçamentárias*, LDO) neveznek. A költségvetési irányelvekről szóló törvény határozza meg a prioritásokat, valamint azt, hogy a kormánynak hogyan kell megszerveznie és alkalmaznia a költségvetést minden évben.¹¹³ Mind az LDO-nak, mind az LOA-nak egy nagyobb tervet kell követnie, amely meghatározza, hogy a végrehajtó hatalom vezetői milyen nagy beruházásokat terveznek hivatali idejük alatt.¹¹⁴ Ezt a tervet többéves tervtörvénynek (*Plano Plurianual*, PPA) nevezik, és négyéves időtartamra szól.¹¹⁵

A PPA például meghatározza, hogy hány autópályát és erőművet kell építeni és hol, mely kikötőket és repülőtereket kell megépíteni vagy felújítani, vagy mely múzeumokat kell felújítani.¹¹⁶ A többéves terv azonban nem csak az infrastruktúráról szól. A PPA olyan intézkedéseket is meghatároz, mint a mezőgazdasági termelőknek nyújtott állami finanszírozás, a kórházak és rendőrörsök felszereléseinek beszerzése és sok más kiadás.¹¹⁷

Röviden, a brazil költségvetési rendszer a PPA-val kezdődik, amely négy évre meghatározza a kormány stratégiáit, iránymutatásait és céljait.¹¹⁸ A kormányzat készíti el, a kongresszus pedig a végrehajtó hatalom vezetőinek (polgármesterek, kormányzók és az elnök) négyéves ciklusának első szakaszában hagyja jóvá, és a következő négy évben lép hatályba.

¹¹¹ Brazil Szenátus, Orçamento Fácil [Könnyű költségvetés] (utolsó látogatás: 2014. augusztus 28. 03:00), <http://www12.senado.gov.br/orcamentofacil> (Brazília) [a továbbiakban: Könnyű költségvetés].

¹¹² Szövetségi, állami, önkormányzati és szövetségi kerületi szinten. Christine R. Martell, *Budgeting in Brazil Under the Law of Fiscal Responsibility in COMPARATIVE PUBLIC BUDGETING: A GLOBAL PERSPECTIVE* 353, 54 (Charles Menifield, szerk.).

¹¹³ Easy Budget, 111. l.ábjegyzet (video Lei de Diretrizes Orçamentárias).

¹¹⁴ Az elnök (szövetségi szint), a kormányzók (tartományi szint) és a szövetségi körzet, valamint a polgármesterek (települési/városi szint). 98. l.ábjegyzet.

¹¹⁵ Easy Budget, 111. l.ábjegyzet (video Plano Plurianual).

¹¹⁶ *Id.*

¹¹⁷ *Id.*

¹¹⁸ Példaként vegyük figyelembe, hogy 2012 és 2015 között a szövetségi kormánynak egy PPA-ja (2012-2015), négy LDO-ja (2012, 2013, 2014 és 2015) és négy LOA-ja (2012, 2013, 2014 és 2015) lesz. Ugyanez történt például São Paulo államban és São Paulo városában is.

Vol. 33, No. 1 Összehasonlító állami költségvetési kutatás23

a következő évben.¹¹⁹ Két éves törvény is létezik.¹²⁰ Az LDO adja meg a következő év éves költségvetésének megtervezésére és végrehajtására vonatkozó szabályokat, miközben meghatározza a kormány prioritásait és céljait is.¹²¹ Az LDO által irányított éves költségvetés - maga a költségvetés - az LOA, amely a PPA prioritásai és az LDO által meghatározott szabályok szerint becsüli meg az állami bevételeket és ütemezi az állami kiadásokat minden évre. A törvényesség elvének megfelelően Braziliában főszabály szerint nem lehet közpénzt elkölteni anélkül, hogy azt előzetesen a LOA-ban ne tervezték volna meg.¹²²

A. A TÖBBÉVES TERV

A PPA-ra, az LDO-ra és a LOA-ra vonatkozó alábbi magyarázatok elsősorban a szövetségi szintű költségvetésre vonatkoznak, de a fent említett szimmetria^{elve123} miatt a szövetségi tartományokra, az önkormányzatokra és a szövetségi kerületre egyaránt alkalmazhatók - az állami alkotmányok vagy az önkormányzati szervezeti törvények által meghatározott szükséges kiigazításokkal.¹²⁴ Amint azt korábban említettük, amikor a kormánynak nagyobb beruházásokra van szüksége, például távvezeték és vízerőművek építésére, a kormányzat négyévente tervet készít, amelyet a Kongresszus megvitát és törvénybe foglal, a PPA-t. A PPA-t a Kongresszus a kormányzatnak kell elfogadnia. A jogszabály szerint a PPA regionális alapon határozza meg -a szövetségi közigazgatás irányelveit, célkitűzéseit és céljait a beruházási kiadásokra és az azokból eredő egyéb kiadásokra, valamint azokra vonatkozó

¹¹⁹ A többéves terv (PPA) négy évig érvényes. A végrehajtó hatalom vezetőjének (szövetségi/elnök, tartományok vagy szövetségi körzetek/kormányzók, önkormányzatok/polgármesterek) négyéves hivatali idejének első évében készítik el és hagyják jóvá, hogy a hivatali idejük utolsó három évében, valamint utódjuk négyéves hivatali idejének első évében (vagy újraválasztás esetén a saját második négyéves hivatali idejében) érvényes legyen. A költségvetési irányelvekről szóló törvényt (LDO) és az éves költségvetést (LOA) az egyik évben készítik el és hagyják jóvá, hogy a következő évben érvényes legyen. Így az elnök, a kormányzók vagy a polgármesterek első négyéves hivatali idejük alatt a hatalomban lévő elődjük utolsó évében elkészített LDO és LOA alapján dolgoznak, kivéve, ha újraválasztották őket, és második négyéves hivatali idejüket töltik be. *Lásd a 24. lábjegyzetben említett C.F., 24. cikk. 165. cikk, I., II. és II. pont, (2) bek. 9. pont; ADCT, 8. sz. 35. cikk, (2) bekezdés, I., II. és II. pont.*

¹²⁰ Easy Budget, 111. lábjegyzet (videók Lei de Diretrizes Orçamentárias és Lei Orçamentária Anual).

¹²¹ *Id.* (videó Lei de Diretrizes Orçamentárias).

¹²² *Id.* (videók Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual és Plano Plurianual).

¹²³ *Lásd fentebb I.A. rész.*

¹²⁴ Braziliában az államoknak saját alkotmányuk van; az önkormányzatoknak és a szövetségi körzetnek nincs alkotmánya, hanem szerves törvényei. *A brazil jogrendszer*, INFORMÁCIÓS CSERÉLETI HÁLÓZAT A BŰNÜGYI ÜGYEKBEK ÉS A BŰNÜGYI KIADÁSBAN VALÓ EGYÜTTES SEGÍTSÉGNYÚJTÁSRA, https://www.oas.org/juridico/mla/en/bra/en_bra-int-des-ordrjr.html.

a folyamatos programok tekintetében.¹²⁵ Más szóval, a PPA négyéves időtartamra felvázolja a főbb nemzeti és regionális prioritásokat, célokkal minden egyes területre vonatkozóan: egészségügy, oktatás, higiénia, közlekedés, energia és egyéb. Elmondható, hogy a PPA a stratégiai tervezés nagy törvénye Braziliában. A PPA az, amely kapcsolatot teremt a középtávú stratégiai terv és az éves kormányzati költségvetések, LOA-k között.¹²⁶ A PPA az elnöki ciklus második évétől lép hatályba. a következő elnöki ciklus első pénzügyi évének végéig. A PPA-ban a kormányzat meghatározza a kormányzati intézkedések normáit, és megtervezi a következő négy évet. Az első többéves tervet 1990-ben hozták létre, és 1991-től 1995-ig volt hatályban.¹²⁷ A fent említett négyéves életciklust követően további PPA-kat hoztak létre: 1996-1999, 2000-2003, 2004-2007 és 2008-2011.¹²⁸ Ami a jelenlegi többéves tervet (2012-2015) illeti, azt a végrehajtó hatalom terjesztette elő, és a parlament 2011-ben, Dilma Rousseff elnökségének első évében hagyta jóvá.¹²⁹

A HTM-en belül a kormány a bizonyos közszolgáltatások folyamatos biztosításához szükséges kiadásokat is tartalmazza. Például a szegénység csökkentése esetében a jelenlegi PPA biztosítja, hogy az olyan programok, mint a *Bolsa Família*, továbbra is prioritást élvezzenek Dilma Rousseff elnöksége alatt.¹³⁰ Valójában a 2012-2015-ös szövetségi PPA-t áttekintve látható, hogy a szociális terület lényegesen nagyobb figyelmet kap a kormánytól, mint például az infrastruktúra.¹³¹ A kormány hatvanöt tagállam számára kíván forrásokat elkülöníteni.

¹²⁵ *Lásd* C.F., 23. lábjegyzet, cikk. 165. cikk, (1) bek. 1.

¹²⁶ Easy Budget, 111. lábjegyzet (videók: Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual és Plano Plurianual).

¹²⁷ *Lásd* Antônio Carlos Lessa; Leandro Freitas Couto és Rogério de Souza Farias, *Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008)* [Tervezett külpolitika: többéves tervek és Brazília nemzetközi fellépése, Cardosótól Luláig (1995-2008)], 52 REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL 91 (2009), elérhető a <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292009000100005> oldalon.

¹²⁸ *Id.* 91-102.

¹²⁹ *Lásd*: Lei No. 12.593 de 18 de Janeiro de 2012, art. 1 (Eztörvény a Szövetségi Alkotmány 165. cikke (1) bekezdésének rendelkezéseivel összhangban létrehozta az Unió többéves tervét a 2012-2015 közötti időszakra - PPA 2012-2015). (Braz.).

¹³⁰ A *Bolsa Família* egy olyan feltételes képzézatutalási program, amely a szülőket arra ösztönzi, hogy a gyermekeiket az iskolában tartsák és rendszeresen látogassák az egészségügyi központokat. *Bolsa Família: Milliók életét változtatja meg Braziliában*

,THEWORLD BANK,

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:21447054~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html>.

¹³¹ *PPA 2012-2015 Elnöki üzenet*, Brazil Tervezési Minisztérium 103, 104 (2011), http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mensagem_presiden.

*Vol. 33, No. 1 Összehasonlító állami költségvetési kutatás*25

tematikus programok, amelyek négy nagy területre oszlanak: szociális (56,8%), infrastruktúra (26,3%), termelési és környezeti fejlesztés (14,6%), valamint speciális programok (2,3%).¹³²

Másrészt fontos rámutatni, hogy nem minden állami beruházás szerepel a szövetségi kormány PPA-jában. Vannak más intézkedések is, amelyek az államok és az önkormányzatok felelősségi körébe tartoznak. Az egységesség elvének megfelelően mindegyiküknek saját költségvetési törvénye van, beleértve a saját PPA-ját is. Ez azért van így, mert a törvény szerint Braziliában minden kormányzati szintnek (szövetségi, állami vagy szövetségi kerületi és önkormányzati) megvan a maga felelőssége.¹³³ Az önkormányzatok feladatai közé tartozik például az utak burkolása, a városi közlekedés, a szemétszállítás stb. Az államok viszont olyan intézkedésekért felelősek, mint a közönséges bűnözés elleni küzdelem, ugyanakkor a szövetségi és önkormányzati kormányokkal közös hatáskörbe tartozó területeken - például az oktatás, az egészségügy és a városfejlesztés - a politikák megfogalmazása és végrehajtása. Az állami adókból beszedett pénz fedezi mindezen kormányzati kiadásokat, a szövetségi kormány által átutalt pénzeszközökkel és egyéb bevételi forrásokkal, például az állami és magánintézmények által nyújtott kölcsönökkel együtt.¹³⁴

B. A KÖLTSÉGVETÉSI IRÁNYELVEKRŐL SZÓLÓ TÖRVÉNY

Ha egyrészt a PPA egy négy évre szóló stratégiai kormányzati terv, akkor a KER-rendelet a PPA-ban tervezettek évről évre történő megvalósítása. Braziliában a kormányok minden szinten (szövetségi, tartományi, önkormányzati, szövetségi kerületi) megvitatják és jóváhagyják az LDO-kat egy évvel azok hatályba lépése előtt.¹³⁵ A jogszabály szerint az LDO -a szövetségi közigazgatás céljait és prioritásait tartalmazza, beleértve a következő költségvetési évre vonatkozó tőkekiadásokat, irányadó a

cial_ppa.pdf - A PPA programtípusok szerint szerveződik. A tematikus programok a kormány napirendjéről nyújtanak képet. Ezek a közpolitikák és a közvetlen kormányzati intézkedések témái szerint szerveződnek. Az irányítási, fenntartási és szolgáltatási programok a kormányzati intézkedések támogatását, irányítását és fenntartását célzó intézkedéseket gyűjtik össze. A PPA-ban előirányzott források összegéből a tematikus programok 83,6%-ot képviselnek, ami összesen 4,53 billió R\$-t jelent a 2012-2015 közötti időszakra. Az irányítási, fenntartási és szolgáltatási programok a becsült összeg 16,4%-át teszik ki, ami összesen 889,7 milliárd rúpiát jelent.").

¹³² *Id.* at 104.

¹³³ *Lásd* C.F., *Supra* 23. lábjegyzet, tit. III (az Unió, a tagállamok, a települések és a szövetségi körzet közötti hatáskörmegosztásról).

¹³⁴ *Lásd általában az* Easy Budget, 111. lábjegyzet.

¹³⁵ *Lásd* C.F., 23. lábjegyzet, cikk. 165. cikk, II. cikk, 2. bekezdés.

az éves költségvetési törvény elkészítése, rendelkezik az adójogszabályok módosításáról, és meghatározza a hivatalos fejlesztési finanszírozási ügynökségek befektetési politikáját.¹³⁶

Mielőtt minden évben elkészítené magát a költségvetést (LOA), a kormány elkészít és továbbít egy másik törvényt, a LDO-t, amelyet a kongresszusban kell megvitatni.¹³⁷ Ez a törvény megfogalmazza, hogyan kell megírni az LOA-t, és melyek az adott időszak legfontosabb kiadásai.¹³⁸ Az LDO tehát összekapcsolja a PPA-ban meghatározott középtávú stratégiai tervet a rövid távú operatív tervvel, az LOA-val.

Az éves költségvetés prioritásainak meghatározásán túl az LDO számos olyan szabályt tartalmaz, amelyek célja a költségvetés kidolgozása, megszervezése és végrehajtása. Meghatározza például, hogy mennyivel emelkedik a minimálbér, és hogy a kormánynak évente mennyi pénzt kell megtakarítania az államadósság kifizetéséhez.¹³⁹ Az LDO határozza meg a hivatalos ügynökségek, például a Brazil Fejlesztési Bank (BNDES) beruházási politikáját is.¹⁴⁰ Ezek az intézmények szövetségi forrásokat használnak fel az ország fejlődését elősegítő projektek finanszírozására.

C. AZ ÉVES KÖLTSÉGVETÉSI TÖRVÉNY

Az éves költségvetési törvény (LOA) alapvetően egy meghatározott pénzügyi évre vonatkozó bevételi és kiadási nyilvántartásokból áll. Konkrétan, a kiegyensúlyozott költségvetés elvének megfelelően a kormány megbecsüli az egyes területek (például egészségügy, oktatás, közlekedés, biztonság) szerint felosztott kiadásait, és megjósolja az e kiadások kifizetéséhez szükséges bevételeket.¹⁴¹ Az LOA rendelkezik az összes kormányzati kiadás kifizetési ütemtervével: a közalkalmazottak, nyugdíjak kifizetésétől kezdve,

¹³⁶ *Id.*

¹³⁷ *Id.*

¹³⁸ Az LDO többféleképpen határozza meg, hogy a LOA-t hogyan kell elkészíteni. Egyes szabályok magában az LDO-ban, mások pedig más jogszabályokban találhatóak. Például a költségvetési felelősségről szóló törvény meghatározza, hogy a KER-nek rendelkeznie kell a költségvetési célok mellékletével és a költségvetési kockázatok mellékletével. A 101/2000. sz. törvényerejű rendelet, 109. lábjegyzet, cikk. 4, 1., 2., 3. § Az első melléklet meghatározza a bevételek, kiadások, nominális és elsődleges eredmények, valamint az államadósság összegének éves célkitűzéseit, folyó és állandó értékben meghatározva arra az évre, amelyre vonatkoznak, és a következő kettőre - és az LOA-nak meg kell felelnie ennek. *Id.*, art. 5, ¶ 1. A második melléklet értékeli a függő kötelezettségeket és egyéb kockázatokat, amelyek hatással lehetnek az államháztartási számlákra, és meghatározza az ilyen kötelezettségek bekövetkezése esetén meghozandó intézkedéseket - és az LOA-nak ennek is meg kell felelnie. *Id.*, art. 5, ¶ 3.

¹³⁹ C.F., 23. lábjegyzet, cikk. 165. cikk, (2) bekezdés; LC 101/2000, *fentebb* a 109. lábjegyzetben, Art. 4.

¹⁴⁰ *Id.*

¹⁴¹ *Lásd általában a 23. lábjegyzetben említett C.F., 23. cikk. 165. cikk, III. rész, 5. és 6. cikk; lásd még LC 101/2000, 109. lábjegyzet.*

Vol. 33, No. 1 Összehasonlító állami költségvetési kutatás 27

az egészségügy, az oktatás, egészen az állami tulajdonú vállalatokba történő befektetésig vagy az állami tőke felhasználásáig.¹⁴²

A fent említett közigazgatási és pénzügyi jogi alapelvekhez hasonlóan a jogi doktrínán kívül az állami költségvetést szabályozó elveket alkotmányos és alkotmányon kívüli jogszabályok határozzák meg és fegyelmezik. A következők azok, amelyek közvetlenül a vonatkozó jogszabályokból származnak, és amelyeket a szövetségi kormány hivatalosan elfogadott: egységesség, egyetemesség, évenkéntiség, kizárólagosság, bruttó költségvetés és az adóbevételek összekapcsolásának hiánya.¹⁴³ A 4320/1964. sz. törvény 2. cikkében található egységesség elve szerint minden szövetségi egység (az Unió, a tartományok, az önkormányzatok és a szövetségi körzet) egyetlen költségvetést készít.¹⁴⁴

Az egyetemesség elve meghatározza, hogy az egyes szövetségi tagok LOA-ja tartalmazza a kormány által létrehozott és fenntartott valamennyi ágazat, ügynökség, szervezet, alap és alapítvány összes bevételét és kiadását. Ezt az elvet a 4320/1964. évi törvény 2. cikke említi, amelyet a brazil alkotmány 165. cikkének (5) bekezdése hagyott jóvá és szabályoz.¹⁴⁵ A 4320/1964. sz. törvény 2. cikkében említett évenkéntiség elve szerint a költségvetési időszak az az időkeret, amelyre vonatkozóan a bevételek becslését és a kiadások előrejelzését a LOA-ban rögzíteni kell. E törvény 34. cikkével összhangban a pénzügyi év egybeesik a naptári évvel (január 1.st - december 31.st).¹⁴⁶ A kizárólagosság elve (a brazil alkotmány 165. cikkének (8) bekezdése) kimondja, hogy a LOA csak a bevételek becslésével és a kiadások előrejelzésével kapcsolatos információkat tartalmazhat, semmi más, kivéve, ha jogszabály másként nem rendelkezik.¹⁴⁷

A bruttó költségvetés elve (a 4320/1964. évi törvény 6. cikke) meghatározza, hogy a bevételeknek és kiadásoknak az LOA-ban történő rögzítése a teljes bruttó összegnek kell lennie, mindenféle levonás nélkül.¹⁴⁸ A brazil alkotmány 167. cikkének IV. pontja által létrehozott, az adóbevételek lekötésének tilalmára vonatkozó elv megtiltja az állami

¹⁴² *Lásd általánosságban:* LC 101/2000, 109. lábjegyzet.

¹⁴³ *Manual Técnico de Orçamento 2014 / Technical Manual of Budgeting 2014*, MINISZTERIUM, 15-16 (Aug. 28, 2014, 03:10 PM), http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO_2014.pdf

¹⁴⁴ *Id.* 15. pont.

¹⁴⁵ *Id.*

¹⁴⁶ *Id.* 16. pont.

¹⁴⁷ *Id.*

¹⁴⁸ *Id.*

a bevételeket egy adott ügynökségnek, alapnak vagy kiadásnak, kivéve, ha az Alkotmány másként rendelkezik, mint például a közegészségüggyel és oktatással kapcsolatos kiadások.¹⁴⁹ Végül fontos megismételni, hogy a PPA-t a kormány (végrehajtó hatalom) minden szinten javasolja, és a megfelelő parlament hagyja jóvá négy évre szólóan.¹⁵⁰ Mindazonáltal a LOA-t, hasonlóan az LDO-hoz, egy év alatt tárgyalják és hagyják jóvá, és a következő költségvetési évben lép hatályba.¹⁵¹

III.

AZ ÁLLAMI KÖLTSÉGVETÉS JOGI KERETE KÍNÁBAN

Az előző rész, amely a brazil állami költségvetés jogi keretére, a többéves terv (PPA), a költségvetési irányelvekről szóló törvény (LDO) és az éves költségvetések (LOA) bevezetésére összpontosított, Brazília jogi pénzügyi áttekintését nyújtotta. Ott a vizsgálati keretet egyszerűbb volt kialakítani, mivel a téma olyan jól meghatározott jogszabályok körül forgott, mint a 4.320/1964. sz. törvény, a 101/2000. sz. törvény és az 1988-as brazil alkotmány. Ha azonban a cél a kínai gazdaság jogi gazdasági tervezésének tanulmányozása, akkor ezt nehezebb megtenni anélkül, hogy a kínai történelemben - amely téma széleskörűségéről és összetettségéről ismert - erős alapokat kínálnánk. Még ha az ember a Kínai Népköztársaság 1949-es megalakulása utáni jogi-pénzügyi fejleményekre összpontosítana is, a vonatkozó információk mennyisége még mindig túlmutatna e tanulmány keretein.

Ezt az összetettséget fokozza az a tény, hogy az összehasonlító jogi tanulmányok önmagukban is kihívást jelentenek, mivel az egyik ország jogi eszközei közül soknak nincs pontos megfelelője egy másik országban. E kutatás esetében Kínában természetesen nincsenek PPA-k, LDO-k és LOA-k. Mivel azonban a világ egyre jobban összekapcsolódik pénzügyileg, a kínai költségvetési jogrendszerben is léteznek legalább hasonló funkciójú eszközök.

Ezt a gondolatmenetet követve most a kínai ötéves tervek és éves költségvetések kerülnek a középpontba, különös tekintettel a tizenkettedik ötéves tervre (2011-2015) és a Kínai Népköztársaság 1994-es költségvetési törvényére. A következő rész figyelembe veszi Kína 1994. évi költségvetési törvényének a Nemzeti Tanács által jóváhagyott módosítását.

¹⁴⁹ *Id.*

¹⁵⁰ Easy Budget, 111. lábjegyzet (videók: Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual és Plano Plurianual).

¹⁵¹ *Id.*

Vol. 33, No. 1 Comparative Public Budgeting Research 29

Népi Kongresszus 2014. augusztus 31-én, 2015. júni-jétől hatályos.

A. AZ ÖTÉVES TERV

Ami a kínai gazdaság tervezését illeti, a politikai dokumentumok egy csoportja érdemel teljes figyelmet: az ötéves tervek. A kínai központi kormány az ötéves tervekben ad iránymutatást a középtávú főbb törekvésekhez. A modern kínai történelemben az ötéves tervek mélyreható hatást gyakoroltak Kína gazdaságára és társadalmi életére. Az iparpolitikák révén iránymutatást nyújtanak a különböző iparágak számára. A kínai pragmatizmus megnyilvánulásai, az ötéves tervekről azt mondják, hogy a teljesen szabad piacgazdaságok rendszere és a Peking által támogatott, teljesen tervgazdaság közötti fúzió eredményei.¹⁵²

Kína az 1950-es évek elején hozta létre tervezési apparátusát a Szovjetunióban divatos, erősen központosított rendszer alapján.¹⁵³ A rendszer kezdetben egy központi tervezési bürokráciára támaszkodott, amely kiszámította és kiegyensúlyozta a főbb javak kínálatát és keresletét, de a központosítás mértéke a következő évtizedek politikai mozgalmával együtt ingadozott.¹⁵⁴ Ekkoriban különböző időtartamú és jelentőségű nemzeti terveket hoztak létre a jövőbeli célok és a gazdaság tervezett általános irányának kijelentéseként, de kevés közvetlen hatással voltak a gazdasági tevékenységre.¹⁵⁵ A középtávú tervezés legfontosabb módszere az ötéves tervek voltak, amelyek szintén a szovjet rendszerből származtak.¹⁵⁶

Ebben a tekintetben, és a kezdeti ötéves tervek szerepének összefoglalójaként Gottschang a következőket racionalizálja:

Az ötéves terv célja az volt, hogy a kiegyensúlyozott növekedés és a nemzeti célok felé való haladás érdekében irányítsa és integrálja az éves terveket. A gyakorlatban ezt a szerepet csak az első ötéves terv (1953-57) töltötte be, amely hatékonyan szolgált az iparosítás tervrajzaként. A második (1958-62), a harmadik (1966-70), a negyedik (1971-75) és az ötödik (1976-80) ötéves tervet mind megszakította a

¹⁵² Donghua Chen, Oliver Zhen Li & Fu Xin, *Five-Year Plans, China Finance and Their Consequences*, SOC. SCI. RESEARCH NETWORK17 (2013. március), <http://ssrn.com/abstract=2259388>.

¹⁵³ Thomas R. Gottschang, *Egy ország tanulmánya: China, Planning*, THE LIBRARY OF CONG., <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/cntoc.html#cn0146> (utolsó látogatás: 2014. aug. 28., 03:10).

¹⁵⁴ *Id.*

¹⁵⁵ *Id.*

¹⁵⁶ *Id.*

politikai zavargások és kevés befolyással rendelkezett. A hatodik ötéves terv (1981-85) a tervezési időszak alatt készült, és inkább a reformprogram eredményeit tükrözte, mintsem a reformok iránytűje volt. A hetedik ötéves terv (1986-90) a reformok menetét volt hivatott irányítani az 1980-as évek második felében, de 1987 közepén már politikai harcok homályosították el a jövőjét.¹⁵⁷

A fent említett hetedik tervet (1986-1990) követően a kínai kormány kiadta a nyolcadik tervet (1991-1995), a kilencedik tervet (1996-2000), a tizedik tervet (2001-2005) és a tizenegyedik tervet (2006-2010).¹⁵⁸ Az utóbbi időben az ötéves terveket nagy figyelemmel kísérték, mivel ezek szolgáltatják a kínai kormány szándékainak legjobb nyilvánosan elérhető dokumentációját mind belföldön, mind nemzetközi szinten.¹⁵⁹ A legutóbbi dokumentum a 2011-2015 közötti tizenkettedik ötéves terv, amelyet az Államtanács javasolt, és az Országos Népi Kongresszus 2011. március 14-én hagyott jóvá.¹⁶⁰ Olyan gazdasági célokat tartalmaz, mint az évi átlagosan 7%-os GDP-növekedés és több mint negyvenötmillió munkahely létrehozása a városi területeken.¹⁶¹

A jelenlegi ötéves terv egyéb fő céljai olyan szakaszokra oszlanak, mint a gazdasági szerkezetátalakítás, innováció, környezetvédelem és tiszta energia, mezőgazdaság, megélhetés, szociális irányítás és reform.¹⁶² A társadalmi irányítás szakaszában a tizenkettedik ötéves terv célként tartalmazza a demokratikus és jogi rendszerek javítását.¹⁶³ A terv az alapvető közszolgáltatások kulcsfontosságúként a közoktatást, a foglalkoztatási szolgálatot, a társadalombiztosítást, az egészségügyet és az orvosi ellátást, a népesség- és családtervezést, a lakásbiztosítást, a közművelődést, az infrastruktúrát és a környezetvédelmet határozta meg.¹⁶⁴ A kínai stratégiák a -Bring Inl (a külföldi tőkefelhasználás szintjének növelése) és a -Going Outl (a tengerentúli befektetések fejlesztésének felgyorsítása), amelyek relevánsak az alábbi összefüggésekben

¹⁵⁷ *Id.*

¹⁵⁸ *Lásd általában* Chiu-Yuan Wang, *Between Flexibility and Reliability: Changing Planning Culture in China*, 15 ARCHITECTURE AND THE BUILT ENV'T (2014), *elérhető a* <http://dx.doi.org/10.7480/abe.2014.15> *oldalon.*

¹⁵⁹ *Lásd pl.* Chen, Li & Xin, *fentebb* 152. lábjegyzet (egy példa az 1991 és 2000 közötti négy ötéves tervnek a kínai tőkepiacokra gyakorolt hatásáról és gazdasági következményeiről).

¹⁶⁰ *Lásd* Guo Min Jingji he Shehui Fazhan Di Shier Ge Wu Nian Gui Hua Gang Yao (Quan Wen) (*Nemzeti Népi Gyűlés által, 2011. március 14.,* http://www.gov.cn/2011lh/content_1825838.htm (Kína) [a továbbiakban: tizenkettedik ötéves terv].

¹⁶¹ *Id.*

¹⁶² *Id.*

¹⁶³ *Id.*

¹⁶⁴ *Id.*

Vol. 33, No. 1. Összehasonlító állami költségvetési kutatás31

Kína Latin-Amerikában és a BRICS-országokban való részvétele szintén szerepel a tizenkettedik ötéves tervben.¹⁶⁵

A "Going Out" stratégia iránymutatásainak közelebbi vizsgálata rávilágít Kína Latin-Amerikával való egyre szorosabb kapcsolatára. Például, mivel egyre több kínai vállalat fektet be a régióban, az egyik ösztönző, amely vezérli őket, a kormánynak a tizenkettedik ötéves tervben tett ígérete, hogy a hazai vállalatokat a tengerentúli befektetési együttműködés fejlesztésére irányítja.¹⁶⁶ A kínai kormány azt is vállalta, hogy a tengerentúli befektetések ösztönzési rendszerének egészét fejleszti, azzal a céllal, hogy növelje a helyi vállalatok külföldi befektetéseinek megkönnyítését.¹⁶⁷ Emellett a legutóbbi ötéves tervben is kilátásba helyezték a természeti erőforrások és mezőgazdasági termékek afrikai és latin-amerikai infrastruktúra kiépítéséért cserébe történő kínai gyakorlatot. A dokumentumban ugyanis a kínai kormány kijelentette, hogy kész elmélyíteni a nemzetközi energiaforrások fejlesztését, bővíteni a nemzetközi együttműködést a mezőgazdasági ágazatban, és fejleszteni a tengerentúli mérnöki szerződéseket.¹⁶⁸ A tizenkettedik ötéves tervben a technológiai fejlesztések is prioritást élveznek, mivel a kínai kormány támogatja a külföldi technológiai kutatásba és fejlesztésbe történő beruházásokat.¹⁶⁹ Így nem véletlen, hogy a Baidu, a legnépszerűbb kínai keresőoldal nemrég indította el weboldalát brazil portugál nyelven.¹⁷⁰ 2014 júliusában a vállalat megállapodást írt alá a brazil Tudományos, Technológiai és Innovációs Minisztériummal, hogy elősegítse az internetes szolgáltatások és technológiák fejlesztését Brazíliában.¹⁷¹ Végül, az Új Fejlesztési Bank (NDB) létrehozása nyomán érdemes megjegyezni, hogy Kína már a tizenkettedik ötéves tervben elkötelezte magát a saját nagy, kereszt-

¹⁶⁵ *Lásd pl.*, Jamil Anderlini, *China's outbound investment set to eclipse inbound for first time*, FIN. TIMES (2014. október 22.), <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/28f6b8d4-59cd-11e4-9787-00144feab7de.html#axzz3QBaTgZQ3>.

¹⁶⁶ *Lásd a* tizenkettedik ötéves tervet, 160. lábjegyzet.

¹⁶⁷ *Id.*

¹⁶⁸ *Id.* az 52. fejezetben.

¹⁶⁹ *Id.*

¹⁷⁰ *Lásd* BAIDU BRAZIL, <http://br.baidu.com>.

¹⁷¹ *Atos assinados por ocasião da visita ao Brasil do Presidente da República Popular da China, Xi Jinping - Brasília, 17 de julho de 2014 [A kínai elnök, Xi Jinping brazíliai látogatása során aláírt aktusok - Brazília, 2014. július 17.]*, BRAZÍLIA KÜLÜGYI KAPCSOLATOK MINISZTERIUMA (2014. július 17.),

http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5716:atos-assinados-por-ocasio-da-visita-ao-brasil-do-presidente-da-republica-popular-da-china-xi-jinping-brasilia-17-de-julho-de-2014&catid=42&Itemid=280&lang=pt-br.

országbeli vállalatok és országok közötti pénzügyi intézmények, hogy növelje nemzetközi műveleteinek szintjét.¹⁷²

B. AZ ÉVES KÖLTSÉGVETÉS

Ha a brazil PPA a kínai ötéves terv megfelelője, akkor Kína éves költségvetése a brazil LDO és LOA keverékének tekinthető. A modern időkben Kínában az állami költségvetés-tervezés hivatalosan az 1982-es kínai alkotmány és a Kínai Népköztársaság költségvetési törvénye (1995. január 1-től hatályos, 1994. évi költségvetési törvény)¹⁷³ által meghatározott keretek között történik. E cikk megírásának időpontjában az Országos Népi Gyűlés 2014. augusztus 31-én jóváhagyta az 1994-es költségvetési törvény módosítását, amely 2015. január 1-jén lép hatályba.¹⁷⁴ Jelen tanulmány az említett módosítást veszi figyelembe. Az 1994-es költségvetési törvényt a hivatkozott módosításokkal együtt a továbbiakban BLPRC/2014 néven említjük. A kínai költségvetési rendszerben említésre méltó még a Kínai Népköztársaság 1994. évi ellenőrzési törvénye,¹⁷⁵ amely 1995-től hatályos és 2006-ban módosították, valamint a Kínai Népköztársaság ellenőrzési törvényének végrehajtására vonatkozó szabályzat 1997,¹⁷⁶ amelyet 2010-ben felülvizsgáltak és fogadtak el. A könyvvizsgálat Kínában Brazíliához képest szokatlan szerepet tölt be.

Brazíliában az állam gazdasági tevékenységét ellenőrző közigazgatási apparátus belső és külső ellenőrzésekből áll.¹⁷⁷ Gyakorlatilag minden kormányzati szervnek van valamilyen belső részlege, amely a következőkért felelős

¹⁷² Lásd a tizenkettedik ötéves tervet, 160. lábjegyzet.

¹⁷³ Lásd a Kínai Népköztársaság költségvetési törvényét (kihirdetve a Kínai Népköztársaság elnöke által, 1994. március 22., hatályba lépett 1995. január 1-jén), *elérhető a* http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2007-12/12/content_1383623.htm oldalon.

¹⁷⁴ Lásd a Nat'l People's Cong. állandó bizottságának határozatát, *lásd a* 10. lábjegyzetet.

¹⁷⁵ Lásd a Kínai Népköztársaság könyvvizsgálati törvényét (2006-os módosított változat) (a Kínai Népköztársaság rezidense által 2006. február 28-án kihirdetett, 2006. június 1-jén hatályba lépett), *elérhető a* www.cnao.gov.cn/UploadFile/NewFile/2006825105830119.doc honlapon.

¹⁷⁶ Lásd a Kínai Népköztársaság könyvvizsgálói törvényének végrehajtására vonatkozó szabályzatot (a Szent Tanács által kihirdetve, 2010. február 2., hatályba lépett 2010. május 1-jén), *elérhető a* http://www.cnao.gov.cn/main/articleshow_ArtID_1195.htm oldalon.

¹⁷⁷ C. F., 23. lábjegyzet, cikk. 70. (-Az Unió és a közvetlen és közvetett igazgatás szervei elszámolásainak, pénzügyeinek, költségvetésének, működésének és vagyonának ellenőrzését a törvényesség, a jogszerűség, a gazdaságosság, a támogatások alkalmazása és a bevételekről való lemondás tekintetében a Nemzeti Kongresszus gyakorolja, külső ellenőrzés és az egyes hatalmak belső ellenőrzési rendszere révén. Egyetlen bekezdés. Számlát kell készítenie minden olyan köz- vagy magánjogi magánszemélynek vagy társaságnak, aki vagy amely közpénzeket, vagyontárgyakat vagy értékeket használ, gyűjt, őriz, kezel vagy kezel, vagy olyanokat, amelyekért az Unió felelős, vagy amely az Unió nevében pénzügyi kötelezettségeket vállal.).

Vol. 33, No. 1 Összehasonlító állami költségvetési kutatás33

a közpénzek elsikkasztásának megakadályozása.¹⁷⁸ A bíróságok viszont (szövetségi, állami és szövetségi kerületi szinten) ellenőrzik és döntenek el, hogy a közpénzekkel visszaéltek-e vagy sem.¹⁷⁹

Ha közpénzekről van szó, a kiadásokat általában egy számvevőszéknek kell ellenőriznie és jóváhagynia, amelyet a költött pénz forrásától függően választanak ki (szövetségi, állami vagy önkormányzati). Ha például szövetségi pénzekről van szó, a brazil szövetségi számvevőszéknek (TCU) kell jóváhagynia a kiadásokat, vagy a felelős kormánytisztviselőknek vissza kell téríteniük a pénzeszközöket.¹⁸⁰ Általában a költségvetés tervezése a PPA/LDO-ban történik, és a LDO/LOA irányítja a költségvetés végrehajtását.

Kínában azonban, miközben a gazdasági és társadalmi tervezést az ötéves tervek határozzák meg, és a végrehajtás az éves költségvetéseknek megfelelően történik, az ellenőrzési rendszer nagyobb szerepet tölt be. Ha Braziliában szövetségi szinten működik a fent említett TCU, akkor Kínában a Kínai Népköztársaság Nemzeti Számvevőszéke, más néven a Kínai Nemzeti Számvevőszék (CNAO) a legfőbb ellenőrző intézmény, amely a kínai állam pénzügyi tevékenységének ellenőrzéséért felelős. A kínai alkotmány 91. cikke szerint a CNAO feladatai közé tartozik az Államtanács alá tartozó valamennyi minisztérium, a különböző szintű helyi önkormányzatok, az állami bankintézetek és az állami vállalatok bevételeinek és kiadásainak ellenőrzése.¹⁸¹ Ennek érdekében a CNAO számol az auditálással

¹⁷⁸ Szövetségi szinten (Unió) például a számvevőszéki hivatal (CGU/www.cgu.gov.br) feladata, hogy -közvetlenül és közvetlenül segít a köztársasági elnököt feladatainak ellátásában azokban a kérdésekben és intézkedésekben, amelyek a végrehajtó hatalmi ágon belül a közvagyon védelmével, a belső ellenőrzéssel, az állami ellenőrzéssel, az ellenőrzési eljárásokkal [correição], a korrupció megelőzésével és leküzdésével, az ombudsmani tevékenységgel és a szövetségi kormányon belüli gazdálkodás átláthatóságának növelésével kapcsolatosak. (10.683/2003 törvény 17. cikk). A szimmetria elve alapján hasonló intézmények léteznek az államokban, a szövetségi körzetben és az önkormányzatokban.

¹⁷⁹ Szövetségi szinten ez a szövetségi számvevőszék hatáskörébe tartozik (TCU/www.tcu.gov.br). *Lásd pl. C. F. supra* 23. lábjegyzet, 23. cikk. 71. cikk, I. és II. bekezdés (Az ellenőrzést, amely a Nemzeti Kongresszusra hárul, a Szövetségi Számvetési Számvevőszék [TCU] segítségével kell gyakorolni, amely: I - megvizsgálja a köztársasági elnök által évente benyújtott elszámolásokat, előzetes vélemény útján, amelyet a kézhezvételtől számított hatvan napon belül kell elkészíteni; II - értékeli az ügyintézők és más, a közvetlen és közvetett közigazgatás közpénzekért, eszközökért és értékekért felelős személyek elszámolásait, beleértve a szövetségi kormány által létrehozott és fenntartott alapítványokat és társaságokat, valamint azok elszámolásait, akik veszteséget, elkeveredést vagy más szabálytalanságot okoztak, ami veszteséget okozott az államkasszáknak.). A 178. lábjegyzetben említett CGU-hoz hasonlóan, a szimmetria elve alapján hasonló intézmények léteznek az államokban, a szövetségi körzetben és az önkormányzatokban.

¹⁸⁰ *Id.*

¹⁸¹ XIANFA, 44. lábjegyzet, cikk. 91. cikk (Az Államtanács létrehoz egy ellenőrző szervet, amely ellenőrzés útján felügyeli az Államtanács alá tartozó valamennyi szervezeti egység bevételeit és kiadásait, valamint az államháztartás és az államháztartás bevételeinek és kiadásainak ellenőrzését).

az ország egész területén található intézmények, és négylépcsős folyamatot követ, amely az ellenőrzés tervezéséből, az ellenőrzés előkészítéséből, az ellenőrzés végrehajtásából és az ellenőrzés lezárásából áll.¹⁸²

A CNAO Kínában betöltött nagyobb szerepe a brazil megfelelőjéhez, a TCU-hoz képest azzal függ össze, hogy az 1970-es évek végi gazdasági reformok óta a CNAO jobban érzékelhető szerepet játszik a korrupció elleni küzdelemben. Tekintettel arra, hogy a CNAO jogosult az ellenőrzési megállapítások bejelentésére és közzétételére, az olyan dokumentumokat, mint a központi költségvetés végrehajtásáról és egyéb pénzügyi bevételekről és kiadásokról szóló éves jelentés¹⁸³ a kínai társadalom sokkal inkább várta, mint magát az éves költségvetést, vagy a központi kormány által kiadott, a központi és helyi költségvetésekről szóló éves jelentéseket.¹⁸⁴ A CNAO éves jelentéseiben részletesebb beszámolóval találkozhatunk arról, hogy a kínai közpénzeket hogyan költötték el. Ezek a jelentések apró részletekbe mennek bele, amikor például bemutatják, hogy egy adott állami hivatal mennyi pénzt költött szórakozásra.¹⁸⁵ A demokráciákban az ellenzéki politikai csoportot lehetne hibáztatni, ha a közpénzeket rosszul költik el, de Kínában erre nincs lehetőség. Így a CNAO jelentései Kínában nagyobb jelentőséggel bírnak, mert befolyásolhatják a kínai kormány és a Kínai Kommunista Párt (KKP) hitelességét.

Az 1994. évi költségvetési törvényt a következő célokat tűzte ki: -[a költségvetés elosztási és felügyeleti funkciójának megerősítése, az állam költségvetési gazdálkodásának javítása, az állam mikroszkopikus szabályozásának és ellenőrzésének fokozása, valamint a megalapozott

a különböző szintű helyi önkormányzatok, valamint az állami pénzügyi és monetáris szervezetek, illetve a vállalkozások és vállalatok. Az Államtanács miniszterelnökének irányítása alatt az ellenőrző szerv önállóan gyakorolja felügyeleti jogkörét az ellenőrzés révén, a törvénynek megfelelően, más közigazgatási szerv, állami szervezet vagy magánszemély beavatkozása nélkül.)".

¹⁸² Lásd: *Audit Procedures*, NAT'L AUDIT OFFICE OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, http://www.cnao.gov.cn/main/AboutUs_ArtID_1081.htm (utolsó látogatás: 2014. szeptember 05., 05:25 PM).

¹⁸³ Lásd: *Chinese Auditor General presents annual report on budget implementation*, NAT'L AUDIT OFFICE OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, http://www.cnao.gov.cn/main/articleshow_ArtID_1345.htm (utolsó látogatás: 2014. szeptember 05., 05:25 PM).

¹⁸⁴ Lásd általában a központi és helyi költségvetésekről szóló jelentéseket, THE CENT. GOV'T OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, <http://english1.english.gov.cn/official/budgetsreports.htm> (utolsó látogatás: 2014. augusztus 28., 04:25 PM).

¹⁸⁵ Lásd pl. , *Beijing zhengzhi gongkuan chihe, dan bi qian yuan yishang can fei xu baogao* (北京整治公款吃喝 单笔千元以上餐费须报告) [*Beijing's remediation with spending public capitals on dining out, amely előírja a kapcsolódó hivatalok számára, hogy az ezer jüan vagy annál nagyobb összegű étkezéseket jelenteniük kell a kormánynak*], QINGDAONEWS (Dec.10,2013), <http://news.qtv.com.cn/system/2013/12/10/010923732.shtml>.

*Vol. 33, No. 1 Összehasonlító állami költségvetési kutatás*35

társadalmi-gazdasági fejlődés.¹⁸⁶ Ezzel szemben az Alkotmánnyal összhangban a 2014. évi BLPRC-t azért hozták, hogy -szabályozza a kormányzati bevételek és kiadások viselkedését, és erősítse a költségvetési korlátokat, erősítse a költségvetési irányítást és felügyeletet, létrehozza és javítsa az általános szabványos, nyílt és átlátható költségvetési rendszert a gazdaság és a társadalom egészséges fejlődésének védelme érdekében.¹⁸⁷ 1994 és 2014 között észrevehető hangnembváltás történt az elszámoltathatóság és az átláthatóság javára. A kínai költségvetési törvény felülvizsgálata valóban összhangban van azokkal a korrupcióellenes intézkedésekkel, amelyek az elmúlt években a kínai közpolitika középpontjában álltak. 2012. november 15-én¹⁸⁸ Hszi Csin-ping elnök a Kommunista Párt főtítkáráként tartott első beszédében, a Politbüro Állandó Bizottság tagjainak a sajtóval tartott ülésén megfogadta, hogy foglalkozni fog a korrupció kérdésével Kínában.¹⁸⁹ A kormány későbbi intézkedései a korrupció visszaszorítására utalnak.¹⁹⁰

A kínai költségvetési törvény megalkotása óta eltelt húsz év alatt számos költségvetési reformra került sor Kínában. Valójában az ilyen jellegű reformokat a "reform és nyitás" politikájának 1978-as elfogadása óta hajtották végre. Az 1994-es költségvetési törvény mérföldkövet jelentett ebben a folyamatban,¹⁹¹ csakúgy, mint a 2014. augusztus 31-én elfogadott módosítások.

2012-ben, az 1994. évi költségvetési törvény második felülvizsgálata során a szöveget online elérhetővé tették, hogy javaslatokat gyűjtsenek.¹⁹² Végül

¹⁸⁶ Lásd a 173. l. ábrát, 173. cikk. 1.

¹⁸⁷ A Nat'l People's Cong. állandó bizottságának határozata, 10. l. ábrát, módosított cikk. 1.

¹⁸⁸ 2012. november 15-én Hszi Csin-pinget a Kínai Kommunista Párt 18. Központi Bizottsága megválasztotta a Kommunista Párt főtítkárává és a Kínai Népi Közösség Központi Katonai Bizottságának elnökévé. A kínai politikai hagyományok szerint ez azt jelentette, hogy ő lesz a Kínai Népköztársaság következő elnöke. Az elnökséget 2013. március 14-én vette át. Susan V. Lawrence & Michael F. Martin, *Understanding China's Political System*, CRS R41007, at 2, 24, 13 (2013. március 20.).

¹⁸⁹ Lásd a teljes szöveget: *Kína új pártfőnöke, Hszi Csin-ping beszéde*, BBC NEWS CHINA (2012. november 15.), <http://www.bbc.com/news/world-asia-china-20338586>.

¹⁹⁰ Lásd a korrupcióellenes kampány általános hatása, GLOBALTIMES, [http://www.globaltimes.cn/lazy-pack/anti-corruption/lazy%20pack%20\(anti-corruption\).html](http://www.globaltimes.cn/lazy-pack/anti-corruption/lazy%20pack%20(anti-corruption).html) (utolsó látogatás: 2014. augusztus 28., 04:55).

¹⁹¹ Lásd általában Shulian Deng & Jun Peng, *Reforming the Budgeting Process in China*, 11 OECD J. ONBUDGETING, no. 1, 2011, 75. o., elérhető a <http://www.oecd.org/gov/budgeting/49070820.pdf> honlapon (a kínai költségvetési reformok történeti háttere).

¹⁹² *Yusuan Fa Xiu Zheng An (Cao An Er Ci Shen Yi Gao) Tiao Wen* (预算法修正案 (草案二次审议稿) 条文) [A költségvetési törvény módosítására vonatkozó rendelkezések (második tervezet)], THE NAT'L PEOPLE'S CONG. OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (2012. július 6.), http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/lfgz/flca/2012-07/06/content_1729110.htm.

mintegy 330 000 hozzászólás és javaslat érkezett.¹⁹³ 2014 áprilisában Kína felülvizsgált költségvetési törvényének kilencvennégy oldalas tervezetét harmadik olvasatra benyújtották az Országos Népi Kongresszus Állandó Bizottságának. A költségvetési reform célja állítólag az volt, hogy -a nyilvánosság hozzáféréseinek kiterjesztésével egy teljes mértékben szabályozott és átlátható költségvetési rendszert építsen ki.¹⁹⁴ A költségvetési törvény felülvizsgálatának tervezetének megvitatása során magas rangú kínai törvényhozók hangsúlyozták, hogy -a költségvetési rendszerek átláthatóságát és felügyeletét fokozni kell.¹⁹⁵ Néhány magas rangú kínai törvényhozót idéztek, akik azt mondták, hogy a "felügyelet nélküli hatalom elkerülhetetlenül korrupcióhoz vezet", és hogy "a költségvetéseket a nyilvánosság számára könnyebben érthető módon kell bemutatni".¹⁹⁶

A felülvizsgált költségvetési törvénytervezet néhány fő jellemzője a következő: (1) a kormányoknak nyilvánosságra kell hozniuk költségvetési terveiket és kiigazításait, zárszámadásait és költségvetési teljesítményjelentéseiket a megfelelő szintű törvényhozás általi jóváhagyásukat követő húsz napon belül; (2) a közpénzek felhasználásával történő árubeszerezések, projektek és szolgáltatások kormányzati beszerzése nyilvános lesz; (3) a költségvetési ügyekért felelős tisztviselők közigazgatási szankciókra számíthatnak, ha elmulasztják a költségvetési dokumentumok nyilvánosságra hozatalát; (4) a polgároknak és a szervezeteknek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a költségvetési törvényt sértő cselekményeket jelenthessék a hatóságoknak, hangsúlyt fektetve a titoktartásra az informátorok védelme érdekében; (5) a hatóságoknak takarékoságot kell gyakorolniuk a hatáskörükbe tartozó költségvetések összeállításakor.¹⁹⁷ 2014 közepén a költségvetési törvény a negyedik és egyben utolsó felülvizsgálati tervezeténél tartott, és végül 2014. augusztus 31-én az Országos Népi Gyűlés Állandó Bizottsága jóváhagyta az 1994-es költségvetési törvény átdolgozott változatát, amely 2015. január 1-jén lépett hatályba.¹⁹⁸

2014. szeptember 1-jén Lou Jiwei, Kína pénzügyminisztere kifejtette, hogy a költségvetési törvény legutóbbi módosításai a következők érdekében történtek: (1) a kormányzati költségvetési rendszer és annak átláthatósága javítása, (2) a költségvetés ellenőrzésének javítása és többéves költségvetési egyensúlyozás létrehozása

¹⁹³ *Id.*

¹⁹⁴ *China eyes transparency in budget law revision*, CHINA DAILY (2014. április 21.), http://www.chinadaily.com.cn/china/2014-04/21/content_17451609.htm.

¹⁹⁵ *A kínai törvényhozók hangsúlyozzák a költségvetési átláthatóságot, a felügyeletet*, THE NAT'L PEOPLE'S CONG. OF THE PEOPLE 'S REPUBLIC OF CHINA (2014. április 24.), http://www.npc.gov.cn/englishnpc/news/Legislation/2014-04/24/content_1861031.htm.

¹⁹⁶ *Id.*

¹⁹⁷ *Lásd* CHINA DAILY, 194. lábjegyzet.

¹⁹⁸ *China: fiscal and tax reform since the third plenum*, GOV.UK (2014. szeptember 15.), <https://www.gov.uk/government/publications/china-economy-fiscal-and-tax-reform-since-the-third-plenum/china-economy-fiscal-and-tax-reform-since-the-third-plenum>.

*Vol. 33, No. 1 Comparative Public Budgeting Research*37

mechanizmus, (3) szabályozza az önkormányzatok adósságkezelését és ellenőrizzé az adósságkockázatot, (4) javítsa a transzferfizetési rendszert az alapvető közszolgáltatások kiegyenlítésének előmozdítása érdekében, és (5) ragaszkodjon a megszorításokhoz a költségvetési kiadási korlátok szigorításával.¹⁹⁹

Amint azt már korábban kifejtettük²⁰⁰, a brazil költségvetési rendszert egy sor alapelv szabályozza, amelyek közül négy az általános pénzügyi jogra jellemző (jogszerűség, gazdaságosság, költségvetési felelősség és átláthatóság), és így az állami költségvetés készítése során is be kell tartani, hat pedig magára a költségvetésre jellemző (egységesség, egyetemesség, évenkéntiség, kizárólagosság, bruttó költségvetés és az adóbevételek licitmentessége). Ezeket a költségvetési alapelveket a brazil Tervezési, Költségvetési és Gazdálkodási Minisztérium fogadta el.²⁰¹

A BLPRC/2014 valóban alapelveket határoz meg a kínai költségvetési gazdálkodásra vonatkozóan, amelyek közül néhányat az alábbiakban a brazil társaival összehasonlítva mutatunk be, az alábbiak szerint:

Költségvetési alapelvek a Kína202	Egyenértékű költségvetési elvek Brazília
Jogszerűség	
A költségvetés előkészítését, felülvizsgálatát, jóváhagyását, felügyeletét, végrehajtását és kiigazítását a költségvetési törvénynek megfelelően kell végezni. A kormányok minden szinten általában nem változtatják meg a korábban elkülönített bevételeket vagy kiadásokat, de a költségvetés kiigazítható, például természeti katasztrófák vagy más vészhelyzetek esetén (2., 68. és 69. cikkely). a BLPRC/2014).	Főszabály szerint tilos az olyan kormányzati kiadások, amelyek nem kaptak előzetes törvényi felhatalmazást. Vannak kivételek, például az előre nem látható és sürgős kiadások esetében - például háború, belső zavargások vagy közveszélyhelyzet következtében felmerülő kiadások (a brazil alkotmány 167., II., III., V., VI. és VIII. cikke, valamint a (3) bekezdés).

¹⁹⁹ Ren Zhen Guan Che Xin Yusuan Fa, Yi Fa Jia Qiang Yusuan Guan Li (认真贯彻新预算法依法加强预算管理) [Az új költségvetési törvény lelkiismeretes végrehajtása a költségvetési gazdálkodási törvény megerősítése érdekében], PÉNZÜGYI MINISZTERIUM. OF PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (2014. szeptember 1.), http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201409/t20140901_1133763.html (in Mandarin).

²⁰⁰ Lásd a 3. és a 3.1. pontban foglaltakat.

²⁰¹ Lásd *Manual Técnico*, 143. lábjegyzet, 15-16. o.

²⁰² A kínai törvénycikkek számai már az Országos Népi Kongresszus által 2014. augusztus 31-én elfogadott módosításnak megfelelően vannak. Guo Ren et al., 10. lábjegyzet.

Gazdaságosság

A költségvetési kiadások előkészítése során minden szinten végre kell hajtani a takarékoság elvét, és szigorúan ellenőrizni kell a különböző osztályok, ügynökségek, valamint a különböző egységek egyéb működési és tőkekiadásait (a költségvetési rendelet 12. és 37. cikke).
BLPRC/2014).

A gazdasági hatékonyság azt jelenti, hogy a kormánynak a lehető legkevesebb pénzt kell költenie a lehető legtöbb közszükséglet kielégítésére (a brazil alkotmány 70. cikke).

Költségvetési felelősség

A költségvetési és pénzügyi szabályok megsértéséért a közvetlenül felelős felelős személyt és más közvetlenül felelős alkalmazottakat büntetéssel kell sújtani (a 2014. évi BLPRC 95. cikke).

Az állami kiadásoknak bizonyos korlátok és normák szerint kell történniük, amelyek be nem tartása büntetést von maga után (a költségvetési felelősségről szóló törvény 1. cikke - 101/2000. sz. törvényerejű rendelet).

Átláthatóság

Kína nyílt és átlátható költségvetési rendszerrel rendelkezik a gazdaság és a társadalom egészséges fejlődésének védelme érdekében (a 2014. évi BLPRC 1. cikke).

A kormánynak nyíltan és hozzáférhetővé kell tennie a közpénzekkel kapcsolatos valamennyi információt, hogy a társadalom rendelkezésére álljanak a közkiadások ellenőrzéséhez szükséges eszközök (a költségvetési felelősségről szóló törvény 48. és 49. cikke).
- LC 101/2000).

Egység

Az öt kormányzati szint mindegyikének saját költségvetéssel kell rendelkeznie (a kormányrendelet 3. cikke).
BLPRC/2014).

Minden szövetségi egység egységes költségvetést készít (a 4320/1964. sz. törvény 2. cikke).

Egyetemesség

A költségvetésnek tartalmaznia kell a kormányzat valamennyi szintjének valamennyi bevételét és kiadását (cikk 4. és 36. pontja).

A szövetség minden tagjának minden bevételt és kiadást fel kell tüntetnie a költségvetésben (cikkely a 4320/1964. évi törvény 2. cikke).

Vol. 33, No. 1 *Comparative Public Budgeting Research* 39

Évente	
A költségvetési év január 1-jén kezdődik st és december 31-én ér véget st a Gergely-naptár szerint. (a BLPRC/2014 12. cikke).	A pénzügyi év egybeesik a naptári évvel, január 1-jétől december 31-ig ^{stst} (a törvény 34. cikke). 4320/1964).
Kiegyensúlyozott költségvetés	
A költségvetés egyensúlyt tart fenn a bevételek és a kiadások között (a költségvetési rendelet 12. cikke). BLPRC/1994).	A bevételek és kiadások közötti egyensúly szükségessége (a költségvetési rendelet 1. cikkének (1) bekezdése). Felelősségi törvény/LC 101/2000).

A fenti táblázat azt mutatja, hogy Brazília és Kína valamelyest betartotta a nemzetközi államháztartási elveket. Nem volt célja, hogy kimerítő felsorolás legyen, hanem inkább a további tanulmányok alapjául, vagy legalábbis hozzájárulásként a közköltségvetés összehasonlító jogi kutatásának területéhez, ahogyan azt ez a dolgozat javasolja.

2014. szeptember 3-án Li Keqiang kínai miniszterelnök elnökölt az Államtanács végrehajtó ülésén, amelyen a költségvetési gazdálkodás, a szabványosítás és az átláthatóság javítását célzó kutatásokat támogatták.²⁰³ Az ülésen a résztvevők kijelentették, hogy a költségvetés az államháztartás sarokköve, és prioritásként kezelik a modern pénzügyi rendszer létrehozását.²⁰⁴ Ha egy ilyen találkozót a Hszi Csin-ping elnök hatalomra kerülése óta előmozdított korrupció elleni fellépés kontextusában vizsgálunk, valamint azt, hogy a 2016-2020-as tizenharmadik ötéves tervvel kapcsolatos viták már megkezdődtek, világossá válik, hogy Kína jelenleg jelentős pénzügyi reformon megy keresztül. A Xi Jinping/Li Keqiang-kormány - és Kína - jövője nagyban függ az ilyen szerkezetátalakítás gyakorlati hatásaitól.

IV. KÖVETKEZTETÉS

A múlt században sok nyugati középiskolában azt tanították a gyerekeknek, hogy az emberek egy három részre osztott bolygón élnek.

²⁰³ Guo Wu Yuan Chang Wu Hui Yi Yan Jiu Wan Shan Yusuan Guan Li Cu Jin Cai Zheng Shouzhi Gui Fan Tou Ming de Yijian Deng Gui Fan Tou Ming de Yijian Deng (国务院常务会议研究完善预算管理促进财政收支规范透明的意见等) [Az Államtanács végrehajtó ülése a kutatás előmozdításáról a költségvetési gazdálkodás javítása érdekében, Standardizáció és átláthatóság], PÉNZÜGYI MINISZTERIUM. NÉPKÖZTÁRSASÁG

KÍNA

(2014.szeptember3),

http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201409/t20140903_1135411.html .

²⁰⁴ *Id.*

világok: a harmadik világ, amely az elmaradott országokat tartalmazza; a második világ, a kommunista és szocialista nemzetekkel; és az első világ, a fejlett kapitalista államok otthona. Latin-Amerika, Afrika és néhány ázsiai országot a harmadik világhoz tartozónak tekintettek. Ide tartozott Brazília, Mexikó, Dél-Afrika és India. A második világba olyan nemzetek tartoztak, mint a Szovjetunió, Kína és Kuba. Az Egyesült Államok, Japán és az európai országok, például az Egyesült Királyság az első világ képviselői voltak.

Tekerjünk előre 2014-re, és ezt a három világra vonatkozó besorolást már csak ritkán használják. A második világ már nem létezik, és a korábban az első világhoz tartozó nemzeteket ma *fejlett* országoknak, azaz gazdagoknak nevezik; eközben a második és harmadik világ országai *fejlődő* országok, azaz szegények lettek. A címek megváltoztak, de a fejlődő világban élők reményei ugyanazok maradtak: hogy elég gazdagok legyenek ahhoz, hogy jobb életet engedhessenek meg maguknak.

A tizenkilencedik és a huszadik században a liberális demokrácia vált uralkodóvá a világban. A legtöbb latin-amerikai nemzet végül különböző mértékben ragaszkodott az alapelveihez: demokrácia, többpártiság, hatalommegosztás, jogállamiság, az egyéni jogok védelme és az alkotmányos rend érvényesülése. Az olyan politikákkal, mint a Monroe-doktrína, a jó szomszédság és a washingtoni konszenzusban összefoglalt elképzelések, valamint számos közvetlenebb beavatkozással az Egyesült Államok a múlt században megerősítette befolyását Latin-Amerika felett. A probléma az, hogy Latin-Amerika nagy része még mindig nem hagyta el a fejlődő világot. És ha a huszadik században a latin-amerikai országoknak nem volt alternatívája az Egyesült Államok kereskedelmi kiváltására, a huszonegyedik században Kína életképes lehetőségként mutatkozik be.

A tanulmány bevezetőjében azt javasoltam, hogy a modern Brazília-Kína kapcsolatok két aspektusát vizsgáljuk meg. Ami az elsőt illeti, nyilvánvaló, hogy az a pragmatikus megközelítés, amelyet Brazília és Kína kétoldalú kapcsolataik magjának kialakítására választott, belülről fakad, vagyis a jogrendszerükből ered, és visszhangra talál a külpolitikájukban. Viselkedésüket az általam kínai-brazil alapelveknek nevezett elvek vezérik: a be nem avatkozás, az egyenlőség és a win-win (kölcsönös előnyök). Természetesen vannak más elvek is, amelyeket mindkét nemzet jogrendszere és külpolitikája biztosít, de ez a három a leggyakrabban alkalmazott elv a kétoldalú megállapodásokban 1974 óta, amikor Brazília és Kína először vette fel a diplomáciai kapcsolatokat.

Vol. 33, No. 1 Comparative Public Budgeting Research 41

Ahogy a világ változik, Brazília és Kína továbbra is aktívan kiáll majd az egyetemes értékek mellett a politikai tömbökben, például Oroszországgal, Indiával és Dél-Afrikával együtt a BRICS-csoportban. Ez már megkezdődött a BRICS hosszú távú együttműködési stratégiájának²⁰⁵ öt pillérével és a 2014-es Fortalezai Nyilatkozatban megfogalmazott egyéb elvekkel.²⁰⁶ Hasonlóképpen, Kína és Brazília a latin-amerikai és karibi nemzetekkel együtt biztosan támogatni fogja az egyetemes értékeket, például a CELAC alapelveit és közös értékeit,²⁰⁷ ahogyan azt a 2014-es brasíliai csúcstalálkozón a kínai, latin-amerikai és karibi országok vezetőinek közös nyilatkozatában is tették.²⁰⁸ Ez a tendencia 2015 elején, az első CELAC-Kína Fórumon is egyértelművé vált, mivel a Pekingi Nyilatkozat szerint a CELAC-Kína kapcsolatokat a tisztelet, az egyenlőség, a pluralitás, a kölcsönös előnyök, az együttműködés, a nyitottság, a befogadás és a feltétel nélküliség elvei vezérik.²⁰⁹ Mivel azonban a Kína-CELAC együttműködési terv (2015-2019) a részleteket a Kína és az érdekelt latin-amerikai és karibi országok közötti partnerségek megtárgyalására hagyja, joggal mondhatjuk, hogy az elmúlt negyven év brazil-kínai megállapodásai alapján valószínűsíthető, hogy ezek az együttműködések elsősorban a be nem avatkozás, az egyenlőség és a win-win alapokon fognak nyugodni.²¹⁰

Mindent összevetve, a kínai-brazil alapelvek a belátható jövőben továbbra is a Brazília és Kína közötti kétoldalú kapcsolatokban lesznek a normák. Valójában nemcsak hogy továbbra is ezek lesznek a szabályok, hanem a Kína, Brazília, valamint a latin-amerikai és karibi országok közötti ügyletek, valamint a BRICS-országok közötti ügyletek alaphangját is ezek fogják megadni.

A modern brazil-kínai kapcsolatok második aspektusa, amelyet ebben a tanulmányban vizsgálni kívántam, a pénzügyi jog, a közigazgatás és az államháztartás metszéspontjában elhelyezkedő tudományágra vonatkozik: az állami költségvetés-tervezésre. A kulcsfontosságú területek közül, amelyekre a tudósok összpontosíthatnak, hogy stratégiai szempontból jobban megértsék Kínát

²⁰⁵ Lásd OBSERVER RESEARCH FOUNDATION, 76. lábjegyzet.

²⁰⁶ Lásd a VI. BRICS-csúcstalálkozót, 78. lábjegyzet.

²⁰⁷ Lásd az EURÓPAI PARLAMENT WEBOLDALÁT, 77. lábjegyzet.

²⁰⁸ Lásd a brasíliai külkapcsolatok minisztériuma, 59. lábjegyzet.

²⁰⁹ Lásd a CELAC és Kína külügyminisztereinek első találkozásán jóváhagyott dokumentumokat, 84. lábjegyzet.

²¹⁰ *Id.* a XIV. szakaszban (- . . a konkrét együttműködési kezdeményezések megvalósítása vagy a normák elfogadása Kína és az érdekelt latin-amerikai és karibi országok közötti konkrét tárgyalások tárgyát képezi.).

és Brazíliában az állami költségvetés jogi kutatásának prioritást kell élveznie. A kínai-brazil közköltségvetési kutatás időzítése nem is lehetne jobb.

2014 októberében a brazil állampolgárok megszavazták, illetve újraválasztották elnöküket, tartományi kormányzóikat, szenátorait, valamint szövetségi és tartományi képviselőiket. Brazília jelenlegi elnökét, Dilma Rousseffet újraválasztották egy második, négyéves ciklusra.²¹¹ Győzelmével a szövetségi kormányt továbbra is a Munkáspárt irányítja, ahogy 2003 óta.

A szavazási eredménytől függetlenül, a 2014-es választások hatóköréből adódóan a kormányzás újrakezdődött Brazíliában, amikor a megválasztott vagy újraválasztott képviselők 2015. január 1-jén letették az esküt. Az a bizonyos választás azért volt fontos, mert új többéves tervet, azaz PPA-t hozott a szövetségi kormánynak. 2015 végére Brazília elkészíti a szövetségi, tartományi és szövetségi kerületi kormányok számára a 2016-2019-es PPA-t, a 2016-os LDO-t és a 2016-os LOA-t, amelyek mindegyike 2016 januárjában lép hatályba.²¹² Ennek megfelelően 2015-ben Kína is megvitatja a 2016-2020-as tizenharmadik ötéves tervét és a 2016-os éves költségvetését, amelyek az új brazil PPA-val, LDO-val és LOA-val egy időben, 2016-ban lépnek hatályba.²¹³ Tekintettel arra, hogy Brazília négyéves tervet fogad el, Kína pedig ötéves tervet alkalmaz, az a körülmény, hogy a 2016-2019-es brazil többéves tervet és a 2016-2020-as kínai tizenharmadik ötéves tervet egyszerre tárgyalják és léptetik hatályba, csak húszévente fordul elő, legutóbb az 1996-1999-es PPA és az 1996-2000-es kilencedik ötéves terv esetében.

Így a 2015-ös év egyedülálló lehetőséget kínál a két költségvetési rendszer összehasonlítására és a belőlük való tanulásra. Kína korrupcióellenes erőfeszítéseivel és átláthatósági hullámával összhangban a brazil gyakorlat hasznos lehet Kínában. Hasonlóképpen, Kína hatékonyságát az infrastruktúra előállításában Brazíliában is meg lehetne vizsgálni. A hatodik BRICS-csúcstalálkozót követően aláírt harminckét kétoldalú megállapodás egyike a brazil-kínai vasúti együttműködésről szólt.

A költségvetési egybeesés azt is jelenti, hogy a két ország vezetője egyidejűleg, hosszabb ideig lesz hivatalban. Ahogy a

²¹¹ Dilma Rousseff az érvényes szavazatok 51,64%-át kapta, míg ellenfele, Aécio Neves 48,36%-át. *Plenário do TSE proclama resultado definitivo do segundo turno da eleição presidencial*, TRIBUNALSUPERIORELEITORAL (Dec.9,2014)

,<http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2014/Dezembro/plenario-do-tse-proclama-resultado-definitivo-do-segundo-turno-da-eleicao-presidencial> (Braz.).

²¹² *Lásd a II. részt* (a PPA, az LDO és a LOA magyarázata).

²¹³ *Lásd a III. részt* (az ötéves terv és az éves költségvetés ismertetése).

Vol. 33, No. 1 Összehasonlító állami költségvetési kutatás43

a hatalomváltások általában átmenetileg lelassítják a kormányokat, ez a kínai-brazil partnerség megerősítése szempontjából is fontos. Xi Jinping elnök 2012. november 15-én lett hivatalosan a Kínai Kommunista Párt Központi Bizottságának főtitkára, és 2013. március 14-én vette át az elnöki tisztséget. Ez azt jelenti, hogy legalább 2018 elejéig, a kínai politikai gyakorlat szerint pedig valószínűleg 2023-ig lesz hivatalban. Mivel Brazília elnökét, Dilma Rousseffet 2014-ben újraválasztották, 2018 végéig marad hatalmon. Mindent egybevetve, a brazil szövetségi kormány és a kínai központi kormány számára 2015 elejétől aranyat érő együttműködési lehetőség nyílik.

Egy ország stratégiai költségvetési elképzeléseinek elemzése - Brazília többéves tervei és Kína ötéves tervei - hagyományos módja a kormányok szükségleteinek előrejelzésének és a kölcsönös megértés elősegítésének, de még nem vizsgálták meg teljes mértékben sem a latin-amerikai és karibi nemzetekre szakosodott tudósok, sem a BRICS-tagokra összpontosító tudósok. Mivel Brazília az egyetlen latin-amerikai vagy karibi ország a BRICS-országok között, és Kína egyre inkább hajlandó a régióval kapcsolatba lépni, például a CELAC-Kína fórumon keresztül, egy átfogó állami költségvetés-kutatási program elsősorban Kínára és Brazíliára összpontosíthatna. Ezt követően ki lehetne terjeszteni a többi BRICS-országra és latin-amerikai országra.²¹⁴ Az eredmények elősegítenék a kínai-brazil, BRICS- és CELAC-országok közötti megértést a fejlődő világon belül és kívül a XXI. század hátralévő részében.

Vegyük például azt, hogy míg az infrastruktúra hiánya a Brazília nem éppen egy államtitok, egy pillantás a 2012-2015-ös PPA-ra megmutatja, hogy a brazil szövetségi kormány hatvanöt tematikus programra különített el forrásokat, 56,8%-ot szociális programokra és 26,3%-ot infrastruktúrára.²¹⁵ Másrészt a 2015-ös LDO tervezete feltárja, hogy 2014-ben a brazil GDP 34,8%-át már az államadósság kifizetésére költötték le.²¹⁶

²¹⁴ *Lásd pl.: Mexico adopts five-year plan for social, economic development*, GLOBAL TIMES (2013. május 21., 11:04), <http://www.globaltimes.cn/content/783127.shtml>; Nafees Meah, *India's new 12th Five Year Plan - Faster, More Inclusive and Sustainable Growth*, RESEARCH COUNCILS UK (2013. január 15.), <http://blogs.rcuk.ac.uk/2013/01/15/indias-new-12th-five-year-plan-faster-more-inclusive-and-sustainable-growth/>.

²¹⁵ *Lásd: Brazil Tervezési Minisztérium*, 132. lábjegyzet.

²¹⁶ *Executivo propõe salário mínimo de R\$ 779,79 na LDO de 2015 [A végrehajtó 779,79 R\$ minimálbért javasol a 2015. évi LDO-ban]*, CHAMBER OF DEPUTIES OF BRAZIL (2014. április 16.),

Ezek az elemek hozzájárultak ahhoz, hogy Brazília támogatta az Új Fejlesztési Bank (NDB) létrehozását, amelyet a BRICS-országok hoztak létre azzal a céllal, hogy "forrásokat mozgósítson a BRICS-országok és más feltörekvő piacgazdaságok és fejlődő országok infrastrukturális és fenntartható fejlesztési projektjeihez".²¹⁷ Kínai részről az infrastruktúrát a 2011-2015 közötti tizenkettedik ötéves tervben is az alapvető közszolgáltatások egyik kulcspontjává emelték. Hasonlóképpen, a 2009-es egészségügyi reformra építve ez a terv az egészségügy és az orvosi ellátás területét is stratégiai prioritásként tartotta számon, ami tovább hozzájárult az elmúlt néhány év biogyógyászati ágazati fellendüléséhez Kínában, ami viszont multinacionális vállalatokat vonzott a kínai piacokra. A tizenkettedik ötéves tervben biztosították a "Befogadás" (a külföldi tőkefelhasználás szintjének növelése) és a "Kifelé" (a tengerentúli befektetési együttműködés fejlesztésének felgyorsítása) kínai stratégia fenntartását is. A hivatalos bátorítással a kínai vállalatok folytatták a külföldi befektetéseket, ami napjainkban Latin-Amerikában és Afrikában megfigyelhető növekvő hatást eredményezett.

Mivel az állami költségvetés olyan tudományág, amelyet különböző nézőpontokból lehet vizsgálni, a kínai-brazil összehasonlító kutatásokat könnyebb lenne a jogi oldalra összpontosítva kezdeni. Ennek a hajlammak az okai abban rejlenek, ahogyan mindkét ország hozzáférhetővé teszi a költségvetési információkat. Brazília egyre átláthatóbbá vált a közkiadásokat illetően, egészen odáig eljutva, hogy a kormánytisztviselők fizetését havi rendszerességgel közzéteszi az interneten. Az elnöktől kezdve a Kínában szolgáló összes diplomatáig, egy okostelefonnal és néhány kattintással bármikor ellenőrizni lehet a keresetüket.

A korrupcióellenes gondolkodásmód mellett a brazil közigazgatásban a szélsőséges átláthatóság hasonló mintája köszön vissza. Például hónapról hónapra nyomon követhető a brazil éves költségvetések végrehajtása szövetségi szinten, valamint a huszonhat brazil állam és a szövetségi körzet többségében. Tekintettel a hazai jogszabályok által megkövetelt átláthatóság előrehaladására, ugyanennek kell történnie az ország minden egyes városával. Ilyen körülmények között a brazil kormány számára kihívást jelent majd, hogy egyensúlyt teremtsen az átláthatóság előnyei és a nemzetre jelentett kockázatok között egy egyre inkább multilaterális és

[http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/economia/466115-executivo-propoe-salario-minimo-de-r\\$-779,79-na-ldo-de-2015.html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/economia/466115-executivo-propoe-salario-minimo-de-r$-779,79-na-ldo-de-2015.html).

²¹⁷ Lásd az *Új Fejlesztési Bankról* szóló megállapodás - Fortaleza, 2. lábjegyzet, 2. cikk. 2.

Vol. 33, No. 1 Összehasonlító állami költségvetési kutatás45

összekapcsolt világ. Brazíliához hasonlóan Kína is törekszik a nagyobb átláthatóságra, mint a korrupció visszaszorításának és az elszámoltathatóság előmozdításának eszközére.²¹⁸ Ebben a szakaszban azonban még közel sem olyan átlátható, mint Brazília - például az állami költségvetés nyilvánosságra hozatala tekintetében -, és lehet, hogy soha nem is lesz az.

Amint azt e dokumentum során bemutattuk, a kínai-brazil kapcsolatok jövőjét négy-öt évre előre lehet jelezni a vonatkozó stratégiai terveken keresztül, és évente meg lehet erősíteni, amikor a megfelelő költségvetéseket végrehajtják és ellenőrzik. Ugyanez elmondható és elvégezhető a latin-amerikai országokat és a BRICS-országokat érintő költségvetési összehasonlító jogi tanulmányokkal is.

²¹⁸ Brazília és Kína már korábban is tett fogadalmat a korrupció elleni küzdelemre, de korlátozott eredményekkel. A brazil katonai kormányzás megszűnése után a nép által közvetlenül megválasztott első elnököt, Fernando Collor Mello-t, aki 1990-1992 között volt hivatalban, korrupciós vádakkal vádolták meg. A korábbi kínai miniszterelnök, Zhu Rongji, aki 1998-2003 között volt hatalmon, egyszer azt mondta: "100 koporsót fogok előkészíttetni. Kilencvenkilencet a korrupciós tisztviselőknek, az utolsót pedig magamnak." Mindazonáltal a Transparency International civil szervezet 2013-as Korrupció Érzékelési Indexében Brazília a 72., Kína pedig a 80. helyen áll a világranglistán a közszféra korrupciójának észlelt szintje alapján. Az említett kutatás szerint mindkettőnek komoly korrupciós problémája van. ■ A legtöbb fejlett országot ugyanebben a rangsorban kevésbé korruptnak ítélik. Ahogy a világ egyre jobban integrálódik, Kínának és Brazíliának nemcsak a saját nemzeti jólétük miatt kell küzdenie a korrupció ellen, hanem azért is, mert nehezebb lesz globálisan vezető pozíciót betölteniük, ha korruptnak tartják őket. Ebben az összefüggésben annak megismerése, hogy milyen korrupcióellenes intézkedések működnek (vagy nem működnek) egy másik fejlődő országban, ugyanolyan hasznosnak bizonyulhat, mint a korrupció által már kevésbé érintett országoktól való tanulás.

ZhuRongji, ENCYCLOPEDIABRITANNICA, <http://global.britannica.com/EBchecked/topic/657009/Zhu-Rongji>; Andrew Jacobs, *Chinese Officials Find Misbehavior Now Carries Cost*, THE NEW YORK TIMES, elérhető a http://www.nytimes.com/2012/12/26/world/asia/corrupt-chinese-officials-draw-unusual-publicity.html?_r=0 (2012. dec. 25.); *Fernando Collor*, BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-collor> (Braz.); *Corruption Perceptions Index 2013*, TRANSPARENCY INTERNATIONAL, elérhető a http://issuu.com/transparencyinternational/docs/cpi2013_brochure_single_pages/1?e=2496456/5813913 oldalon.