



---

**MTA Law Working Papers  
2019/2.**

**A magyar pénzügyi alkotmányjog  
átalakulása**

*Simon István*

---

**Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences  
Budapest**

**ISSN 2064-4515**

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

SIMON István\*

## A magyar pénzügyi alkotmányjog átalakulása

### I. Előkérdések – hatalmi egyensúlyok

#### 1. Az Alaptörvény elfogadása – bevezetés

A közösségi pénzügyek alkotmányos alapjait lényegesen átalakító új alkotmány, Magyarország Alaptörvénye, 2012. január 1-jén lépett hatályba. Az Alaptörvény pénzügyi tárgyú rendelkezései meghatározzák a társadalom működéséhez szükséges gazdasági-pénzügyi intézményeket, a pénz- és vagyongazdálkodás lényeges szabályait, valamint a közterhek alapvető elosztási szabályait. Az Alaptörvény számos konfliktust okozott; a kritikusok vitatták a szükségességét, a megalapozottságát és a legitimitását. Sólyom László a magyar alkotmányosság alászállásának mintegy bizonyítékául említi azt is, hogy a 2010-es választásokat követően a hatalmon lévő Kormány saját gazdaság- és adópolitikáját az alkotmányos szabályok körébe emelte, ami gyakorlatilag lehetetlenné teszi azt, hogy későbbi kormányok ezt megváltoztassák.<sup>1</sup> Többen hasonló kritikát fogalmaztak meg az új alkotmányos pénzügyi szabályokkal<sup>2</sup> kapcsolatban vagy az alkotmányos szabályok keretei között folytatott pénzügyi politikára<sup>3</sup> vonatkozóan, ezért erre is figyelemmel vázolom fel a szabályok értelmét, ahogy én látom, és érvelek a szabályozás indokoltsága mellett. Közel tíz évvel ezelőtt hasonló irányú alkotmányos szabályozást javasoltam.<sup>4</sup> A változások értékelésekor figyelembe kell venni azt is, hogy az idő eddig ugyanúgy igazolta a pénzügyek új alkotmányos szabályozását, mint ahogy az annak keretei között folytatott ún. unortodox pénzügyi politikát is. Ez korántsem jelenti azt, hogy a magyar pénzügyi rendszer tökéletes, pusztán azt, hogy az alapvető irány helyes.

A magyar pénzügyi alkotmányjog egyes szabálysoportjainak tárgyalása előtt célszerűnek látszik felidézni a polgári átalakulást követő és a második világháború utáni

---

\* SIMON István tanszékvezető egyetemi docens, ELTE ÁJK Pénzügyi Jogi Tanszék.

A tanulmány a „350 éves az ELTE Jogi Kara” c. konferenciasorozat keretében, 2017. december 15-én rendezett pénzügyi jogi konferencián elhangzott előadás kiegészített változata. A tanulmány a jubileumi konferenciakötetben, 2019 tavaszán jelenik meg. A szerző köszönettel tartozik Borsos-Szabó Ágnesnek és Bérci Ildikónak a szöveg gondozásáért. A jubileumi konferenciakötet szerkesztője Varga István.

<sup>1</sup> SÓLYOM, László: The Rise and Decline of Constitutional Culture in Hungary. In BOGDANDY, Armin von – SONNEVEND, Pál (eds): *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*. London, 2015. 5–32., 19. o. („The elevation of topical economic or taxation policies of the present government to constitutional status, thereby making changes by future governments practically impossible, are similar cases.”)

<sup>2</sup> Például DEÁK Dániel: *Alkotmány és adójog*. Budapest, 2016.; JAKAB, András – SONNEVEND, Pál: Continuity with Deficiencies: The New Basic Law of Hungary. *European Constitutional Law Review*, 9. (2013) 1., 102–138., 121. o. (doi:10.1017/S1574019612001058); BÁNKUTI, Miklós – HALMAI, Gábor – SCHEPPELE, Kim Lane: From Separation of Powers to a Government without Checks: Hungary’s New and Old Constitution. In TÓTH, Gábor Attila (ed.): *Constitution for a Disunited Nation: On Hungary’s 2011 Fundamental Law*. Budapest – New York, 2012. 237–269., 240. o. („the pension system, the family welfare support system, the basic rules of taxation all assigned to cardinal laws”).

<sup>3</sup> Például BOD Péter Ákos: A magyar pénzpolitika nemzetközi meghatározottságáról. *Hitelintézeti Szemle*, 10. (2011) 1., 1–13. o.

<sup>4</sup> SIMON István: A közpénzügyek szabályozása az alkotmányban: tervezet. *Pázmány Law Working Papers*, (2011) 16., 1–41. o. <http://plwp.eu/evfolyamok/2011/122-2011-16> (2018.06.30.); SIMON István: A közpénzügyek szabályozása az alkotmányban. In DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*. II. köt. Budapest–Pécs, 2013. 361–417. o.

alkotmányozást, mert az eltérő természetű hatalmi egyensúlyok és a kereteik között létrejött szabályok fényében jobban látjuk mai szabályainkat.

## 2. Hatalmi egyensúlyok

1. Az alkotmányozással összefüggésben érdemes felidézni Charles A. Beard egy évszázada megjelent könyvét az Egyesült Államok Alkotmányának gazdasági értelmezéséről.<sup>5</sup> Gondolatmenetének lényege, hogy az Alkotmány szövegét jelentős mértékben meghatározták az alkotmányozók gazdasági érdekei. Hipotézise James Madisontól származik, aki szerint a különféle tulajdonszerzési képességek és a tulajdonolt javak sokfélesége határozza meg egy társadalom érdektagoltságát és ebből következő pártpolitikai szerkezetét; a törvényhozás legfőbb feladata, hogy a különböző érdekek szabályozásával a pártharcokat szükségszerű és rendszeres kormánytevékenységgé változtassa.<sup>6</sup> Az érdekek különbözőségével magyarázza Beard azt, hogy az Alkotmányt az emberek bizonyos csoportja hozta létre, míg más csoportja ellenezte.<sup>7</sup> Az Alaptörvény elfogadásának több oka volt és ezek között valószínűleg nem a pénzügyi érdek volt a legmeghatározóbb. A pénzügyeket tanulmányozva mégis azt gondolom, hogy alappal tulajdoníthatunk jelentőséget a pénzügyi-gazdasági érdekeknek egyes történések, vagy jogszabályok tartalmának okai után kutatva.

2. A hatalmi egyensúly írott szabályait, az alkotmányosság gyökereit a jogtörténeti szakirodalom szerint a középkorban találjuk, és lényege szerint az uralkodó és az alattvalók közötti olyan alapvető megállapodás, amely biztosítja az alattvalók jogait és meghatározza az állam (uralkodó) feladatait és hatásköreit.<sup>8</sup> Példaként említhető az angol *Magna Carta* 1215-ből<sup>9</sup> és a magyar Aranybulla 1222-ből.<sup>10</sup> A középkori hatalmi egyensúly egy-egy országon belül az uralkodó és a nemesség közötti viszonyt érinti, ugyanakkor az egyház szerepe sem hagyható figyelmen kívül.

3. A polgári forradalmak során a harmadik rend a legtöbb országban elfoglalta az abszolutizmus által létrehozott központosított állam irányító pozícióit. Politikai céljai két szóval összegezhetőek, alkotmányosság és parlamentarizmus; nemzetállami keretek között. A korabeli parlamentek oligarchikus jellegűek voltak; például Angliában a 20. század elejéig a Lordok Háza kontrollálta a törvényhozást, vagy például Belgiumban az 1831-es alkotmány a társadalom 1%-ának biztosított választójogot.<sup>11</sup> Magyarországon az 1848. évi V. tc. a 20. életév betöltéséhez kapcsolta a választójogot, azonban a nők számára nem biztosította és

<sup>5</sup> BEARD, Charles A.: *Az Egyesült Államok Alkotmányának gazdasági értelmezése*. Budapest, 1988.

<sup>6</sup> BEARD: *Az Egyesült Államok Alkotmányának gazdasági értelmezése*. 47–48. o.; MADISON, James: *The Federalist No. 10*. In HAMILTON, Alexander – MADISON, James – JAY, John: *The Federalist Papers*. New York, 2003. 52. o.

<sup>7</sup> BEARD: *Az Egyesült Államok Alkotmányának gazdasági értelmezése*. 48. o.

<sup>8</sup> VAN CAENEGEM, R. C.: *An Historical Introduction to Western Constitutional Law*. Cambridge, 1985., E-book 2012: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781139170871> (2018.06.30.) 88. o. Hasonlóan MEZEY Barna: *Alkotmány és képviselő a középkori Európában*. In MEZEY Barna – SZENTE Zoltán (szerk.): *Európai parlamentarizmus és alkotmánytörténet*. Budapest, 2003. 19–177., 31. o.

<sup>9</sup> Jóllehet a *Magna Carta* a jog által korlátozott kormány és az alkotmányosság (egyik) szimbóluma napjainkban, korabeli jelentősége csekély volt, mert az uralkodó egyszerűen nem tartotta be. Lásd MELTON, James – HAZELL, Robert: *Magna Carta... Holy Grail?* In HAZELL, Robert – MELTON, James (ed.): *Magna Carta and its Modern Legacy*. Cambridge, 2015. 3–20., 3. o.

<sup>10</sup> A középkorban a nemesség és az uralkodó közötti vita mindig a bevételi oldalra, az adózásra vonatkozott. Magyarországra vonatkozóan lásd például MAGYARY Zoltán: *A magyar állam költségvetési joga*. Budapest, 1923. (OGYH reprint, Budapest, 2010.) 1–23. o. (22. o.: „Az előadottak igazolják, hogy az országgyűlésnek az adómegajánlás jogán kívül az államháztartásra más befolyása nem volt.”).

<sup>11</sup> CAENEGEM: *An Historical Introduction to Western Constitutional Law*. 194–195. o.; CONCHA Győző: *Újkori alkotmányok*. I. kötet. Budapest, 1884.

további – például vagyontalanokra, gazdai hatalom alatt állókra vonatkozó – korlátozásokat tartalmazott. Angliára vonatkozóan van Caenegem úgy fogalmaz, hogy az arisztokraták, a dzsentrik és a tehetős burzsoák oligarchikus csoportja kormányozta az állam hajóját és hozta létre a virágzó piacgazdaság jogi alapjait.<sup>12</sup>

Amint Nagy Tibor összehasonlító jogtörténeti kutatásainak eredményeként kimutatta, a korabeli alkotmányok arról tanúskodnak, hogy a pénzügyek körében az államfinanszírozás eszközeit (adó, államadósság), a közkiadásokról való döntést és ennek ellenőrzését (költségvetés és zárszámadás), valamint a pénz szabályozását tekintették alapvető jelentőségűnek a politikai osztály tagjai, és ezért törvényhozási tárgyként a parlamentek saját hatáskörükben tartották.<sup>13</sup> Ez a megoldás a döntések áthelyezését jelenti a parlamenthez; további garanciák beépítését nem tartották szükségesnek, mert maga a parlament volt a garancia. Az adók esetében a lényeges változást a közteherviselés általánosságának bevezetése, a nemesek előjogainak megszüntetése jelentette.

A polgári alkotmányozás korát nemzetközi szinten a háborúk és a gyarmatosítás jellemezték; a gazdasági előnyyszerzés elsősorban az államok érdekszférájának katonai eszközökkel történő földrajzi kiterjesztésével valósult meg.

4. A második világháborút követően, mintegy válaszul az első liberális korszak és a diktatúrák zsákutcájára – és belátva azt, hogy a két állampolgári kötelezettség, a katonai szolgálat és az adófizetés általános<sup>14</sup> –, az európai és az angolszász országokban egy olyan társadalmi berendezkedést hoztak létre, amely az adott államok polgárainak túlnyomó többségét integrálta és eltérő mértékben, de biztosította a politikai jogok mellett a gazdasági, kulturális és szociális jogok kiteljesedését, az emberhez méltóbb élet előfeltételeit.<sup>15</sup> Ez a jóléti állam, amelynek alapja az általános választójogon alapuló demokrácia volt; az általános választójog – és az ezen alapulóan megjelenő társadalmi érdektagság – jelentősen meghatározta a hatalmi egyensúlyt és a politikai döntéseket, irányokat.

A pénzügyi alkotmányosság kérdéseit tekintve, a második világháborút követő alkotmányozás körében Nagy Tibor új jelenséget mutatott ki; szemben a polgári forradalmak korával, amikor a pénzügyi jog alkotmányos alapjait hozták létre a törvényhozási tárgyak meghatározásával, már külön pénzügyi fejezetek kerültek az alkotmányokba; egyes tárgyköröket – elsősorban az adózásra és a költségvetésre vonatkozókat – részletesen szabályoztak.<sup>16</sup> A német Alaptörvény – amely tartalmazza azt is, hogy Németország szociális állam – például a szövetség, valamint a tagállamok egymás közötti pénzügyi kapcsolatát a pénzügyi kiegyenlítés rendszere útján szabályozza. A lényegét tekintve ez a szabályozás az adott nemzetállami keretek között a jóléti állam megteremtésének egyik eszköze, amelynek célja, hogy az adott államban mindenhol azonos szintű közszolgáltatások működjenek, függetlenül attól, hogy központi vagy tagállami feladatról van szó, és attól is, hogy mely tagállam által nyújtott közszolgáltatásról van szó.<sup>17</sup> Ebben a korszakban teljesedett ki a

<sup>12</sup> CAENEGEM: *An Historical Introduction to Western Constitutional Law*. 108. o.

<sup>13</sup> NAGY Tibor: A pénzügyi jog alkotmányos alapjai. *Acta Fac. Pol. Jur. Univ. Sci.*, 5. (1963) 2.; NAGY Tibor: A pénzügyi jog és a pénzügyi alkotmányosság. In SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog I*. Budapest, 2007. II.6. 58–62. o. Amint Concha Győző fogalmaz, az egyes rendszerekben, ahol a királyság alkotmányos monarchiává vált – például Belgium – a költségvetésről való döntés révén korlátozták az uralkodó hatalmi törekvéseit. CONCHA: *Újkori alkotmányok*. 84–92. o.

<sup>14</sup> HUBER, Evelyn: Introduction. In LEIBFRIED, Stephan et al. (eds): *The Oxford Handbook of Transformations of the State*. Oxford, 2015. 1–41., 3. o.

<sup>15</sup> Több európai állam alkotmánya tartalmazta – és tartalmazza ma is – valamilyen formában a „szociális állam” elvet. Például német alaptörvény (1949) 20 cikk (1) bekezdés; francia alkotmány (1958) 1. cikk; spanyol alkotmány (1978) 1. cikk (1) bekezdés. <https://www.constituteproject.org/> (2018.06.30.).

<sup>16</sup> NAGY: A pénzügyi jog alkotmányos alapjai.; NAGY: A pénzügyi jog és a pénzügyi alkotmányosság. 60–61. o.

<sup>17</sup> Lásd Német Alaptörvény, X. *Das Finanzwesen* című fejezet.

személyi jövedelemadó, és került középpontba az adózás igazságosságának kérdése.<sup>18</sup> Például a Német Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogból vezette le a létminimum adómentességének elvét.<sup>19</sup>

Maga a kor a humanizmus reneszánsza volt Nyugat-Európában. Európából távolabbra nézve, ha a gyarmati rendszerre és arra gondolunk, ami több helyen utána maradt,<sup>20</sup> , illetve a szocialista rendszereket megtapasztalva tudjuk, hogy az életlehetőségek jelentős mértékben eltérőek voltak a 20. század második felében, és eltérőek ma is. Magyarországon például, – eltekintve 1945. évi VIII. törvénycikk rövid ideig való érvényesülésétől – 1990-ig korlátozták a választójogot.<sup>21</sup>

Korunk értelmezése szempontjából fontos, ezért utalni kell a második világháborút követő nemzetközi viszonyok jellemzőire. A 20. század az Amerikai Egyesült Államok, az amerikai béke évszázada volt, jóllehet a Szovjetunió létrejötté és a II. világháború után kiterjesztett érdekszférája a kelet-közép-európai rendszerváltásokig meghatározó volt a nemzetközi kapcsolatok szempontjából. A nemzetközi rendszer alapja, amint azt az ENSZ Alapokmánya is megfogalmazza, a nemzetek egyenjogúságán és a nemzeti önrendelkezésén alapuló, államok közötti együttműködés volt.<sup>22</sup> Ez a kép, az egyenjogúságot és az önrendelkezést tekintve, a hétköznapi valóság szintjén árnyaltabb volt, azonban ez a nemzetközi rendszer – (gazdasági) államhatárokkal körbevett – államok közötti kapcsolatrendszeren alapult. Változások – mint például a gyarmati rendszer felbomlása vagy a regionális integrációk, köztük az európai integráció fejlődése – voltak, azonban ezek akkoriban az említett alapszerkezetet nem változtatták meg. Valószínűsíthető, hogy a gyarmati rendszer – az európai „világbirodalmak” – felbomlása összefügg azzal, hogy megváltozott a nemzetközi erőter, belépett az Egyesült Államok mint gyarmatok nélküli meghatározó szereplő. Amint Dani Rodrik írja, az Egyesült Államok a második világháború utáni gazdasági rendszerhez a multilateralizmus és a diszkrimináció tilalmának kezdeményezésével járult hozzá.<sup>23</sup> A multilateralizmus és a nemzetközi szervezeteken belüli döntéshozatal a domináns hatalmak, főként az Egyesült Államok békés érdekérvényesítését biztosította a nemzetközi térben,<sup>24</sup> ami a korábbi háborúkhöz képest jobb megoldás volt. A diszkrimináció tilalma pedig Anglia és a többi volt gyarmattartó ország elleni burkolt támadás volt, és arra szolgált, hogy a volt gyarmatokkal fenntartott gazdasági kapcsolatokban az USA-hoz képest meglévő előnyeiket lefaragja.<sup>25</sup>

A háború utáni rendszer nemzetközi pénzügyi joga a nemzetállamok közötti kereskedelmi és pénzügyi kapcsolatok biztosítását szolgálta. A második világháború után nemzetközi pénzügyeknek az ENSZ szakosított szervezetei, a Bretton Woods-i pénzügyi

---

<sup>18</sup> VANISTENDAEL, Frans: Is Fiscal Justice Progressing? *Bulletin for International Taxation*, 64. (2010) 10., 526–540. o.

<sup>19</sup> REIMER, Ekkehart: *German Income Tax – Outline and Reforms*. Kézirat. 2001. 1–44., 7. o.; KUBE, Hano: Financing the State – the Tax-funded State versus Multiple and Mixed Financing Strategies. In PÜNDER, Hermann – WALDHOFF, Christian (eds): *Debates in German Public Law*. Oxford, 2014. 131–158., 148. o.; ENGLISH, Joachim: The Impact of Human Rights on Domestic Substantive Taxation – the German Experience. In MADURO, Miguel Poiaras – PISTONE, Pasquale et al. (eds): *Human Rights and Taxation in Europe and the World*. Amsterdam, 2011. 285–302., 287. o.

<sup>20</sup> Például FANON, Franz: *A föld rabjai*. Budapest, 1985. (Francia eredeti kiadás: 1961).

<sup>21</sup> DEZSŐ Márta et al.: *Alkotmánytan I*. Budapest, 2007. 141. o. A II. világháború előtt a gyakorlatban nem érvényesülő 1918. évi I. tv. mellett az 5985/1919. M. E. rendelet – amely a választójogot a 24. életév betöltéséhez kötötte – tekinthető a demokratikus követelményeknek megfelelőnek.

<sup>22</sup> ENSZ Alapokmány 1. cikk 2. Törvénybe iktatta az 1956. évi I. törvény.

<sup>23</sup> RODRIK, Dani: *A globalizáció paradoxona – Demokrácia és a világgazdaság jövője*. Budapest, 2014. 104–105. o.

<sup>24</sup> STONE, Randall W.: *Controlling Institutions*. Cambridge, 2011. 1–7. o.

<sup>25</sup> RODRIK: *A globalizáció paradoxona...* 104. o.

intézmények, a nemzetközi kereskedelemnek a GATT adták a kereteket. Az OECD fokozatosan vált fontos nemzetközi szervezetté a nemzetközi pénzügyek (adózás, később devizaliberalizáció) jogi infrastruktúrájának kialakítása szempontjából. Jóllehet a jóléti államok integrálták a társadalom jelentős részét, azonban a nemzetközi kereskedelem – multilaterális vámjog (GATT) – egyensúlytalanságaiból következően részben a fejlődő világ terhére.<sup>26</sup> A nemzetközi adójog (OECD modellegezmény) szintén egyensúlytalanságot mutatott és a mutat a tőkeexportáló országok javára az adóbevételek elosztása körében.

### 3. Globalizáció – hatalmi egyensúlytalanság napjainkban

1. Mai világtrendünk kialakulásának előzménye a hetvenes évek válságaiból<sup>27</sup> eredő, annak megoldását célzó konzervatív fordulat<sup>28</sup> az Egyesült Királyságban (1979) és az Egyesült Államokban (1981); a folyamatot felerősítette a Szovjetunió megszűnése 1991-ben. A nyolcvanas évektől a fejlett államok és gazdasági érdekcsoportjaik a pénzügyi államhatárok megszüntetésére törekedtek, a piaci lehetőségek bővítése érdekében. Az átalakulás gondolati keretét, érvrendszerét a neoliberális szabadpiaci ideológia adta. A szakirodalom szerint ennek a gondolatrendszernek és az ezen alapuló gazdasági gyakorlatnak az elterjedését az Egyesült Államok erőteljesen szorgalmazta mind az ideológiai csatornákon (például média, oktatás), mind a hitelező nemzetközi pénzügyi intézményeken (például IMF) keresztül.<sup>29</sup> Meg kell jegyezni, hogy Magyarországon a nemzetközi pénzügyi intézmények és a média csatornája nagyon jól működött.<sup>30</sup>

Jellemzően a privatizáció, dereguláció,<sup>31</sup> liberalizáció,<sup>32</sup> globalizáció kulcsszavakkal jelölik azokat a változásokat, amelyek korunk politikai és gazdasági alapszerkezeteihez vezettek.<sup>33</sup> A globalizáció ilyen mértékű kiteljesedésének technikai előfeltétele a ma is zajló információtechnológiai forradalom volt.

---

<sup>26</sup> MILBERG, William – WINKLER, Deborah: *Outsourcing Economics – Global Value Chains in Capitalist Development*. Cambridge, 2013. (<http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781139208772>) 285. o.

<sup>27</sup> Például ERDŐS Péter – MOLNÁR Ferenc: *Infláció és válságok a hetvenes évek amerikai gazdaságában*. Budapest, 1982.

<sup>28</sup> Például VELJANOVSKI, Cento: *Selling the State*. London, 1987.

<sup>29</sup> LEVY, Jonah D. – LEIBFRIED, Stephan – NULLMEIER, Frank: Changing Perspectives on the State. In LEIBFRIED ET AL.: *The Oxford Handbook of Transformations of the State*. 33–58., 40. o.; STONE: *Controlling Institutions*. 72–73. o. [Európában Franciaország volt az utolsó nagyhatalom, amely ragaszkodott a deviza tőkeműveletek korlátozásához, de nyolcvanas évek közepén Mitterand elnök feladta ezt a pozíciót, ami az 1986-os Egységes Európai Okmány és az 1988-as tőke liberalizációs irányelv (88/361/EGK irányelv) elfogadásához vezetett.]

<sup>30</sup> SZALAI Erzsébet: *Gazdasági elit és társadalom a magyarországi újkapitalizmusban*. Budapest, 2001. (Szalai Erzsébet írja a médiára vonatkozóan: „Mélyinterjúj forrásaim szerint a kereskedelmi televíziókat döntően azok a gazdasági erőcsoportok finanszírozzák, amelyek szereplési lehetőséget vásárolnak ily módon meg. A gazdasági elit domináns csoportjának, a késő-kádári technokráciának és a külföldi befektetőknek ahhoz fűződik érdekük, hogy a rendszer uralkodó ideológiája a neoliberalizmus – ezen belül a globalizációs folyamatok feltételek nélküli igenlése – legyen. Ennek lényege a „nemzetközi méreteket öltő” szabadpiaci verseny fetiszizálása, funkciója pedig a valóságos versenyviszonyok elleplezése.” 223–224. o.)

<sup>31</sup> A piaci korlátok – például árszabályozás, tevékenységi körök elhatárolása – mérséklése, megszüntetése.

<sup>32</sup> A nemzetközi pénzügyi/gazdasági határok – például deviza, vám, szolgáltatások – lebontását jelenti. A devizaműveletek liberalizálásának fontos eszköze volt az OECD keretében elfogadott két devizakódex: *OECD Code of Liberalisation of Capital Movements*; *OECD Code of Liberalisation of Current Invisible Operations*. <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/codes.htm> (2018.06.30.). A WTO keretében létrehozott GATS szerződés biztosítja a szolgáltatások, köztük a pénzügyi szolgáltatások nemzetközi áramlását. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/gatsqa\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gatsqa_e.htm) (2018.06.30.).

<sup>33</sup> Például SIMON István: A pénzügyi piac strukturális szabályozása. *JoGoK*, 1. (2005) 1.; AVANT Deborah D. – FINNEMORE, Martha – SELL, Susan K.: Who governs the globe? In AVANT Deborah D. – FINNEMORE, Martha – SELL, Susan K. (eds): *Who governs the globe?* Cambridge, 2012. 1–31. o.

A globális piac kialakulását tekintve két szabályozási folyamatra célszerű figyelni; az egyik a liberalizáció, azaz a pénzügyi – deviza, vám, szolgáltatásáramlás („export-import”) – határok lebontása, a másik a jelentős részben határok nélküli globális piac szabályozása, újraszabályozása elsősorban szakmai sztenderdek útján.<sup>34</sup> A szabályalkotás, azaz a liberalizáció és a re-reguláció gazdasági érdekek alapján történik.<sup>35</sup>

2. A deviza tökeműveletek – és a határon átnyúló szolgáltatások – szabaddá tétele tette lehetővé a nemzetállami piacok globális piaccá történő integrációját, valamint a nemzetközi vállalatcsoportok kialakulását.<sup>36</sup> A vállalatcsoport elnemzetlenedik, írja Auby, miközben számba veszi a globalizáció meghatározó jellemzőit: a vállalat és a földrajzi terület kapcsolatának megváltozása (*spatial dislocation*), a társaságok de-nacionalizálódása, továbbá nemzetek feletti realitások, mechanizmusok létrejötte.<sup>37</sup> Mára a globális piac és a transznacionális vállalatcsoport – kiegészülve az elektronikus térrel –, ha nem is nemzetek feletti, de olyan realitássá váltak, amelyek a nemzetállamokkal együtt, de azoktól részben elkülönülten, elkülönült érdekekkel léteznek. A transznacionális vállalatcsoport a nemzetközi gazdasági tér legjelentősebb szereplője, amely globális szinten szervezi tevékenységét. Ezt a modellt globális értékláncnak (*global value chain*) nevezik, melynek lényege, hogy az üzleti tevékenység egyes elemeit különböző országokban, több szempont alapján hozza létre a vállalatcsoport, amelyek között fontos a költséghatékonyság. Ennek adózási vonzata a csoporttagok jövedelmének alacsony adókulcsú államban történő kimutatása adótervezés útján. Ebben az összefüggésben fontos a másik oldal: az államok adóversenye a befektetések vonzása érdekében.<sup>38</sup> A mai globális piacon nem pusztán adóverseny zajlik az államok között, a szabályozási verseny ennél jóval általánosabb jelenség, aminek eredménye az egyre kevesebb, lazább, látszólag vállalkozásbarát szabály lett. Ahogy ezt már többen, többféle formában megfogalmazták, a gazdaság környezetének semlegesítésére törekszik és eközben gyakran felőrli azokat a társadalmi és hozzátehetjük, jogi kereteket, amelyek keretei között több-kevesebb biztonságban léteznek, és ezzel saját magát is veszélyezteti.<sup>39</sup> Erre kiváló példa az, ahogy a 2007-ben indult pénzügyi válság fokozatosan felépült a világ egyik legszínvonalasabb piacsabályozási és felügyeleti infrastruktúrájának keretei között az Egyesült Államokban, globális *offshore* forrásgyűjtéssel és globális negatív hatással.<sup>40</sup>

3. Itt kell megemlíteni, hogy Magyarország miként kapcsolódott a globális gazdaságba. Magyarország és a többi kelet-közép-európai állam gazdaságának elnevezésére Andreas Nölke és Arjan Vlietheart a függő piaccgazdaság kifejezést javasolják, megkülönböztetve

---

<sup>34</sup> Az újraszabályozás kifejezés először GART, Alan: *Regulation, Deregulation, Reregulation: The Future of the Banking, Insurance, and Securities Industries* (New York, 1993) című munkájában szerepelt. Az újraszabályozás körében lehet említeni például a Bázeli Bizottságot vagy az IOSCO-t.

<sup>35</sup> Nem pusztán arról van szó, hogy egy adott szabályt azért fogadják el, mert annak közvetlen hatásaként a gazdasági előnyök újraosztása következik be. A piaci biztonság elsődleges céljával hozott szabályok – például a Bázeli Bizottság tőkeirányelvei – másodlagos hatása jellemzően a piaci lehetőségek módosulása. Például KAPSTEIN, Ethan B.: *Supervising International Banks: Origins and Implications of the Basle Accord*. Princeton, New Jersey, 1991. (Essays in International Finance No. 185.).

<sup>36</sup> SIMON: A pénzügyi piac strukturális szabályozása.

<sup>37</sup> AUBY, Jean-Bernard: *Globalisation, Law and the State*. Oxford, 2017. 6–7. o.

<sup>38</sup> SCHÖN, Wolfgang: *Tax Competition in Europe*. Amsterdam, 2003.

<sup>39</sup> POLÁNYI Károly: *A nagy átalakulás – Korunk gazdasági és politikai gyökerei*. Budapest, 2004. 311–313. o. Valószínűleg igaz a szerző Polányi Károlynak, amikor azt írja, hogy a 19. századi civilizáció nagy konfliktusa az öntörvényű piac és a szervezett társadalom között alakult ki és végül ez a konfliktus okozta a bukását. Hasonló folyamatok voltak megfigyelhetők az elmúlt harminc évben azzal, hogy Európát és Észak-Amerikát elkerülték a háborúk. Hasonlóan például MILBERG–WINKLER: *Outsourcing Economics...* 284–285. o.; RODRIK: *A globalizáció paradoxona...* 73. és a következő oldalak.

<sup>40</sup> Például az egyik első mérvadó szakértői összefoglaló MURPHY, Richard: *Tax Havens Creating Turmoil – Evidence submitted to the Treasury Committee of the House of Commons by the Tax Justice Network*. UK, June 2008.

ezzel a liberális piacgazdaságtól, amelynek alaptípusa az Egyesült Államok, és a koordinált piacgazdaságtól, amelynek alaptípusa Németország.<sup>41</sup> A lényegét tekintve arról van szó – most már csak Magyarországra koncentrálva –, hogy a magyar gazdaságban meghatározó a külföldi irányítású vállalatok súlya.<sup>42</sup> Ebből helyzetből adódik a függő piacgazdaság több jellemzője. Így például a meghatározó gazdasági döntések – beleértve a finanszírozási és beruházási döntéseket is – nem Magyarországon születnek, hanem a társaságok nyugat-európai és amerikai központjaiban, ugyanígy, a magyarországi leányvállalatok és fióktelepek/telephelyek vezetői a tulajdonosi/munkáltatói jogok gyakorlójától függenek, felelőségük is ebben az irányban áll fenn. A magyar tulajdonban álló vállalkozások finanszírozására vonatkozó alapvető döntések jelentős része szintén külföldön dől el, a külföldi bankok meghatározó súlya miatt.<sup>43</sup>

4. A nemzetközi jogban meghatározott hagyományos jogi kötelezettségei mellett Magyarországot a pénzügyek terén a globális világ két fontos szabályrendszere érinti. Az egyik mint jogalkotó államot, a másik mint az adósságát kezelő piaci szereplőt.

Az első a globális sztenderdalkotó szervezetek – Bázeli Bizottság stb. – által alkotott sztenderdek, irányelvek. Ezek a „puha” nemzetközi testületek puha jogot alkotnak, amely keménnyé válik a hagyományos EU és nemzetállami jogalkotási eljárások következtében. Például a Bázeli Bizottság által kibocsátott sztenderdeket a Bizottságban részt vevő államok a belső joguk részévé teszik, anélkül, hogy erre nemzetközi szerződéssel kötelezettséget vállalnának. Legutóbb a Bazel III. irányelv az 575/2013/EU rendelet alapján közvetlenül, a 2013/36/EU irányelv nyomán közvetve a magyar jog részévé vált. A pénzügyi piac jelentős részben „klubszabályok” alapján működik. Ezeknek a jogszabályoknak a tartalmára meghatározó befolyással vannak a legerősebb gazdasági hatalmak, súlyánál fogva nemritkán az Egyesült Államok.<sup>44</sup> Ezt ki kell egészíteni azzal, hogy a piaci szereplőknek jelentős hatásuk van – szakmai jártasságuknál fogva is – a piaci szabályok alakulására; a válság előtti tíz évben ez a hatás erősebb volt, mint utána.

A másik szabályrendszer az államadósság finanszírozással kapcsolatos, ami az államok gazdasági kormányzásának szab határt. Az államok jelentős része szorul külső finanszírozásra, a jelentős mértékben eladósodott államok mozgástere a pénzügyi politika alakítását tekintve beszűkül. Stephen B. Kaplan szerint a strukturális váltás a nemzetközi bankkölcsontól a globális kötvénykibocsátás felé szűkítette a jelentős mértékben eladósodott államok mozgásterét.<sup>45</sup> A piac – hitelezők, potenciális hitelezők, hitelminősítők – döntéseivel befolyásolja az adós államok gazdasági döntéseit, gazdaságpolitikájukat. A hitelezők általi gazdasági kormányzás következő szintje a nem piaci intézmények általi finanszírozás; ebben a körben elsősorban a Nemzetközi Valutaalap említendő. A piaci eszközökkel már nem finanszírozható államok számára a Valutaalap nyújt hitelt, azzal a feltétellel, hogy

<sup>41</sup> NÖLKE, Andreas – VLIEGENTHART, Arjan: Enlarging the Varieties of Capitalism – The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe. *World Politics*, 61. (2009) 4., 670–702. o. (Az általuk használt kifejezés: *dependent market economy*.)

<sup>42</sup> Például a 2015-ös évre vonatkozóan lásd <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/kulfleany15.pdf> (2018.06.30.). Az árbevétel és a bruttó hozzáadott értéket tekintve 2010–2015. között egyaránt 50% körüli részesedéssel rendelkeztek, az általuk foglalkoztatottak aránya 25% körüli volt. Az energiaszektorban az árbevételből való részesedés 2010-ben 71,3%, 2015-ben 55% volt.

<sup>43</sup> NÖLKE–VLIEGENTHART: Enlarging the Varieties of Capitalism... 679–684. o. Napjainkra a külföldi irányítású bankok súlya mérséklődött.

<sup>44</sup> KAPSTEIN: *Supervising International Banks...* Kapstein szemléletesen írja le, hogy az Egyesült Államok Anglia segítségével hogyan szüntette meg a döntésképtelenséget és fogadtatta el saját javaslatát – amely az első tőkeirányelv lett – a Bázeli Bizottságban. Ezzel összhangban van Randall W. Stone már hivatkozott más helyzetekre vonatkozó megállapításaival.

<sup>45</sup> KAPLAN, Stephen B.: *Globalization and Austerity Politics in Latin America*. Cambridge, 2013. (<http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781139086196>) 279. o.



államháztartásukat és gazdasági rendszerüket átalakítják úgy, hogy képesek legyenek piaci alapon finanszírozni adósságaikat. A Valutalap a Washingtoni konszenzusnak megfelelően, a neoliberais gazdasági ideológia jegyében, elsősorban az ún. megszorításokon alapuló egyensúlyi pénzügyi politikát szorgalmazta az elmúlt három évtizedben,<sup>46</sup> aminek tartozéka volt a privatizáció, a dereguláció és a liberalizáció.

5. A pénzügyi válság kezdete óta történtek hangsúlyeltolódások a globális hatalmi egyensúlyi viszonyokban.

Egyrészt nyilvánvalóvá vált, hogy egyes, korábban fejlődőnek nevezett államok gazdasági értelemben globális szintre erősödtek (például Kína, India), Oroszország pedig stabilizálta magát, ezért az angolszász világ és Európa, valamint vállalkozásaik dominanciája mérséklődött. Ezt tükrözi a G20<sup>47</sup> mint informális politikai döntéshozó testület szerepének változása, előtérbe kerülése. A G20 szerepét az Egyesült Államok erősítette, és lényegében a korábbi informális egyeztető fórum, a G7 helyébe lépett.<sup>48</sup> A G20 szerepét jelzi például, hogy ennek csúcstalálkozója döntött 2009-ben a pénzügyi piac szabályozásának globális koordinációs fóruma, a Pénzügyi Stabilitási Tanács (*Financial Stability Board*, FSB) létrehozásáról.<sup>49</sup> Az FSB tagjai a G20 országok – amiket a jegybankelnökök, felügyeleti vezetők, pénzügyminiszter-helyettesek képviselnek –, a nemzetközi standardkészítő bizottságok (például IOSCO, Bázeli Bizottság) és a nemzetközi pénzügyi intézmények (például IMF). Ahogy az FSB a G20-tól kapta a felhatalmazást (mandátumát), ugyanúgy a G20 felkérésére hivatkozik napjaink nagy adójogi projektjének – *Base Erosion and Profit Shifting*, BEPS – végzése során az OECD.<sup>50</sup> Az itt vázolt körben a globális pénzügyi szabályozás – és ugyanígy egyfajta kormányzás – csírái láthatóvá válnak.

Másrészt a válság hozott változásokat a nemzetközi pénzügyi szabályozásban is; a pénzügyi piac szabályozásában és az adózás körében is új megoldásokat dolgoztak ki, amelyek a lényegét tekintve a globális társaságok pénzügyi mozgásterét szűkítették a következő válság megelőzése és a költségvetési bevételek védelme érdekében.<sup>51</sup>

Harmadrészt, az elmúlt évtized egyik legjelentősebb változása – szemben a Dani Rodrik által hiperglobalizációnak nevezett folyamattal, mintegy annak fékezéseként – a nemzetállami gondolat és érdekérvényesítés megerősödése Európában és az Egyesült Államokban: például Donald Trump győzelme, a Brexit és a legutóbbi lengyel, cseh, olasz és osztrák választások eredménye ezt mutatja. Ebbe a sorba illeszkedik – mintegy megelőzve a korszellemet – a 2010-es magyarországi változás. Valószínű, hogy a globális szuperstruktúra – a globális piac és a transznacionális üzleti szervezetek – és a lokális nemzetállam közötti új

---

<sup>46</sup> Például STIGLITZ, Joseph E.: Democratizing the International Monetary Fund and the World Bank: Governance and Accountability. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 16. (2003) 1., 111–139., 122. o.

<sup>47</sup> A G20 a világ 19 legnagyobb gazdaságával rendelkező országa és az Európai Unió képviselőjének informális csoportja, amely az 1997–1999-es pénzügyi válságra válaszul jött létre. Kezdetben pénzügyminiszteri szinten működött. Célja a globális pénzügyi piac stabilitásának biztosítása. A 2007–2008-as válságot követően átalakult az állam- és kormányfők egyeztető fórumává, George W. Bush amerikai elnök kezdeményezésére. Ebben az összetételben először 2008 őszén ült össze a csoport. <http://www.g20.utoronto.ca/g20whatisit.html> (2018.06.30.). Összefoglaló leírásként lásd például SMITH, Gordon S.: G7 to G8 to G20: Evolution in Global Governance. *CIGI G20 Papers*, (2011) 6.; BARRY, Carin et al.: Making the G20 Summit Process Work: Some Proposals for Improving Effectiveness and Legitimacy. *CIGI G20 Papers*, (2010) 2.

<sup>48</sup> STONE: *Controlling Institutions*. 6–7. o.

<sup>49</sup> Az alapító dokumentum – *Charter of the Financial Stability Board* – elérhető: <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/FSB-Charter-with-revised-Annex-FINAL.pdf> (2018.06.30.).

<sup>50</sup> *OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project: Executive Summaries – 2015 Final Reports*. OECD, 2015. <http://www.oecd.org/ctp/beps-reports-2015-executive-summaries.pdf> (2018.06.30.) 5. o.

<sup>51</sup> Ebbe a körbe tartozik például a BEPS projekt és az ebből következő jogalkotás, vagy az ún. Bazel III. irányelv.

egyensúly megteremtésének lehetőségéről van szó, amelynek a kimenetelét ma még nem látjuk. Nyilván számos oka van a változásoknak, azonban ezek között jelentős a politikailag aktív, az általános választójog keretei között érdekérvényesítésre képes – széles értelemben felfogott – középosztály magára hagyása.<sup>52</sup> Miközben Európa államai és az Egyesült Államok, valamint nagyvállalataik a globális piacot építették, és a társaságok rendkívül jelentős mennyiségű tőkét, termelési kapacitást vittek a kevésbé iparosodott államokba – és a Távol-Keleten felépítették saját versenytársaikat (például Kína) –, megfeleltek a hazai társadalmakról. Az elmúlt három évtizedben rendkívüli módon nőttek az egyenlőtlenségek és, amint Branko Milanovic írja, 1988 és 2008 között az OECD országokban a középosztály jövedelmei nem emelkedtek.<sup>53</sup>

Azt, hogy a változás, a nemzetállami reneszánsz megoldást hoz-e azokra a problémákra, amelyek kikényszerítették, a következő néhány évben eldől. A szükséges változás körében elsősorban elosztási kérdésekre gondolok, az egyenlőtlenségek mérséklésére országok között és az egyes társadalmakon belül. Az ilyen mértékű egyenlőtlenség, ami napjainkban létezik, a piacot is szűk keresztmetszetűvé teszi, mert korlátozza a keresletet. Másodsorban azt gondolom Dani Rodrik jól látja korunk problémáit, amikor azt írja, hogy a második világháborút követően kialakult nemzetközi rendszer a globalizációnak az a szintje, – szemben a mai állapottal, amit hiperglobalizációnak nevez – ami demokratikus keretek között, hosszú távon fenntartható; ennek a fenntartható rendszernek előfeltétele a nemzetállam.<sup>54</sup> Többek között azért, mert ez képes biztosítani a piac működése szempontjából elengedhetetlen jogi infrastruktúrát, beleértve az igazságszolgáltatási rendszert is.

6. Magyarország, a magyar közjogi rendszer szempontjából az Európai Unió természetesen nem hagyható figyelmen kívül. Ugyanakkor a hangsúlyt az adott keretek között nem erre az összefüggésre helyeztem. Az európai jogot a magyar alkotmányjog természetes korlátjának tekintem úgy, ahogy ezt a szerződésekben vállalta az ország.

## II. A magyar pénzügyi alkotmányjog

### 1. Pénzügyi tárgyú rendelkezések az Alaptörvényben – összefoglalás

1. A 2011 végéig hatályos Alkotmány a hagyományos pénzügyi törvényhozási tárgyokról – adózás, az Országgyűlés költségvetési joga, az önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása<sup>55</sup> – szüksézávan rendelkezett, és meghatározta a ma már klasszikusnak számító intézmény, az Állami Számvevőszék alkotmányjogi státuszát, rendelkezett a Magyar Nemzeti Bankról és – 2011. január 1-jei hatállyal – alkotmányos státuszt adott a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének.

Az Alkotmánybíróság számos, a pénzügyi jog körébe tartozó döntést hozott – az adózástól, a közvagyonon át a költségvetésig –, amelyek a pénzügyi alkotmányjog részét képezték.

2. Az Alaptörvény a pénzügyi tárgyak széles körét szabályozza, többet közülük részletesen. A közpénzek című fejezet (36–44. cikk) tartalmazza a pénzügyi tárgyú rendelkezések jelentős részét, azonban az Alapvetés, valamint a *Szabadság és felelősség* című részekben is találhatóak pénzügyi tárgyú vagy a pénzügyekre is vonatkozó rendelkezések.

---

<sup>52</sup> Az általános választójog és a hiperglobalizáció konfliktusára mutatott rá Dani Rodrik a globalizáció trilemmája címszó alatt. Lásd RODRIK: *A globalizáció paradoxona...*

<sup>53</sup> MILANOVIC, Branko: *Global Inequality*. Cambridge, MA – London, 2016. 11., 19. o.

<sup>54</sup> RODRIK: *A globalizáció paradoxona...* 294–296. o.

<sup>55</sup> Lásd KECSŐ Gábor: *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása*. Budapest, 2016.

Az Alaptörvény alapvető elvi tételeit tartalmazó Alapvetésben (A–T cikk) a forintra vonatkozó K) cikk, a költségvetési gazdálkodásra vonatkozó N) cikk, az adózásra is vonatkozó O) cikk, valamint a közvagyonra vonatkozó P) cikk szerepel.

Az alapvető jogokat és kötelezettségeket meghatározó *Szabadság és felelősség* című, részben az adózásra vonatkozó XXX. cikk mellett a szociális biztonsághoz vonatkozó jogra, illetve a nyugdíjrendszerre vonatkozó XIX. cikk, továbbá az egészséghez való jogra és az egészségügyi ellátásra vonatkozó XX. cikk szerepel. Az államszervezeti tárgyköröket szabályozó *Állam* című részben található az Országgyűlés költségvetési hatáskörét (1. cikk), a köztársasági elnök pénzügyekkel kapcsolatos hatásköreit (3. cikk és 9. cikk), a helyi önkormányzatok gazdálkodását, pénzügyi jogállását (32. cikk, 34. cikk) meghatározó cikk, valamint a már említett közpénzügyi fejezet.

A közpénzügyi fejezet tartalmazza a költségvetésre, a közvagyonra, az államadósságügyre, az intézményekre – Magyar Nemzeti Bank, Állami Számvevőszék, Költségvetési Tanács –, valamint az adózásra és a nyugdíjrendszerre vonatkozó rendelkezéseket.

3. A magyar pénzügyi alkotmányjog kétszintű, az Alaptörvény mellett számos – a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadható – sarkalatos törvény szabályoz pénzügyi tárgyakat. A pénzügyi tárgyakat tartalmazó törvények jellemzően nem teljes egészükben minősülnek sarkalatosnak, a záró rendelkezéseikben határozzák meg azt, hogy mely szabályok minősülnek ilyennek. A pénzügyi tárgyú sarkalatos törvények körébe tartozik például a Stabilitási törvény,<sup>56</sup> a Nemzeti vagyonról szóló törvény, az Állami Számvevőszékről szóló törvény és az MNB törvény.

4. Az Alaptörvény a hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírói határozatokat hatályon kívül helyezte.<sup>57</sup> Az Alkotmánybíróság ezt úgy értelmezte, hogy az Alaptörvény az alapjog szinte változtatás nélküli átvétele esetén az Alkotmánybíróság által kidolgozott elvi tételek fenntartása mellett döntött.<sup>58</sup> Az Alkotmánybíróság közpénzügyi tárgyakra vonatkozó hatáskörét az alkotmányozó átmeneti időre korlátozta,<sup>59</sup> ezért korábbi határozatai a pénzügyi alkotmányjog körében korlátozott mértékben érvényesülnek.

Az alábbiakban elsőként az Alaptörvényben és a pénzügyi tárgyú sarkalatos törvényekben szabályozott tárgykörök egy részét tekintem át.

## **2. Államháztartási vagyongazdálkodás – a nemzeti vagyon**

1. A nemzetállam létezésének két előfeltétele a terület és a népesség, ha az egyik hiányzik, megszűnik az államiság.<sup>60</sup> A föld és a föld méhének kincsei mellett számos, különféle jellemzőkkel rendelkező vagyonelem tartozik a nemzeti vagyon körébe. Az *Alaptörvény* alapvető szinten rögzíti, hogy a legalapvetőbb természeti kincseink – természeti erőforrások, biológiai sokféleség – és a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, továbbá külön rendelkezést tartalmaz a termőföldre, az erdőkre és az agrárvállalkozásokra azzal, hogy

---

<sup>56</sup> 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról.

<sup>57</sup> Záró és vegyes rendelkezések 5. pont (az Alaptörvény negyedik módosítása iktatta a szövegbe, 2013. április 1-jei hatállyal).

<sup>58</sup> 6/2016. (III. 11.) AB határozat [22]. Az Alkotmánybíróság már ezt megelőzően is döntött arról – 13/2013. (VI. 17.) AB határozat [32]–[34] –, hogy a korábbi AB határozatok felhasználhatók.

<sup>59</sup> At. 37. cikk (4)–(5) bekezdés.

<sup>60</sup> Az állambölcseleti szakirodalom különböző irányai az állam fogalmát ennél összetettebben fogalmazzák meg. Lásd például SZILÁGYI Péter: *Jogi alaptan*. Budapest, 2011. 167–169. o.; TAKÁCS Péter: *Államtan*. Budapest, 2010. 17–65. o. Itt két szükséges előfeltételt említettem, a két ún. formális előfeltételt, ahogy ezeket Takács Péter (például 21–22., 66. o.) nevezi.

ezeokról sarkalatos törvényt kell alkotni;<sup>61</sup> a föld és a kultúra generációkon átívelő szerepét deklarálja, egyben jogalkotási kötelezettséghez is meghatároz. A 38. cikk meghatározza a nemzeti vagyon fogalmát, továbbá azt, hogy a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyonnal való gazdálkodás kérdéseit egyfelől hatásköri kérdésként, másfelől alapvető gazdálkodási szabályok meghatározásával szabályozza az Alaptörvény. Hatásköri kérdésként, amennyiben kimondja, hogy sarkalatos törvényben kell szabályozni a nemzeti vagyonra vonatkozó szabályokat, az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének körét, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítésének korlátait és feltételeit.<sup>62</sup> Alapvető gazdálkodási szabály, hogy a nemzeti vagyont kizárólag törvényben meghatározott célból, az értékarányosság követelményének figyelembevétele mellett lehet átruházni, továbbá kizárólag átlátható szervezettel lehet szerződést kötni a nemzeti vagyon átruházására és kezelésére vonatkozóan.

2. Az Alaptörvény szövege negyedszázados tapasztalat eredménye. 1989-ig kísérlet sem történt a nemzeti vagyon számbavételére, az államháztartás vagyonának 1990-es értékéről pedig csak becslések állnak rendelkezésre, amelyek mind a módszertant, mind az adatokat (a figyelembe vett vagyonelemeket) tekintve valószínűleg meglehetősen pontatlanok. Az államháztartás forgalomképes vagyonának 1990-es értékét – akkori áron számolva – 10–11 ezermilliárd forint<sup>63</sup> tesz ki, ebből az Állami Vagyonügynökséghez sorolt vállalati vagyon értéke körülbelül 1700 milliárd forint, belterületi földekkel együtt 2600 milliárd forint volt.<sup>64</sup> Az állami vállalatok tárgyi eszközeit utoljára 1968-ban értékelték,<sup>65</sup> és ez a vagyonértékelés volt a kiindulópont a privatizáláskor. A vállalati vagyon magánosítása a spontán privatizációval kezdődött 1989-ben; az állami vállalati körben létrehozott társaságok jövedelmezőbb részét az állami vezető réteg egyszerűen „kimenekítette” az állami vagyon köréből.<sup>66</sup> A szabályozott privatizáció 1990-ben kezdődött, és 1996-ig az állami vállalati vagyon túlnyomó többségének, közel 90%-ának a magánosítása megtörtént. A magánosítás fő eszköze nem a privatizáció, hanem a vagyonvesztés volt. Míg a privatizáció az 1990-es induló vállalati vagyon 20%-át, addig a vagyonvesztés 50%-át tette ki.<sup>67</sup> A vagyonvesztés azt jelenti, hogy az állami vagyon elenyészett: átláthatatlan módon, ellenérték nélkül került magánkézbe. A szabályozott privatizáció módját és a kialakuló új tulajdonosi szerkezetet döntő mértékben meghatározta az ún. sokkterápia, ami egyfelől a vállalati vagyon leértékelődését eredményezte, másfelől akadályozta a belföldiek tulajdonszerzését; a privatizáció keretében szinte csak külföldiek jutottak vagyonhoz.<sup>68</sup> Az 1990–1994 között működő Kormány

---

<sup>61</sup> At. P) cikk (1)–(2) bekezdés.

<sup>62</sup> Lásd 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról.

<sup>63</sup> 2004-es értéken számolva 40–50 ezermilliárd forintra becsülik.

<sup>64</sup> BÁGER Gusztáv – KOVÁCS Árpád: *Privatizáció Magyarországon I. Összefoglaló tanulmány*. Budapest, 2004. 33., 131. o.

<sup>65</sup> MATOLCSY György: *Lábadozásunk éve*. Budapest, 1991. 141. o.

<sup>66</sup> BÁGER–KOVÁCS: *Privatizáció Magyarországon I.* 101–103. o.; MATOLCSY György: A privatizáció Magyarországon. In BÁGER Gusztáv – KOVÁCS Árpád (szerk.): *Privatizáció Magyarországon II. Háttér tanulmányok*. Budapest, 2004. 13–30., 14. o.

<sup>67</sup> MATOLCSY: A privatizáció Magyarországon. 24–25. o.; Erdei Tamás a Bankszövetség egykori elnöke hasonló, 40-50%-os nagyságrendet tartott valószínűnek a már hivatkozott ÁSZ tanulmány szerint, lásd KOVÁCS–BÁGER: *Privatizáció Magyarországon I.* 132. o. 238. lj.

<sup>68</sup> MATOLCSY: A privatizáció Magyarországon. 20–21. o. (A sokkterápia lényege az volt, hogy a – KGST összeomlása és az importliberalizáció miatt – piacukat veszített vállalatokat/társaságokat az új Számviteli törvény az addigiaknál valóságosabb vagyoni-pénzügyi nyilvántartásra és beszámolásra kötelezte, és az így nyilvánvalóvá váló csődhelyzet bejelentését az új Csődtörvény a vállalatvezetők kötelezettségévé tette, az ún. öncsőd bevezetésével.)

privatizációs politikáját valószínűleg befolyásolta, hogy a szocialista állami és gazdasági vezetők egykori politikai és gazdasági hatalmukat gazdasági hatalommá alakították, ezért a pénzügyi ok – az államadósság törlesztéséhez szükség volt devizára – mellett politikai ok lehetett a gazdasági elit hatalmának megtörése és a külföldiek tulajdonszerzésének előnyben részesítése.<sup>69</sup> 1995–1996-ban az állam külföldiek számára értékesített stratégiai ágazatnak minősülő természetes monopóliumokat, az olaj- és gázipart, a gázszolgáltatókat, a távközlést, a villamos-energiapart. Ezzel a korábbi állami monopólium helyett külföldi állami monopólium vagy magánmonopólium jött létre.<sup>70</sup> A bankprivatizáció 1994–1997 között zajlott, aminek eredményeként – együtt az új alapításokkal – a tőkeszerkezetet tekintve 66,6%, az eszközállományt tekintve 68%-os volt a tisztán vagy többségi külföldi tulajdonban álló bankok részesedése 2000-ben.<sup>71</sup> Az eszközállományt tekintve 2008-ban 85% körüli, 2017-ben 45% körüli volt a külföldi tulajdonú bankok részesedése.<sup>72</sup>

A közösségi (állami, önkormányzati) ingatlanvagyon magánosítása során szintén rendkívül jelentős közösségi veszteségek és magánnyereségek keletkeztek.

3. A privatizáció mellett a termőföld kérdése igényel külön említést, mert alapvető különbség van a globális jog körébe sorolható OECD Tőkeműveleti Kódex szelleme, az Európai jogszabályok, valamint a jelenlegi magyar felfogás között ebben a kérdésben. A globális és az európai szabályokban tükröződő koncepció szerint a föld tőkeelem, és mint ilyen szabad forgalom tárgya. A magyar állam – és a társadalom túlnyomó többsége – nem osztja ezt a felfogást?<sup>73</sup> Az OECD-kódexhez a külföldi illetőségűek ingatlanvásárlására vonatkozóan Magyarország rezervációt tett.<sup>74</sup> Az Európai Unió joga rendkívül korlátozott körben teszi lehetővé a földforgalom korlátozását, és azt is a magyar állásponttól eltérő elvi alapon (például a spekuláció megakadályozása).<sup>75</sup> A földkérdés alapvető konfliktus hordozója a nyugat és Magyarország, de azt gondolom, általánosabban is megfogalmazható, alapvető konfliktus hordozója a nyugat és kelet között; az európai jog ebben a körben módosítást igényel. Nem összehasonlíthatóak a nyugati és a keleti körülmények sem az árakat, sem a tulajdonosi szerkezetet – nem beszélve tulajdonszerzési képességről – tekintve.

### 3. Az államháztartási pénzgazdálkodás: költségvetés és államadósság

---

<sup>69</sup> Uo. 19. o.

<sup>70</sup> Uo. 28. o.; GIDAI Erzsébet – GIDAY András – LÁSZLÓ Tibor: Néhány fontosabb ágazat (vállalat) privatizációja. In BÁGER–KOVÁCS: *Privatizáció Magyarországon II.* 201–268. o.

<sup>71</sup> VÁRHEGYI Éva: Külföldi tulajdon a magyar bankrendszerben. *Közgazdasági Szemle*, 48. (2001) július–augusztus, 581–598., 583–584. o.

<sup>72</sup> *Raiffeisen CEE Banking Sector Report 2018* – a *Portfólió* összefoglalója alapján. <https://www.portfolio.hu/finanszirozás/bankok/magyarország-es-romania-lehet-a-következo-evék-legnagyobb-durránása.289392.html> (2018.06.30.).

<sup>73</sup> Az Országgyűlés véleménye tükröződik a Földforgalmi törvény – 2013. évi CXXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról – már kompromisszumot tartalmazó koncepciójában és szövegében. Lásd Általános indokolás 6–7. pont és a tulajdonszerzési főszabályt (10. §). A törvény sarkalatos törvénynek minősül (71. §), ahogy a termőföld gazdálkodást szabályozó Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény rendelkezéseinek túlnyomó többsége (48. §) is.

<sup>74</sup> *OECD Code of Liberalisation of Capital Movements 2018* – Annex B Reservations Hungary List B, B1, 66. <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/Code-capital-movements-EN.pdf> (2018.06.30.).

<sup>75</sup> Bizottsági értelmező közlemény a termőföld megvásárlása és az uniós jog kapcsolatáról (2017/C 350/05) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2017:350:FULL&from=EN> (2018.06.30.). Európai Bizottság – Sajtóközlemény (IP/16/1827) – Pénzügyi szolgáltatások: A Bizottság felszólítja Bulgáriát, Magyarországot, Lettországot, Litvániát és Szlovákiát, hogy tartsák be a mezőgazdasági földterület megszerzésére vonatkozó uniós előírásokat Brüsszel, 2016. május 26., [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1827\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1827_hu.htm) (2018.06.30.).

1. Az államháztartási pénzgazdálkodás alkotmányos szabályozásának legfontosabb célja az államadósság csökkentése volt. A GDP-arányos államadósság nagymértékben nőtt 2001 és 2010 között; 2001-ben a GDP 52,1%-a, 2010-ben 80,5%-a volt.<sup>76</sup> 2017 végére 73,6%-ra mérséklődött. A devizaarány 2011-ben 50% fölött volt, a 2018. március 31-i arány 21%.<sup>77</sup>

Definíció szerint az államadósság az államháztartás központi és önkormányzati alrendszereinek, valamint a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezeteknek a konszolidált adóssága.<sup>78</sup> Az államadósság a lényegyet tekintve a szokásos gazdálkodás<sup>79</sup> keretei között, az éves költségvetési hiányok fedezése céljából felvett kölcsönök még vissza nem fizetett összege.<sup>80</sup>

Az Európai Unióhoz történt csatlakozástól 2013-ig Magyarország a költségvetési hiány mértéke miatt túlzottdeficit-eljárás hatálya alatt állt. A költségvetési hiány a 2006-os választási évben a GDP 9,2%-a, 2009-ben és 2010-ben egyaránt 4,5%-a volt. Az eladósodás megakadályozásának és az államadósság csökkentésének kézenfekvő módja az éves költségvetési hiány keretek között tartása.

2. Az államadósság problémája napjaink meghatározó kérdésévé vált az alkotmányos szabályozásban is, azonban az államháztartási pénzgazdálkodás alkotmányos szabályai szélesebb tárgyat fognak át, és célszerű ezek alapszerkezetét áttekinteni.

Kiindulópontunk – amivel hat évtizeden keresztül, jogászgenerációk számára felejthetetlen előadásait kezdte Nagy Tibor – a költségvetési jog. A költségvetési jog – a költségvetési elfogadása és a zárszámadás jóváhagyása – parlamentáris rendszerekben a parlament egyik legfontosabb jogosultsága. Lényegében az egyéves kormányprogramról dönt a törvényhozás, és felhatalmazza a Kormányt annak a végrehajtására, majd a költségvetési évet követően dönt a végrehajtás jóváhagyásáról.<sup>81</sup> Az Alaptörvény biztosítja a költségvetési jogot az Országgyűlés számára,<sup>82</sup> azonban ezt több szabállyal korlátozza. Az új szabályozás célja – amint ezt az Alaptörvény alapelvi szinten is megfogalmazza – a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvének érvényesítése.<sup>83</sup> A kiegyensúlyozottság a lényegyet tekintve azt jelenti, hogy el kell kerülni vagy minimálisra szorítani a költségvetési hiányt, ami nem pusztán az eladósodás lehetőségét korlátozza, de gazdasági növekedés mellett lehetőséget biztosít az adósság kinövésére, azaz fokozatos visszafizetésére. Németországban a költségvetési hiány maximális mértékének meghatározására épülő szabályozási megoldással törekszenek az államadósság csökkentésére.<sup>84</sup> A magyar jogba a Maastrichti szerződésben meghatározott 3%-os GDP-arányos hiánykorlát került.<sup>85</sup> A fenntarthatóság, a költségvetési gazdálkodás hosszú távú

<sup>76</sup> Államadósság Kezelő Központ <http://www.akk.hu/hu/oldal/statisztika#az-allamhaztartas-maastrichti-adossaga> (December 31-i adatok). 2017-ben 73,6% volt a GDP arányos adósság.

<sup>77</sup> Forrás <http://www.akk.hu/hu>

<sup>78</sup> Stabilitási törvény [2. § (1) bekezdés a) pont]. A meghatározásban említett egyéb szervezetekből összesen 209 van, ebből központi szinten 157 (például MTI, MNV Zrt.).

<sup>79</sup> Ez alól kivételt képezett például a Nemzetközi Valutaalaptól 2008-ban felvett kölcsön, amire azért került sor, mert Magyarország kiszorult a pénzügyi piacról, nem tudott kölcsönt felvenni.

<sup>80</sup> Például NAGY Tibor: Államadósságügy. In SIMON: *Pénzügyi jog I.* 199–210. o.

<sup>81</sup> Például NAGY Tibor: *Pénzügyi jog.* Budapest, 2001. 51., 62. o.; MARISKA Vilmos: *Magyar pénzügyi jog.* Budapest, 1905. 833. o.; MAGYARY: *A magyar állam költségvetési joga.* 90. o., továbbá a felhatalmazásról 122–135. o.; MÁRFFY Ede: *A magyar pénzügyi jog kézikönyve.* Budapest, 1930. 138. o.; EXNER Kornél: *Magyar pénzügyi jog.* Budapest, 1901. 6–7. o.; TOMCSÁNYI Vilmos Pál: *A parlamentek költségvetési joga.* Budapest, 1908. 1. o.

<sup>82</sup> At. 1 cikk (2) bekezdés c) pont.

<sup>83</sup> At. N) cikk (1) bekezdés.

<sup>84</sup> Német Alaptörvény 115. cikk.

<sup>85</sup> Stabilitási tv. 3/A. § (2) bekezdés b) pont.

fenntarthatóságát jelenti, ami a lényegyet tekintve szintén az eladósodás megakadályozását célozza azzal, hogy ez a szabály a jövő generációk érdekét szolgálja elsősorban.

A magyar pénzügyi alkotmányjog egyik legfontosabb intézménye az eladósodás megakadályozására szolgáló államadósság-fék szabálycsoport, amely jelenleg az államadósság arányának csökkentését, majd – ha már 50% alatt lesz a GDP-arányos adósság – növekedésének megakadályozását szolgálja. Összesen négy e körbe tartozó rendelkezést tartalmaz az Alaptörvény. Egyfelől meghatároz egy általános korlátot, mely szerint az államadósság nem haladhatja meg a bruttó hazai termék ötven százalékát. Eszerint nem tervezhető olyan költségvetés, amely e korlát átlépéséhez vezet, valamint a végrehajtás során nem vehető fel olyan kölcsön és nem vállalható olyan kötelezettség, amely a korlát átlépését eredményezné.<sup>86</sup> Az alkotmányozás idején az államadósság a bruttó hazai termék 80,5% volt. Ezért tartalmazza az Alaptörvény az államadósság csökkentést célzó szabályokat. Eszerint mindaddig, amíg az államadósság meghaladja a GDP ötven százalékát, csak olyan költségvetés fogadható el, amely az államadósság mértékét csökkenti, a végrehajtás során pedig nem vehető fel olyan kölcsön, vállalható olyan kötelezettség, amely az államadósságot a megelőző évi sinthez képest növelné.<sup>87</sup> Az államadósság-szabály érvényesülésének biztosítása végett hozták létre a Költségvetési Tanácsot, amelynek előzetes hozzájárulása szükséges a költségvetési törvény elfogadásához. Ez a lényegyet tekintve vétőjog. A Költségvetési Tanács a hozzájárulását akkor tagadja meg, ha nem látja biztosítottak a 36. cikkben meghatározott államadósság-szabály érvényesülését.<sup>88</sup>

Az önkormányzatok 2010 előtt jelentős adósságot halmoztak fel, amit az állam átvállalt. Az ismételt eladósodás megelőzése érdekében az önkormányzatok – és az önkormányzati tulajdonú társaságok – hitelfelvételét a Stabilitási tv. korlátozza, a Kormány előzetes hozzájárulásához köti azzal, hogy a hitelfelvétel egyes feltételeit is meghatározza.<sup>89</sup>

Az Alaptörvény két esetben teszi lehetővé az államadósságfék kioldását; az egyik a különleges jogrend, a másik a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése, ez utóbbi esetben az egyensúly helyreállításához szükséges mértékben.<sup>90</sup> A Stabilitási törvény szerint a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése az éves GDP reálértékének csökkenése. Eszerint rendkívül kismértékű és rövid idejű visszaesés is alkalmas arra, hogy a féket kioldja.<sup>91</sup> Ezzel valójában a jogalkotó – a józan ész jegyében – meglazította az államadósságfeket, és lehetőséget teremtett egy esetleges visszaesés vagy válsághelyzet kezelésére. A Stabilitási törvény külön fejezetben rendelkezik az államadósság csökkentésének szabályairól.<sup>92</sup>

Az államadósság körében kell megemlíteni a kötelező magánnyugdíjpénztári rendszert, ami szakértők szerint kifejezetten rossz megoldás volt a nyugdíjproblémára.<sup>93</sup> Ezzel egyetértek. Az államadósságot egy olyan nyugdíjrendszer finanszírozása miatt növelte az

<sup>86</sup> At 36. cikk (4) bekezdés, 37. cikk (3) bekezdés.

<sup>87</sup> At. 36. cikk (5) bekezdés, 37. cikk (3) bekezdés.

<sup>88</sup> At. 44. cikk (3) bekezdés; Az ún. szabályalapú költségvetésről és a Költségvetési Tanácsról lásd KOVÁCS Árpád: Költségvetési tanácsok Kelet-Közép-Európa országaiban. *Pénzügyi Szemle*, 59. (2014) 3., 345–363. o.

<sup>89</sup> Stabilitási tv. 10–10/E. §.

<sup>90</sup> At. 36. cikk (6) bekezdés.

<sup>91</sup> Stabilitási tv. 7. §. Lásd KECSŐ Gábor: Adósságfék az államháztartásban: költségvetési politika rövid pórázon. In FAZEKAS Marianna (szerk.): *Jogi tanulmányok – ELTE ÁJK Doktori Iskolának III. konferenciája 2012*. Budapest, 2012. 417–429., 425–426. o.

<sup>92</sup> Stabilitási tv. II. fejezet (2–10/E. §). Stabilitási tv. tartalmazza az Államadósság Kezelő Központra vonatkozó szabályokat és a Költségvetési Tanácsra, ennek működésére vonatkozó szabályokat.

<sup>93</sup> Lásd például MATITS Ágnes: A magánnyugdíjpénztárak problémáiról. *Hitelintézet Szemle*, 8. (2009) 4., 259–277. o.; MATITS Ágnes: A pénztártagok nem választhatnak – Vissza kell lépniük. *Portfólió*, 2010. december 15.; AUGUSZTINOVICS Mária – GÁL Róbert Iván – MATITS Ágnes et al.: A magyar nyugdíjrendszer az 1998-as reform előtt és után. *Közgazdasági Szemle*, 49. (2002) június, 473–517., különösen 511–512. o.

ország, amely nyugdíjrendszer a legfelső jövedelmi kategóriákba tartozók számára biztosított volna megfelelő megélhetést, a többi nyugdíjas réteg jelentős állami nyugdíj-kiegészítésre szorult volna. Visszatekintve az elmúlt tíz év közpénzügyi konfliktusaira, úgy gondolom, ez volt az az egyetlen jelentős kérdés, amit – akkori elnökének nyilatkozatai alapján<sup>94</sup> – az Alkotmánybíróság, szerintem, tévesen ítélte volna meg. Ez nem azt jelenti, hogy ma a nyugdíjak problémája megoldott.

3. Az államműködés finanszírozásának stabilitását az Alaptörvény azzal biztosítja, hogy kizárja az *ex lex* állapotot. Amennyiben az Országgyűlés nem szavazza meg a költségvetési törvényt, a Kormány jogosult a tárgyévet megelőző költségvetési év költségvetését időarányosan végrehajtani, a kiadásokat teljesíteni és az adókat beszedni.<sup>95</sup> Ugyanakkor a köztársasági elnök számára mérlegelési jogot biztosít, ha az országnak március 31-ig nincs költségvetése: ugyanis az Országgyűlést a választások egyidejű kiírásával feloszlathatja.<sup>96</sup> Ez utóbbi az Alaptörvény fontos újítása; a miniszterelnök, a Házelnök és frakcióvezetők véleményének kikérése mellett a köztársasági elnöknek mérlegelni, hogy indokolt-e az Országgyűlés feloszlatása és ezzel egyidejűleg új választások kiírása, vagy ország működését, stabilitását az szolgálja jobban, ha a parlamenti többség biztosította háttérrel elvesztett Kormányt hatalomban tartja.<sup>97</sup>

4. Gazdasági lényegét tekintve a magas államadósság olyan, mint a láz, – amint ezt Antal László megfogalmazta – látlelet, ami mélyebb gazdaságszerkezeti problémákról árulkodik, amelyek megváltoztatása mindig attól függ, hogy az adott érdek- és hatalmi viszonyok lehetővé teszik-e.<sup>98</sup> Az államadósság nagyságára hatással van az államháztartás két stratégiai alapproblémája, az adórövidítés (adóelkerülés és adókijátszás), valamint a korrupció is. (Például Magyarországról nemzetközi szinten is jegyzett mértékű tőkét vittek ki off-shore központokba.)<sup>99</sup>

5. Az államadósság elosztási probléma. Elosztási probléma a jelenben, amennyiben az adórövidítés/korrupció okozta közpénzvesztés pótolni kell, és az adót fizetők fedezik a törlesztést, továbbá elosztási kérdés a jelen és a jövő generációi között, mert a jelen generációi a jövő generációi terhére adósodnak el.

6. Az államadósság szuverenitási kérdés abban az értelemben, hogy az adósság finanszírozása szükségszerűen együtt jár azzal, hogy külső szabályoknak kell megfelelni, amelyek korlátozzák a pénzügyi politika döntési szabadságát. Ez már szóba került a fentiekben, azonban annyiban ki kell egészíteni, hogy az Európai Unió tagállamai esetében a piacképesség helyreállítására szolgáló – vagy másként a konvergenciakritériumoknak való megfelelést biztosító – feltételek az európai jogban meghatározott közjogi feltételek.<sup>100</sup>

A túlzottan eladósodott ország és az uralkodó gazdaságpolitikai felfogást tükröző nemzetközi szabályok – és ezzel a hitelezők – közötti konfliktust példázza Magyarország és

<sup>94</sup> „Kudarcként élem meg” – az AB elnöke a nyugdíjügyről és a kétharmados törvényekről. *hvg.hu*, 2012. január. 02., [http://hvg.hu/itthon/20120102\\_Paczolay\\_Alkotmanybirosag\\_interju](http://hvg.hu/itthon/20120102_Paczolay_Alkotmanybirosag_interju) (2018.06.30.).

<sup>95</sup> At 36. cikk (7) bek.; Magyary Zoltán számol be arról, hogy az 1899–1923. közötti években összesen 1886 nap volt, amikor az országnak nem volt költségvetési törvénye (*exlex*). Lásd MAGYARY: *A magyar állam költségvetési joga*. 57. és 140–154. o.

<sup>96</sup> At. 3. cikk (3) bekezdés b) pont.

<sup>97</sup> SIMON: A közpénzügyek szabályozása az alkotmányban: tervezet. 5–7. o.

<sup>98</sup> ANTAL László: Gazdasági helyzetünk, fejlődési esélyeink és a tőkepiac fejlesztése. *Bankszemle*, (1990) 2., 1–8., 7. o.

<sup>99</sup> Lásd például James S. HENRY munkáit: <http://globalhavenindustry.com/> (2018.06.30.); és egy szemléletes ábrát a *Guardian* honlapján: [http://image.guardian.co.uk/sys-images/Observer/Pix/pictures/2012/07/21/gu\\_wealth-offshore-01.jpg](http://image.guardian.co.uk/sys-images/Observer/Pix/pictures/2012/07/21/gu_wealth-offshore-01.jpg) (2018.06.30.).

<sup>100</sup> Az EU szabályok, a Maastrichti Szerződés és az ennek teljesülése érdekében elfogadott Stabilitási és Növekedési Paktum (1997, 2005) a lényegét tekintve szintén a megszorításokra épülő pénzügyi politikát határoznak meg; a konvergencia kritériumok betartatása a céljából.



az intézményi hitelezők közötti konfliktus, a 2010-es választásokat követő években. A magyar példa mellett felidézhető napjaink Görögországának adósságcspadája és a kényszerűségből vállalt privatizációs program 2015-ben.<sup>101</sup> Az Alaptörvény költségvetési gazdálkodásra vonatkozó szabályai az ország gazdaságpolitikai mozgásterét – és tegyük hozzá, a maradék stratégiai nemzeti vagyon – megtartásának érdekében tartalmazzák a fentiekben ismertetett szabályokat, köztük az államadósságfeketét.

## 5. Az adózás

1. Schumpeter lényeglátó megállapítása szerint a modern állam legalapvetőbb jellemzője, ha úgy tetszik, az átalakulás kulcsa a közjogi alapon, azaz elsősorban adókból finanszírozott államháztartás kialakulása. Ez volt az az intézményi újítás, amely lehetővé tette nem pusztán a gazdasági fejlődést, de a nemzetállamok és a demokratikus parlamentáris rendszerek kialakulását.<sup>102</sup> Az adózás alkotmányosságának közvetlen alapja egyfelől a magántulajdon elismerése, másfelől az adóztatási jog biztosítása az alkotmányban.<sup>103</sup> Az adózás két körben igényel alkotmányos szabályozást, az egyik a hatáskör, az adóztatási jog biztosítása, a másik az adóztatás terjedelmének behatárolása.

2. Az Alaptörvény, hasonlóan az Alkotmányhoz az adózást alapvető kötelezettségként határozza meg, és az adózásra vonatkozó sarkalatos törvénnyel kiegészítve tartalmazza az adóztatás hatásköri szabályait, valamint az adójogalkotás tartalmi és formai korlátait.<sup>104</sup> Az adózás alkotmányosságának alapvető szabálya, hogy – kevés kivételtől eltekintve – adót és a más fiskális bevételeket csak törvényben lehet bevezetni; az adójogalkotás az Országgyűlés hatásköre.<sup>105</sup> Az Alaptörvény egy további szabállyal határozza meg a legalitás kereteit, amennyiben kimondja, hogy a közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályait sarkalatos törvényben kell meghatározni.<sup>106</sup> Az adójogalkotás tartalmi feltételeit három teherelosztási szabállyal határozza meg az Alaptörvény: a teherbíró képesség elve, a gazdaságban való részvétel elve és a családi adókedvezmény.<sup>107</sup> A teherbíró képesség elvének tartalmát két körben meghatározta a jogalkotó a Stabilitási törvényben: a munkajövedelmek

---

<sup>101</sup> Például a Thessaloniki kikötő értékesítését 2018 februárjában hagyta jóvá a Görög Parlament. <https://www.ft.com/content/066442a0-1897-11e8-9376-4a6390addb44> (2018.06.30.).

<sup>102</sup> SCHUMPETER, Joseph Alois (1918–1991): The crisis of the tax state. In SWEDBERG, R. (ed.): *J. Schumpeter, the economics and sociology of capitalism*. Princeton University Press, 1991. 99–140. o.

<sup>103</sup> Ez az adózásra vonatkozó rendelkezések alapszerkezete. Lásd például FÖLDES Gábor: *Az adójog határai*. (Kandidátusi értekezés.) Kézirat. Budapest, 1988. 105–106.; FÖLDES Gábor: A pénzügyi alkotmányosság. *Társadalmi Szemle*, 51. (1996) 1., 64. o.

<sup>104</sup> EDREY, Yoseph: Constitutional Review and Tax Law: An Analytical Framework. *Am. U. L. Rev.*, 56. (2007) 5., 1187–1228., 1190. Az adózásra vonatkozó alkotmányos szabályokat az At. XXX. és 40. cikkei, valamint a Stabilitási tv. sarkalatosnak minősülő rendelkezései – 28–38/A. § – tartalmazzák.

<sup>105</sup> At. XXX. cikk és I. cikk (3) bekezdés; Stabilitási tv. 29. § (1) bekezdés, 35. §. Lényegében az At. hivatkozott két szabályát tartalmazta az Alkotmány is: 70/I. § és 8. § (2) bekezdés. A kivételek közé tartozik az Alaptörvény alapján a helyi önkormányzatok adóztatási joga, továbbá a Stabilitási törvény keretei között a díjak és a pótlékok meghatározása. Az irodalomban például NAGY: A pénzügyi jog és a pénzügyi alkotmányosság. 59. o.; FÖLDES Gábor: *Adójog*. Budapest, 2001. 82. o.; TERSZTYÁNSZKINÉ VASADI Éva: A magyar Alkotmánybíróság pénzügyi tárgyú döntései. In HAJAS Barnabás – SCHANDA Balázs (szerk.): *Formatori iuris publici. Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára*. Budapest, 2006. 478. o.

<sup>106</sup> At 40. cikk.

<sup>107</sup> Az Alaptörvény XXX. cikkének szövege: „(1) Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez. (2) A közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás mértékét a gyermeket nevelők esetében a gyermeknevelés kiadásainak figyelembevételével kell megállapítani.”

adóztatására és a családi kedvezményre vonatkozóan.<sup>108</sup> A munkajövedelmek adóterhelését egyrészt az adómértékre vonatkozó szabállyal – egy adókulccsal lehet adóztatni – másrészt az adóék-szabállyal – a munkát végző nettó jövedelme nem lehet kisebb, mint a munkabért terhelő összes, munkáltatói és munkavállalói közteher – határolta be a jogalkotó. Az Alaptörvény szerint a gyermeket nevelők teherviselését a gyermeknevelés figyelembevételével kell meghatározni. A Stabilitási törvény négy szabállyal határozza meg az elv tartalmát: a munkajövedelmek adóztatása során kell alkalmazni, családi kedvezmény formájában kell meghatározni úgy, hogy a kedvezmény mértéke a gyermekszám függvényében eltérő legyen és úgy, hogy a három vagy ennél több gyermeket nevelőknek nagyobb kedvezményt kell nyújtani, továbbá a családi kedvezmény gyermekekenkénti mértéke nem lehet egyik évről a másikra kevesebb. A családi adókedvezmény részletes szabályait a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (Szja tv.) tartalmazza.

3. Az új pénzügyi alkotmányjog leginkább vitatott rendelkezései a személyi jövedelemadózáshoz tartozó fent említett rendelkezések. Ezzel szemben azt gondolom, hogy a legindokoltabb alkotmányos szabálycsoport egyike. Azt, hogy miért, már többször leírtam, ezért itt csak utalni szeretnék néhány lényegesebb összefüggésre.<sup>109</sup> A rendszerváltás óta a legális – tehát nem eltitkolt – munkajövedelemmel rendelkezők aránytalanul túladóztatottak voltak mind a jövedelmük nagyságához mérten, mind a más típusú jövedelemmel (például tőkejövedelmek:<sup>110</sup> osztalék, kamat, árfolyamnyereség stb.) rendelkezőkhöz és a más adónem (például társasági adó, eva, ekho) szerint adózókhöz képest. Az adóalap meghatározásának módszere és az adómérték nagysága egyaránt okozta ezt a különbséget.

A progresszióról szóló vita az adózás igazságosságának kérdését leszűkíti az alkalmazotti körre, és azt úgy jeleníti meg, mintha az adózás igazságosságának nagy kérdése lenne. Egy olyan országban, ahol a fizetések megfelelő mértékűek, és ezek között jelentős különbségek vannak, ez részben igaz. A magyar legális munkajövedelmeket tekintve nem igaz. A magyar bérek reálértéke 1980 és 2009 között nem változott,<sup>111</sup> európai összehasonlításban rendkívül alacsonyak. A nemzetgazdasági éves nettó átlagbér 2015-ben Magyarországon 6702 euró, míg az EU átlag 24 162 euró volt.<sup>112</sup> A megélhetési költségek korántsem térnek el ilyen mértékben. A jövedelmi viszonyok meghatározzák a lakossági megtakarításokat. A KSH felmérései szerint az emberek jelentős része olyan háztartásban él, amely nem képes teljesíteni egy körülbelül 70 ezer forintos váratlan kiadást. Ez az arány 2010-ben 74,4%, 2011-ben 75%, 2012-ben 74,9%, 2014-ben 70,7%, 2015-ben 50,7%, 2016-ban 31,4% volt.<sup>113</sup>

Ha a béreket közelebbről nézzük, és az országban 2010-ben kifizetett összes bruttó bért összeadjuk (ez közel 8,5 ezermilliárd forint volt) és az összeget tíz egyenlő részre

<sup>108</sup> Stabilitási tv. 36–37. §.

<sup>109</sup> SIMON: A közpénzügyek szabályozása az alkotmányban: tervezet, és a már hivatkozott *Pénzügyi jog II.* kötet 169–172. oldalain.

<sup>110</sup> A munka és tőkejövedelmek eltérő adóztatása nem magyar sajátosság. Lásd MESSERE, Ken: Half a Century of Changes in Taxation. *Bulletin for International Fiscal Documentation*, 53. (1999) 8–9., 340–365., 347., 352. o.; VANISTENDAEL, Frans: Is Fiscal Justice Progressing? *Bulletin for International Taxation*, (2005) 10., 526–540., 531., 535–536. o.

<sup>111</sup> KOVÁCS Ilona: A jövedelemeloszlás és jövedelemegyenlőtlenség a személyi jövedelemadó-bevallási adatok tükrében. *Statisztikai Szemle*, 89. (2011) 3., 294–312., 306–307. o.

<sup>112</sup> Az európai összehasonlítást lásd például [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Wages\\_and\\_labour\\_costs/hu](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Wages_and_labour_costs/hu) (2018.06.30.); <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

<sup>113</sup> *Háztartások életszínvonala, 2014.* KSH, 2015. 26. o.,

<https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/hazteletszinv/hazteletszinv14.pdf> (2018.06.30.); *Háztartások életszínvonala, 2016.* KSH, 2017. 25. o.,

<https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/hazteletszinv/hazteletszinv16.pdf> (2018.06.30.).

(decilisekre) osztjuk, valamint megnézzük azt, hogy az egyes deciliseket hány adóalany adja össze, és az egyes decilisekbe tartozóknak mennyi a havi bruttó jövedelmük, érdekes információkhoz juthatunk.<sup>114</sup> A bruttó nemzetgazdasági átlagbér az alkotmányozás idején pont középen volt, az 5. decilis átlaga körül. Bruttó összege 199 837 forint volt 2009-ben és 202 525 forint 2010-ben.<sup>115</sup> 2009-ben nettó összege 120 676 forint volt. Az egy főből álló háztartásra számított létminimum összege 2009-ben 75 024 forint, 2010-ben 78 736 forint volt.<sup>116</sup> Ez azt jelenti, hogy a nettó nemzetgazdasági átlagbér alig haladta meg a létminimumérték másfélszeresét. A korabeli (2009-es) progresszív adótáblát alkalmazva a 7. decilis havi nettó átlagjövedelme 180 ezer, míg a – harmadik leggazdagabb – 8. decilisé 240 ezer forint lenne. Ez azt jelenti, hogy még a harmadik legmagasabb jövedelmi csoport, a 8. decilisbe tartozók esetében is sokkal inkább a létminimumhoz találunk kapcsolatot (annak háromszorosa) semmint a gazdagsághoz. A nyugati világban elképzelhetetlen egy ilyen mértékben differenciálatlan jövedelmi rendszer, ami ráadásul szinte minden jövedelmi réteg esetében a létminimumhoz mérhető. A 9. decilisbe 111 900-an tartoztak 625 ezer forint bruttó és 320 ezer forintos nettó bérrel. A 10. decilisbe körülbelül 46 ezer fő, az itt vizsgált adóalanyok 1%-a tartozott, és a havi bruttó átlagbérük 1 513 440 forint volt, ami körülbelül 780 ezer forintos nettó fizetést jelentett.

4. Amennyiben a fentieket kiegészítjük azzal, hogy a munkajövedelmet terhelő személyi jövedelemadó mellett a társadalombiztosítási járulékok, a fogyasztási adók – köztük áfa – és a vagyoadók teherviselője is a legális munkajövedelemmel rendelkező adóalany, amiket – a tb-járulék kivételével – a létminimumhoz mérhető jövedelem terhére visel, azt gondolom, hogy az egykulcsos adó és a munkajövedelmekre vonatkozó családi adókedvezmény bevezetése szükséges és méltányos volt. Ugyanakkor továbbra is azt gondolom, hogy a létminimum és a legmagasabb jövedelmek adóztatását célszerű volna átgondolni.

Egy másik oldalról nézve: az egykulcsos adó versenyképességi szempontból is előnyös, mert magasabb nettó jövedelmet biztosít anélkül, hogy a munkáltatók bért emeltek volna. Előnyös a transznacionális társaságoknak, mert a helyi vezetők és a munkavállalók nettó jövedelmének jelentős emelkedését eredményezte anélkül, hogy ez költséget jelentene számukra.

5. A fentiekben szóba került a globalizáció és külföldi tőke szerepe Magyarországon. A kiesett személyi jövedelemadó bevételt pótolni kellett. Ez részben az ún. szektorális különadók – kiskereskedelmi áruházláncok, energiaszolgáltatók, távközlési vállalatok – és a pénzügyi szektort terhelő adók bevezetésével, fenntartásával történt meg: ezek elsősorban a multinacionális vállalatokat érintették. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján egyértelmű volt 2010-ben, hogy ezek az adók nem alkotmányellenesek, mert az AB a hátrányos megkülönböztetést akkor állapította meg, ha a hátrányos megkülönböztetés „a kiválasztott azonos vállalkozói csoporton, *azonos tevékenységi körön belül*” történt.<sup>117</sup> Ebben az esetben ilyen megkülönböztetés nem volt.

Az érintett adóalanyok jellemzően a 2010-et megelőző időszakban is magas jövedelmezőséggel működtek. Ezekben a szolgáltatási ágazatokban a külföldi befektetők nagyon előnyös privatizációs szerződéseket kötöttek. Több ágazatban monopol-, vagy kvázi monopolhelyzetben voltak. Azt gondolom, ha az a kérdés, hogy a magánszemélyek fent

---

<sup>114</sup> Ezt a kérdéskört röviden többször összefoglaltam, például SIMON: A közpénzügyek szabályozása az alkotmányban: tervezet. 13–14. o. <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-16.pdf> (2018.06.30.).

<sup>115</sup> STATADAT: 2.1.35. *Az alkalmazásban állók havi bruttó átlagkeresete a nemzetgazdaságban (2000–)*, [http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_qli012b.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli012b.html) (2018.06.30.).

<sup>116</sup> KSH: *Létminimum 2010*. 1–7., 6. o., <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/letmin/letmin10.pdf> (2018.06.30.).

<sup>117</sup> 57/1995. (IX. 15.) AB határozat.

említett szintű munkajövedelmét terheljék vagy a szolgáltatási ágazatokat különadóval, akkor egyértelműen ez utóbbi a méltányosabb; alapvető elosztási kérdéstről van szó, ami a magyar gazdaság már említett függő helyzete miatt speciális kérdéseket vet fel. Ez a vélemény vitatott a szakirodalomban.<sup>118</sup> Hangsúlyozni kell ebben az összefüggésben, hogy a magyar adópolitika a fogyasztási ágazatokat és a kiskereskedelmet terhelte külön; ezekben az ágazatokban a helyi fogyasztásból keletkezik a jövedelem.

6. A gazdaságban való részvétel elve nem tisztázott, a jelentését nem határozta meg az alkotmányozó. Én úgy vélem, hogy ennek az elvnek a megfogalmazásával az ország gazdasági versenyképességének, valamint a szerződésben vállalt nemzetközi kötelezettségek szem előtt tartása mellett, az alkotmányozó megteremtette a belföldön keletkező gazdasági teljesítmény adóztatása elvi alapjai átgondolásának lehetőségét, a belföldön keletkező transznacionális jövedelmekre, üzleti vagyona, továbbá a belföldön végzett gazdasági tevékenységre, valamint az ún. externáliákra vonatkozóan.<sup>119</sup> Ennek az elvnek a megfogalmazását előidéző okok ugyanazok, amik miatt elindult az OECD BEPS projekt.

## 6. A forint és a monetáris rendszer

1. A monetáris pénzügyek kérdéseit két részében szabályozza az Alaptörvény. Az Alapvetés rendelkezik arról, hogy Magyarország hivatalos pénzneme a forint,<sup>120</sup> és az *Állam* című részben a *Közpénzek* című fejezet tartalmazza a Magyar Nemzeti Bankra vonatkozó alapvető szabályokat.<sup>121</sup> A pénzre és az MNB-re vonatkozó szabályok három jelentős kérdéskört érintenek. Egyrészt magára a pénzre, másrészt az MNB jogállására, legfontosabb feladatára és jogalkotási hatáskörére, harmadrészt az MNB felügyeleti feladatára vonatkoznak. Az MNB-ről külön törvény szól, amelynek számos – elsősorban a központi banki jogállásra, az elsődleges célra, valamint feladatkörre vonatkozó – rendelkezése sarkalatosnak minősül.<sup>122</sup> A központi bank jogállásának szabályozásában nem történt változás; az ún. jogi konvergencia jegyében Magyarország hosszú ideje, számos európai országhoz hasonlóan, az EU jogával összhangban szabályozza a központi bankot.<sup>123</sup> Újítás viszont a forintra vonatkozó rendelkezés és az, hogy a pénzügyi piac felügyeletét alkotmányos szinten utalja jogunk az MNB feladatkörébe

2. A forintra vonatkozó rendelkezésnek szimbolikus jelentőségén és szokásos gyakorlati szerepén – ti. a forint betölti a pénzfunkciókat Magyarországon – túl van még egy fontos szerepe: a pénznemváltás alkotmánymódosítást, az alkotmányozó többség döntését igényli. Magyarország az Európai Unióhoz történő csatlakozáskor vállalta, hogy a Maastrichti konvergenciakritériumok teljesülése esetén bevezeti az eurót.<sup>124</sup> Az euró bevezetése során a csatlakozási árfolyam önmagában képes befolyásolni a vagyonok és a jövedelmek értékét, újraosztja a gazdasági pozíciókat; a vagyon vagy jövedelem tulajdonosa az állam döntése alapján közvetlen előnyhöz jut vagy veszteséget szenved el. Mind az időzítés, mind a csatlakozási árfolyam olyan kérdések, amiket az elmúlt harminc év tapasztalatai – a közösségi

---

<sup>118</sup> DEÁK: *Alkotmány és adójog*. 251. o.

<sup>119</sup> SIMON: A közpénzügyek szabályozása az alkotmányban: tervezet. 12. o. Ugyanerről 6., 7., 19. o. (Az adózásra vonatkozó javaslatot részletesen indokoltam a 10–26. oldalon.)

<sup>120</sup> At. K) cikk.

<sup>121</sup> At. 41. cikk.

<sup>122</sup> A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (MNB tv.) 184. §.

<sup>123</sup> EKSZ 109. cikk; EUMSZ 131. cikk.

<sup>124</sup> EU Csatlakozási szerződés 4. cikk, 2005-ben azt feltételeztem, hogy az euró túl szigorú lenne Magyarország számára. Lásd SIMON István: A jegybank közjogi jogállása: gondolatok a gazdaság és a jog kapcsolatáról a jegybanktv. legutóbbi módosítása ürügyén. In STEIGER Judit (szerk.): *Gazdaság és jog: Szakács István ünnepi tanulmánykötet*. Budapest, 2005. 102–125. o.

választások elméletének vegytiszta gyakorlati megvalósulásaira gondolok – alapján célszerű legalább az alkotmányozó többség döntéséhez kötni, ezért lényeges garanciális szabálynak tartom a K) cikket.<sup>125</sup> Ebben az összefüggésben azt is végig kell gondolni, hogy az eurózóna számos országa napjainkban nem pusztán a konvergenciakritériumokat nem tudja teljesíteni, hanem elhúzódó válságot él át. Ez alapvetően új helyzetet teremtett Magyarország csatlakozáskori szerződéses kötelezettségvállalásához képest, mert azt is végig kell gondolni, hogy a magyar gazdaság teherbíró képessége elbírja-e más államok válságának finanszírozását. Nem pusztán az a kérdés, hogy az Európa nyugati részéhez képest gazdaságilag gyengébb, elmaradottabb Magyarország hogyan tud úgy felerősödni gazdasági értelemben, hogy ne okozzon veszteségeket az eurózónához való csatlakozás. Tehát az a kérdés, hogy lehet-e optimális helye Magyarországnak az eurózónában? Ugyanakkor tudjuk azt is, hogy egy kisebb gazdaság önálló pénznemének megvannak a kockázata; például könnyebb manipulálni az árfolyamot.

### III. Összefoglalás – az átalakulás értelméről

Magyarország negyvenévi szocializmus és húsz-huszonöt évnyi, sokszor viharosnak tűnő átalakulás után, gazdasági, társadalmi és nem utolsósorban politikai válsághelyzetben érkezett meg a 2010-es választásokhoz, majd az ezt követő alkotmányozáshoz. A globális pénzügyi válság hatásai felerősítették a belső válságot, azonban ez alapvetően a belső folyamatokból és abból fakadt, ahogy az ország a rendszerváltás során kapcsolódni tudott a nyugati világhoz, a globális gazdasághoz.

A külföldi érdekeltségek dominanciája miatt az állami beavatkozás egyes eseteiben a magyar pénzügyi-gazdasági közjogi szabályoknak közvetlen extraterritoriális hatásuk is van.<sup>126</sup> Az elmúlt évtizedben számos e körbe tartozó konfliktust láthattunk; például a kiskereskedelem, a bankok és az energiaszolgáltatók adóztatása vagy a közüzemi díjak szabályozása, az ún. rezsicsökkentés, továbbá egyes közüzemi szolgáltatók tulajdonjogának visszavásárlása terén.

Azt gondolom, a válságot és azt, hogy a magyar gazdaság ún. függő piacgazdaságnak tekinthető, figyelembe kell venni a közjogi átalakulás, a pénzügyi alkotmányjog értelmezése során.

1. A magyar pénzügyi alkotmányjog átalakulása elsősorban azt jelenti, hogy megváltozott, jelentősen kibővült az alkotmányos szinten szabályozott pénzügyi tárgyak köre. Az Alaptörvény ezeket a tárgyakat különféle szabályozási technikákkal szabályozza; konkrét tényállásokat (például államadósságfék) és elveket (például a kiegyensúlyozott költségvetési gazdálkodás) egyaránt tartalmaz.

2. A pénzügyi alkotmányjog az írott jog szintjén kétszintűvé vált, az Alaptörvény rendelkezései nyomán számos tárgyat minősített többséget igénylő sarkalatos törvény szabályoz.

3. Az, hogy számos pénzügyi tárgy alkotmányos szinten szabályozottá vált, azt jelenti, hogy az alkotmányozó hatalom az Országgyűlés egyszerű többsége, és ezzel a mindenkori Kormány döntési joga lett szűkebb: egyfajta hatáskör-átcsoportosítás történt. Az Alaptörvénnyel kapcsolatos kritikák egyik fő iránya éppen ez volt, és ennek mintegy mellékszála az „alkotmányos gazdasági-pénzügyi kormányzás” bírálata. A kritikák szerint az

---

<sup>125</sup> Lásd SIMON: A közpénzügyek szabályozása az alkotmányban: tervezet. 10., 39. o.

<sup>126</sup> AUBY: *Globalisation, Law and the State*. 17. o.; BATTINI, Stefano: The Globalization of Public Law. *European Review of Public Law*, 18. (2006) 1., 1–31. o., például 7. o., <https://ssrn.com/abstract=895263> (2018.06.30.).

alkotmányozó hatalom ezzel megsértette a demokrácia alapvető szabályait.<sup>127</sup> Ezzel szemben azt gondolom, hogy – figyelemmel a közpénzügyek 2010-es állapotára – nem pusztán összefér a demokráciával, de a demokrácia szükséges önvédelmét jelenti ez a megoldás. A demokrácia rendszerében súlyos működési zavarok léptek fel, amelyek nem voltak korrigálhatóak a hagyományosan kialakult hatáskörök érintetlenül hagyásával.

Amennyiben a nemzetként meghatározott közösségre figyelemmel fogalmazzuk meg ugyanezt, akkor azt mondhatjuk, hogy az Alaptörvény korlátot szab az államnak a nemzet létezését alapvetően meghatározó döntések tekintetében; alapvető kérdések eldöntéséhez legalább minősített országgyűlési többség szükséges.

4. Az Alaptörvény a pénzügyi politika tekintetében korántsem annyira semleges, mint volt az Alkotmány. A szabályozás célja a nemzeti önrendelkezés (szuverenitás) védelme, az ország fenntartható gazdálkodásának biztosítása, a működéséhez szükséges stratégiai vagyonelemek – köztük a termőföld – megőrzése, a közteherviselés körében a munkajövedelmek védelme, a gyermekvállalás támogatása; azaz Magyarország, a magyar nemzet generációkon átívelő létezésének elősegítése.

A pénzügyi szuverenitás megtartását célozza például az, hogy az államadósság-fék szabály 50%-os GDP-arányos államadósság-maximumot határoz meg, kevesebbet, mint a Maastrichti szerződés. Nem pusztán arról van szó, hogy könnyebben kezelhető mértékű adóssága legyen az országnak, hanem arról is, hogy az alacsonyabb keretek között tartott államadósság és költségvetési hiány megakadályozza a külső szempontok szerint alakított gazdasági-pénzügyi kormányzást.

5. Az új szabályok alapján módosul a választott intézmények és a szakértő intézmények – a demokrácia és a technokrácia – közötti egyensúly. A Költségvetési Tanács számára biztosított vétőjoggal az Országgyűlés költségvetési joga lényegesen szűkült. Az Alkotmánybíróság közpénzügyi tárgyú hatáskörét szűkítette az Alaptörvény.<sup>128</sup> A Magyar Nemzeti Bankra vonatkozó új szabályok szerint a pénzügyi piac felügyelete is az MNB feladatkörébe tartozik. Ezzel a – közgazdasági értelemben vett – pénzteremtés minden formájának felügyelete az MNB-hez kerül.

6. Úgy látom, hogy az Alaptörvény és a rendelkezései alapján elfogadott sarkalatos törvények a közösségi pénzügyek szabályozását kifejezetten pozitív irányba fordították. Ez, amint az elején is utaltam rá, nem azt jelenti, hogy a magyar pénzügyek problémamentesek. Például a közösségi intézményeket – oktatás, egészségügy –, melyek egyébként a versenyképesség motorjai, elhanyagoltuk az elmúlt harminc évben; a gyilkos iramú magánosítással nem bírták a versenyt.

---

<sup>127</sup> Számos tanulmány fogalmaz meg kritikát az Alaptörvénnyel és az alkotmányozás folyamatával kapcsolatban. Ezek egy részére hivatkoztam az első oldalon.

<sup>128</sup> Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés.

© Simon István

**MTA Law Working Papers**

**Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont**

**Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.**

**Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató**

**Felelős szerkesztő: Körtvélyesi Zsolt**

**Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor,**

**Körtvélyesi Zsolt, Szilágyi Emese**

**Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>**

**E-mail: [mta.law-wp@tk.mta.hu](mailto:mta.law-wp@tk.mta.hu)**

**ISSN 2064-4515**