

MAGISTRA ET FAUTRIX



HALUSTYIK ANNA

EMLÉKÉRE

MAGISTRA ET FAUTRIX



◆ HALUSTYIK ANNA ◆

EMLÉKÉRE



HALÁSZ ZSOLT
SZERKESZTÉSÉBEN



PÁZMÁNY PRESS
BUDAPEST ◆ 2019

UNIVERSITATIS CATHOLICÆ
DE PETRO PÁZMÁNY NOMINATÆ
FACULTAS IURIS ET
SCIENTIARUM POLITICARUM

XENIA



©

© Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kar, 2019

© Szerkesztők, 2019

© Szerzők, 2019

ISSN 2061-9227

ISBN 978-963-308-354-3



XENIA LOGO: Barka Ferenc

Kiadja:

a Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kara,
Budapest, Szentkirályi u. 28–30. • www.jak.ppke.hu

Felelős kiadó: Dr. Szabó István dékán

Nyomdai előkészítés: Szakaliné Szeder Andrea

Készült a Pátria Nyomdában
Felelős vezető: Simon László

TARTALOM

TERSZTYÁNSZKYNÉ VASADI Éva Bevezetés helyett.....	9
BÉKÉS Balázs Az Európai Bizottság joggyakorlata az állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásaiban	11
BODZÁSI Balázs Keretbiztosítéki jelzálogjog a régi magyar magánjogban	39
BOTOS Katalin Út a szolgaságba	59
CSŰRÖS Gabriella Erősebb stabilizáció az uniós közpénzügyekben?	71
DEÁK Dániel Integrációs törekvések és különutak a nemzetközi adójogban	93
ERDŐS Éva Pénzügyi fogyasztóvédelem a választottbírósi eljárásban	115
FÁBIÁN Ferenc A magánjogi társaság és a társasági jog.....	137
HAJAS Barnabás Teszt, vagy valami más?.....	161
HALÁSZ Zsolt Állami pénzkibocsátás vs. virtuális fizetőeszközök.....	167
HORVÁTH M. Tamás Flow és stock a rezsicsökkentésben	183

KAMPLER Béla Az adóigazgatási eljárásjogi és a büntetőjogi szabályozás egyes összefüggései.....	203
KATONA Klára A pénzügyi közvetítőrendszer gazdasági hatásának vizsgálata a Katolikus Egyház tanításának szemszögéből	217
KECSÓ Gábor A helyi iparűzési adó az adórendszerben	237
KLICSU László A pénzügyi jog tárgya és oktatása.....	255
KÓMÁR András A betétbiztosításban rejlő erkölcsi kockázat szabályozási vetületei.....	263
LENTNER Csaba A jegybanki szabályozás és bankfelügyeleti tevékenység egyes vetületei a piaccgazdasági átmenet kezdetén.....	271
NAGY Zoltán – PETRÓ Angéla Gondolatok a közteherviselésről.....	287
PARDAVI László Az adólevonási jog gyakorlásának akadályai	301
RÁTH Olivér Költségvetési tanácsok.....	313
SÁRKÖZY Tamás Az állami vállalat jogintézményének jogtörténete Magyarországon.....	331
SCHANDA Balázs Az adóhányad-irányítás mint a vallási közösségek támogatásának módja	343
SZABÓ Ildikó Feltételes adómegállapítás az újrakodifikált eljárási szabályokban	355

SZABÓ István Az 1919-es ún. Erzberger-féle német adóreform	375
SZALAI Ákos Fizetési képtelenség, túlzott eladósodás és a joggazdaságtan: célok és trade-offok	391
VARGA Erzsébet Az automatikus adóügyi információcsere alkalmazása Magyarországon	403
VARGA Zoltán A nyugdíjrendszer finanszírozási elveiről	425
VARGA Zs. András A Szent Korona a magyar Alaptörvényben.....	439
VÁRNAY Ernő Adalékok a Magyar Nemzeti Bank és az Országgyűlés viszonyához	459
VERES Zoltán A pénzügyi felügyelet fogyasztóvédelmi tevékenységének alakulása, különös tekintettel a bankfelügyeletre	475

BEVEZETÉS HELYETT

TERSZTYÁNSZKYNÉ VASADI Éva
mestertanár (PPKE JÁK),
volt alkotmánybíró



Engedtessek meg nekem, hogy az emlékkönyv tudományos cikkei elé néhány személyes emlékemről, érzésemről írjak Annának, Annáról.

1996-ban a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Bölcsészkarának újjáalakulása megtörtént. Zlinszky János professzor az Alkotmánybíróságon megemlítette, hogy létre kell hozni a PPKE Jogi karát is. Néhányunkból szervező bizottságot hozott létre, amelybe engem is meghívott. Miután az OTP-nél 26 éves bankjogi gyakorlatra tettem szert, rám bízta, hogy a pénzügyi jogi tanszék szervezésének előkészítésében segítsen a munkáját. „Személyes kapcsolat és szakmai ismertség alapján keressük meg az első jelölteket, hogy megfelelő testületeket hozzunk létre.”– Ezekkel a szavakkal jelölte meg a keresés szempontjait.

Nem sokkal ez után merült fel Halustyik Anna neve jelöltként. A professzor úr kérte véleményemet. Ekkor én még személyesen nem ismertem Annát, de mint a Budapest Bank vezető jogásza, a szakmában neve volt már. A bankprivatizáció szakmai ismerőjeként tudtak róla. Jó szívvel támogattam meghallgatását. Csak amikor a megbízást megkapta a tanszék megszervezésére, akkor ismertem meg személyesen is. Rögtön szót értettünk. Megfogalmazta a tanszékkel kapcsolatos elképzeléseit, és sikerrel védte meg a pénzügyi jog önállóságát a jogágak között. Bemutatta a szakterület speciális jellegét, a közjogias oldalát (államháztartási, költségvetési jog területét, és az adójogot), a magánjogi alapokon nyugvó pénz- és tőkepiacot, a bankjogot. Önálló területek ezek, mint mondotta, mert saját tudománya van, más egyetemeken is önálló tanszék oktatja. A pénzügyi jognak magyar és európai gyakorlata alakult ki, és az Alkotmánybíróság is számos döntést hozott.

A tanszék tehát önállóan indult, a fizikai nehézségeket az okozta csupán, hogy ekkor még a karnak nem volt önálló épülete, a Ménesi úton az apácáktól kaptunk néhány helyiséget. Csak a Szentkirályi utcai elhagyott nyomda jelentette a fejlődés lehetőségét. Itt oktattunk vakolatlan aulában, kicsi szobákban, és csak Zlinszky professzor, mint alapító dékán hite, akarása tette lehetővé azt a fejlődést, amely a jelenlegi rangos épületet biztosította az egyetem számára.

A tanszék oktató munkájának segítsége induláskor a Földes Gábor féle tankönyv volt. Nem sokkal ezután Anna három kötetes saját tankönyvet szerkesztett. Ezzel korszerű anyagot adott a hallgatók kezébe. Nagyon jól szerkesztett, jól tanulható tankönyv lett, ma is ezt használják. Gondolkodott a változásokat is magában foglaló, kiegészítő kötet megalkotásáról is. Ha a tankönyvet kézbe veszi az olvasó, világosan láthatja, hogy a pénzügyi jog, különösen a pénz- és tőkepiac, a bankjog, korszerű, átfogó ismeretanyagot nyújt a hallgatóknak. Az egyre bonyolultabb, meghatározó pénzvilágban ad ismereteket, és tanít összefüggéseket felfedezni e témában. „A pénz- és tőkepiacok egymás melletti hullámozása; elkülönülésük, majd közeledésük” jelzi a téma szükségszerű elemző szemléletét, és az anyag kiemelt jelentőségét. A hallgatókat is ez az elemző elmélyülés vonzotta Anna előadásaira. Ez ösztönözte a hallgatókat a szakdolgozati témaválasztások során is. Anna bátorította őket az OTDK-n való részvételre. Doktori tanulmányok folytatására is több hallgatót segített. Tudatosan figyelt az utánpótlás alakítására is. Mint vizsgáztató tanár, következetes szigorral várta el a színvonalas tudást.

Ismert volt Anna irodalmi, zenei műveltsége is, utazásairól mindig beszámolt a tanszék munkatársainak.

Szerettem beszélgetni vele mindenről, szakmáról, családról, sorskérdésekről. E beszélgetések során ismertem meg emberszeretetét is. Mindig meghatott, ahogyan féltő gondoskodással beszélt édesanyjáról.

Számomra felejthetetlen ünnepet csinált, amikor teljesen titokban megszervezte 80. születésnapomra az emlékkönyvet és az ünnepséget. Mindez felejthetetlen volt, és mindez szeretetéből fakadt.

Néhány hónap után szomorúan hallottam, hogy kórházba megy, mert szívének kell műteni. Ez alkalommal beszéltem vele utoljára. Azzal váltunk el, hogy a műtét után felhív, hogy meglátogathassam a kórházban. Vártam, de nem ő hívott. A kollégák értesítettek arról, hogy a műtét sikerült, de ő váratlanul meghalt.

Hiányát folyamatosan érzem. Köszönöm a barátságát, és hogy húsz évnel hosszabb időt tölthettünk együtt. Ha ma rá gondolok, ezt mondhatom csupán: Requiescat in pacem!

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG JOGGYAKORLATA AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOKKAL KAPCSOLATOS ELJÁRÁSAIBAN

különös tekintettel az adójog szabályaira

BÉKÉS Balázs
egyetemi adjunktus (PPKE JÁK)

1. Bevezetés

Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) 2014. június 11. napján közzétett sajtóközleményében bejelentette, hogy vizsgálatot indít az Apple (Írország), a Starbucks (Hollandia) és a Fiat (Luxembourg) nagyvállalatokkal szemben a transzferárakról szóló megállapodásokra vonatkozólag. A versenypolitikáért felelős alelnök, Joaquín Almunia úgy nyilatkozott, hogy a tagállamok szűkös költségvetésére tekintettel különösen fontos, hogy a nagy multinacionális vállalatok megfelelően teljesítsék adókötelezettségeiket. Az EU-s állami támogatási szabályok szerint a nemzeti hatóságok nem hozhatnak olyan rendelkezéseket, melyek olyan helyzetbe hoznák az említett vállalatokat, hogy alacsonyabb adókötelezettségük keletkezzen, mint amit az adott tagország szabályai kötelezően előírnának figyelemmel a méltányosság és a diszkrimináció tilalmára vonatkozó alapelvekre.¹ A Bizottság ezen bejelentésével és az ezt követő eljárásaival fontos szerepet vállalt a tagállamok költségvetési autonómiájának és az EU-s állami támogatásokra vonatkozó szabályok összehangolásában, azáltal, hogy határozataival egy következetes joggyakorlatot igyekezett kialakítani a méltányos adózás és a nagyobb átláthatóság elérése érdekében.² 2015 októberében a Bizottság

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-663_en.htm

² A Bizottság a hivatalos oldalán kijelentette, hogy a méltányos adózás és a nagyobb átláthatóság érdekében átfogó stratégiát követ, és a közelmúltban jelentős előrelépést ért el. A 2015. márciusi, adózási átláthatóságra vonatkozó javaslata nyomán a tagállamok már 2015 októberében politikai megállapodásra jutottak a feltételes adómegállapításokkal kapcsolatos automatikus

megállapította, hogy Luxemburg és Hollandia szelektív adókedvezményt nyújtott a Fiatnak, illetve a Starbucksnak, majd 2016 januárjában határozatot hozott arról, hogy Belgium a többletnyereségadó-rendszer keretében legalább 35 nemzetközi vállalatnak nyújtott szelektív adókedvezményt, melyek az uniós állami támogatási szabályok alapján jogellenesnek minősültek. 2016-ban döntés született az Apple ügyben is, ahol a Bizottság megállapította, hogy Írország 13 milliárd euró összegű jogellenes adókedvezményt adott az Apple-nek.³ A Bizottság döntéseivel a multinacionális vállalatok adókedvezményeinek vizsgálata nem zárult le teljesen, mivel a hivatkozott ügyekben jelenleg is folynak a fellebbezési eljárások az Európai Unió Bírósága előtt. A Bizottság sem fejezte be ugyanakkor a nagyvállalatok vizsgálatát, így górcső alá került az Amazon és a McDonald's⁴ is a Luxemburg által biztosított feltételes adómegállapítás kapcsán, valamint eljárás folyik többek között az Inter IKEA⁵ és a GDF Suez (Energie)⁶ ügyében is.

Mivel a Bizottság a tagállamokban megvalósult nagyvállalatok beruházásainak vizsgálatával csak 2013-as évet követően kezdett el jelentős mértékben foglalkozni, ezért a bizottsági gyakorlat nem minden aspektusa kiforrott és következetes, tekintve az ügyekben született határozatok csekély számát.

Jelen tanulmány célja, a Bizottság a fenti ügyek tárgyában indított jogellenes állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásainak vizsgálata és megállapításai-

információcseréről. E jogszabály nagyban javítja az átláthatóságot, és megakadályozza a feltételes adómegállapítás visszaélésszerű alkalmazását. A Bizottság 2015 júniusában közzétette méltányos és hatékony adózásra vonatkozó cselekvési tervét, amelyben egy sor intézkedést határoz meg az uniós társasági adózási környezet méltányosabbá és hatékonyabbá tételéhez. A legfontosabb intézkedések közé tartozik a tényleges adózást a nyereség keletkezésének helyén biztosító keretrendszer, valamint a közös konszolidált társaságiadó-alap bevezetését célzó stratégia újraindítása, amelyre vonatkozóan az új javaslat előterjesztése az év későbbi részében várható. A Bizottság 2016. január 27-én újabb kezdeményezéscsomag elindításával kívánta előmozdítani a társaságiadó-kikerülés elleni küzdelmet uniós és világszinten egyaránt. Ennek közvetlen eredményeként a tagállamok már megállapodtak az adóelkerülésnek leginkább teret adó nemzeti jogi kiskapuk bezárásában és – a nemzetközi vállalatokra vonatkozó adózással kapcsolatos pénzügyi információi kapcsán – az automatikus információcserének a szabványosított országokénti jelentéstételre való kiterjesztésében. A Bizottság javaslatot terjesztett elő ezen információk egy részének nyilvánosságra hozatala tekintetében is. E javaslatok lényege azon alapelv, miszerint minden vállalkozásnak, nagynek és kicsinek egyaránt, ott kell adót fizetnie, ahol a nyereséget megtermeli.

³ A Bizottság (EU) 2017/1283 határozata az Írország által az Apple-nek nyújtott SA.38373 (2014/CP) számú állami támogatásról.

⁴ Állami támogatás – Luxemburg – SA.38945. (2014/C.) (korábbi 2015/NN.) számú állami támogatás – A McDonald's-nak nyújtott állítólagos állami támogatás.

⁵ Európai Bizottság SA.46470. számú ügye.

⁶ Állami támogatás – Luxemburg – SA.44888. (2016/NN.) (korábbi 2016/EO.) számú állami támogatás – Luxemburg – A GDF Suez számára nyújtott lehetséges állami támogatás.

nak elemzése különös tekintettel a vizsgálatok során felmerülő adójogi aspektusokra. A tanulmány elemzi az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: „EUMSZ”) 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatás fogalmi elemeit az említettekhez hasonló intézkedések esetében, így különösen a szelektív jelleg és az előny, mint az állami támogatások kiemelt fogalmi elemeinek tartalmát és határait. A tanulmány továbbá bemutatja, hogy a hivatkozott eljárások alapján, a Bizottság milyen módon alkalmazta az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatában kimunkált háromlépcsős tesztet, valamint e két kiemelt feltétel teljesülését.

2. Jogi és gazdasági háttér

A XXI. századi gazdaság egyik legmeghatározóbb jellemzője az egyre növekvő gazdasági egymásrautaltság. Mind a vállalkozások – különösen a kapcsolt vállalkozások esetében – mind az államok szintjén, illetve a két szint egymás közötti viszonyaiban is megfigyelhető a nagymértékű gazdasági függés.

Az 1990-es évek végére a globalizáció hatása az Európai Unió országaiban – így többek között az országokon átívelő vállalatok megjelenése és térhódítása – egyre inkább érezhetővé vált. Manapság ez a jelenség különösen nagy jelentőséggel bír Közép- és Kelet-Európában, mivel a relatív alacsony gyártási költségek, illetve munkabérek ösztönző erővel hatottak a befektetőkre, melynek nyomán az elmúlt évtizedben jelentős beruházások valósultak meg. (Ha csak az autógyártást vesszük példának, olyan nagy vállalatcsoportok hoztak létre termelőberuházásokat a régióinkban, mint a Volkswagen, Mercedes, Hyundai és legutóbb a Jaguar Land Rover, fokozva ezzel a régió, különösen az adott ország versenyképességét).

Annak ellenére, hogy az EUMSZ az alapszabadságok keretében biztosítja az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő tagállamok közti szabad áramlását, a munkaerő költsége, a beruházások megtérülésének tagállamonkénti különbözősége és minden többlet adóterhelés akadályozzák a munkaerő és a tőke szabad áramlását, ezáltal gátolják a termelési faktorok optimális elosztását.

Az Európai Unió az évek során arra törekedett, hogy tagországain belül harmonizálja a kialakult jogrendszereket, ezzel is egy egységet létrehozva a tagállamok között. Törekvései ellenére a tagállamok következetesen ragaszkodtak szuverenitásukhoz bizonyos területeken, így különösen a társasági és személyi jövedelemadózási területén, melynek eredményeként ezen területek

koordináltak ugyan, de nem harmonizáltak.⁷ Ennek az az oka, hogy a harmonizált közvetett adórendszerek után, a közvetlen adók rendszerének az egyedi kialakítása az utolsó megtartott gazdaságpolitikai eszközük, mellyel többek között saját országuk versenyképességét is befolyásolni tudják.

A tagállamok versengenek a multinacionális cégek beruházásaiért, és ezért beruházás barát adójogszabályokat próbálnak alkotni. Figyelemmel azonban a költségvetésük szükségleteire, lehetőségeik jellemzően nem korlátlanok, nem vihetik le minden gazdasági szereplő adókötelezettségét, hiszen akkor „éhen hal” a költségvetés. Ezért két irányba mozdulhatnak el: egyrészt a jogszabályokon belül olyan speciális szabályrendszert hoznak létre, mely a vállalkozások szűk körének nyújt előnyt, vagy olyan lehetőséget nyújt az adórendszerük, hogy az adóhatósággal kötött egyedi megállapodásokkal – feltételes adómegállapítással vagy előzetes ármegállapítással – vigyék le a kedvezményezett vállalkozások az effektív adóterhüket. Vérmérséklettől függően a legtöbb tagállam élt ilyen eszközzel, de a leginkább a kis tagállamok kényszerültek ezen eszközök használatára. A kisebb országok tökevonzó képessége a gazdasági racionalitásokból adódóan sokszor korlátozottabb, ezért az adójog területén is több kedvezményt kell adniuk a piaci szerelők bevonása érdekében. Fentiek eredményeként, figyelembe véve az EU belső piacának összetett gazdasági erőviszonyait, annak méreteit, illetve a tagállamok egyéni gazdasági helyzetét, az állami támogatások terén egy igazságos és hatékony jogi rendszer kialakítása, annak megfelelő kikényszerítése vált szükségessé.

Az uniós hatóságoknak hosszú ideje korlátozott eszközrendszere volt a tagállamok által nagyvállalatoknak nyújtott adókonstrukciókkal kapcsolatosan, mivel az EU-s szerződések nem teremtettek megfelelő jogalapot ezen gyakorlat szankcionálására. A helyzet összetettsége abból fakad, hogy a tagországok társasági adózásának pusztán koordinált és az államok szuverenitása által dominált területét a Bizottság egy új szemszögből, az állami támogatások oldaláról kezdte vizsgálni, ezzel korlátozva cselekvési szabadságukat. A Bizottság ezen innovatív szemlélete lehetőséget ad arra, hogy bizonyos adókonstrukciók olyan segítségnyújtásnak vagy adókedvezménynek minősülhessenek, amely kimeríti a közösségi szabályokban alkalmazott tiltott állami támogatások fogalmát.

⁷ BÉKÉS Balázs: *A közvetlen adózás az Európai Unióban*. PhD értekezés. 2012.

3. Az állami támogatás fogalma és feltételei

Jóllehet az állami támogatásokra vonatkozó rendelkezéseket az 1951-es Párizsi Szerződés deklarálta, az állami támogatások céljával és jellegével az Európai Bíróság (a továbbiakban: „Bíróság”) először a C-30/59. számú De gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v High Authority⁸ ítéletében foglalkozott. A Bíróság megállapította, hogy az általános értelemben vett állami segélyek, illetve támogatások nem összeegyeztethetők a közösségi piac mechanizmusával, mivel azok jelentős akadályokat állítanak annak alapvető célkitűzéseivel szemben. A Bíróság kimondta, hogy az országok elsődleges feladatai közé tartozik a normál piaci verseny körülményeinek megteremtése, fenntartása és ellenőrzése.⁹ A Bíróság ezen ítéletével tehát már az 1960-as évek elején aggályait fejezte ki az állami támogatások *raison d’être-vel* szemben.

Az állami támogatások jelenlegi Európai Unión belül lévő irányadó szabályait, illetve jogi környezetét az EUMSZ 107-109 cikkei – mely cikkek a Római Szerződés óta változatlan szöveggel vannak érvényben¹⁰ – határozzák meg, kiegészítve a Bíróság esetjogával valamint a Bizottság határozataival és a témában kibocsátott egyéb közleményeivel, állásfoglalásaival.

Az EUMSZ 107 cikk (1) bekezdése kimondja, hogy

„ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.”

A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az állami támogatás fogalma, amint azt az EUMSZ rendelkezései meghatározzák, jogi természetű, és azt objektív körülmények alapján kell értelmezni.¹¹ Főszabály szerint az EUMSZ értelme-

⁸ A Bíróság a C-30/59. számú De gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v High Authority ügyben hozott ítélete (EU:C:1961:2).

⁹ A Bíróság a C-30/59. számú De gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v High Authority ügyben hozott ítéletének (EU:C:1961:2) 20. pontja.

¹⁰ András VIDMAR: *Selectivity in European State Aid? – A comprehensive review of the selectivity criterion applied to tax measures*. Land University, 2017. 27.

¹¹ A Bíróság C-487/06. P. sz., British Aggregates kontra Bizottság ügyben 2008. december 22-én hozott ítéletének (ECLI:EU:C:2008:757) 111. pontja.

zése minden esetben az uniós bíróságok ítélkezési gyakorlatán alapul, azonban a joggyakorlat az objektív feltételeket tekintve számos esetben további magyarázatra szorul, valamint sok kérdés tárgyában még nincs egységes értelmezés. A Bizottság ezt a hiányosságot felismerve egy 2016-os közleményében pontosítani kívánta az álláspontját az eddigi joggyakorlat alapján egy közel 60 oldalas elemzésben.¹² A hivatkozott közlemény az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében foglaltakból kiindulva pontosan meghatározza az állami támogatás fogalmának különböző alkotóelemeit, melyek az alábbiak.¹³

3.1. A vállalkozás megléte

Ezen kritérium megköveteli azt, hogy a szabályok értelmében a kedvezményezett ‘vállalkozásnak’ minősüljön. A jogalany nemzeti jog szerinti jogállása nem meghatározó. A Bizottság iránymutatása alapján a vállalkozások olyan jogalanyok, amelyek gazdasági tevékenységet folytatnak, besorolásuk jogállásuktól és finanszírozásuktól független, így a támogatás kedvezményezettje lehet akár közhasznú társaság, nonprofit vállalat vagy akár jótékonyági szervezet is, amennyiben gazdasági tevékenységet folytat és más szolgáltatókkal áll versenyben a piacon. Ugyanez vonatkozik a hivatalosan a közigazgatás részét képező jogalanyokra. Az egyetlen figyelembe veendő szempont az, hogy végez-e gazdasági tevékenységet.¹⁴ Az a jogalany, amely egyszerre végez gazdasági és nem gazdasági tevékenységet, csak az előbbi tevékenység tekintetében minősül vállalkozásnak.¹⁵

3.2. Az intézkedés államnak való betudhatósága, állami forrásból való finanszírozás

Az államnak való betudhatóság illetve a közvetlenül az állam által vagy közvetve állami forrás útján biztosított előny nem ugyanaz a fogalom, ugyanakkor

¹² 2016/C 262/01. számú Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról.

¹³ 2016/C 262/01. számú Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról 6. pont.

¹⁴ 2016/C 262/01. számú Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról 7–16. pontjai.

¹⁵ A Törvényszék T-128/98. sz., Aéroports de Paris kontra Bizottság ügyben 2000. december 12-én hozott ítéletének (ECLI:EU:T:2000:290) 108. pontja.

mindkét feltétel fennállása szükséges az állami támogatás definíciójának alkalmazásához. A tagállamok által hozott intézkedéseknek az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése szerinti értékelésekor azonban ezeket gyakran együttesen vizsgálják, mivel mindkettő a szóban forgó intézkedés állami eredetéhez kapcsolódik.¹⁶ Az államnak való betudhatóságnak az ismérveit a Bizottság a közleményében részletesen felsorolta.¹⁷ A Bizottság álláspontja szerint az intézkedés nem tudható be egy tagállamnak, abban az esetben, ha az intézkedés valamennyi tagállam által egységesen végrehajtandó közösségi jog részét képezi és tagállam az uniós jog értelmében mérlegelés nélkül köteles azt végrehajtani, következésképpen az állami beavatkozásra vonatkozó feltétel hiányzik.¹⁸ Az állami forrásból származó támogatás érkezhethet központi vagy helyi közigazgatási szervtől, továbbá olyan köz- vagy magán szervezetektől, amelyek állami erőforrásokat használnak finanszírozásukhoz, vagy állami ellenőrzés alatt állnak. Az erőforrás-átruházás lehet pozitív, mint például egy támogatás nyújtása, vagy negatív, mint például az adóvisszatérítés. Ezekben az esetekben az átruházás javíthatja a kedvezményezett pénzügyi helyzetét vagy megakadályozhatja annak romlását.

3.3. Előny biztosítása

Bár a jogirodalom az előny és a szelektivitás fogalmát sok helyen összemossa, tanulmányomban külön hangsúlyt fektetek e két fogalom egymástól való elhatárolására. Erre tekintettel az előny jogi tartalmának kifejtésére a tanulmány későbbi részében kerül sor. Előljáróban ugyanakkor megjegyzem, hogy az állami támogatások szabályainál nem elégséges csupán a negatív hátrány (diszkrimináció) bemutatása, azaz, hogy egy adott intézkedés hatása egy szabályozás célja szempontjából hasonló ténybeli és jogi helyzetben lévő adott alanyt másként érint, mint egy másikat, hanem azt kell bemutatni, hogy az vizsgált adóalany valamilyen módon előnyben részesül a másikkal képest.¹⁹

¹⁶ 2016/C 262/01. számú Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról 38. pont.

¹⁷ 2016/C 262/01. számú Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról 3.1.1. pont.

¹⁸ A Bíróság C-460/07. sz. Puffer-ügyben 2009. április 23-án hozott ítéletének (ECLI:EU:C:2009:254) 70. pontja az uniós HÉA-rendszer alapján történő adólevonás joggal összefüggésben.

¹⁹ Koós Gábor: A sávós adórendszerek állami támogatási szempontú vizsgálata 119. oldal. http://www.mtakti.hu/wp-content/uploads/2018/03/Vesz2017_05_KoosG.pdf

3.4. Az intézkedés szelektív jellege

Az EUMSZ 107. cikke (1) bekezdése úgy fogalmaz, hogy egy intézkedés akkor minősül állami támogatásnak, ha „bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését” előnyben részesítik. Ennélfogva a gazdasági szereplőket előnyben részesítő intézkedések közül csak azok tekinthetők támogatásnak, amelyek szelektív módon biztosítanak előnyt bizonyos vállalkozások vagy vállalkozások bizonyos csoportjai, illetve bizonyos gazdasági ágazatok számára.

3.5. A versenyre és a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt negatív hatás

A versenytorzításra vonatkozó teszt vizsgálati tárgya annak elemzése, hogy a vállalkozás gazdasági helyzete mennyivel erősödik a vele összehasonlítható pozícióban lévő versenytársakkal szemben az állami támogatásnak köszönhetően. Megjegyzendő, hogy a Bizottságnak nem áll fent bizonyítási kötelezettsége arra nézve, hogy valódi versenytársakat nevezzen meg referenciacsoportként, ebből pedig az következik, hogy ahhoz, hogy valami tiltott állami támogatásnak minősüljön, nincs szükség a tényleges torzulás bebizonyítására.²⁰

A felsorolt feltételek kumulatív viszonyban állnak egymással, azaz mindegyik feltétel fennállásához szükség van ahhoz, hogy a Bizottság megállapítsa, hogy a vizsgált tagállam intézkedése az EUMSZ 107.cikk (1) bekezdésének hatálya alá esik.

4. Az előny

A Bizottság az előny fogalmát az EUMSZ 107. cikke (1) bekezdéséből vezeti le, amely értelmezés szerint az előny olyan gazdasági előny, amelyet egy adott vállalkozás rendes piaci körülmények között – azaz állami beavatkozás nélkül – nem tudott volna megszerezni.²¹ A Bíróság kimondta, hogy az előny fogalmát tágan kell értelmezni, mivel az nemcsak a pozitív előnyöket foglalja magában, hanem olyan állami beavatkozások is idetartoznak, amelyek különböző formá-

²⁰ A Bíróság 73/91. számú ítélete a Firma Sloman Neptun Schiffahrts AG v Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun ügyben (EU:C:1992:130) 61. pont.

²¹ 2016/C 262/01. számú Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról 4.1. pont.

ban enyhítik a vállalkozás költségvetésében szokásosan felmerülő költségeket és díjakat, anélkül, hogy a szó szigorú értelmében támogatásnak minősülneek, mivel ezek hasonló jellegűek és ugyanolyan hatásúak.²² Ezen logika mentén haladva kijelenthető, hogy az előny különböző formában nyilvánulhat meg²³, nem egy zárt fogalmi kategória. Adható például vissza nem térítendő támogatásként (közvetlen támogatás), hitel, garancia vagy tőkebefektetésként, ugyanakkor a gazdasági terhek alóli mentesítés (közvetett támogatás így pl. adókedvezmények) is szintén előnynek minősül a kialakult joggyakorlat alapján. Egy jogrendben általános, hogy néhány gazdasági szereplőnek nem kell viselnie olyan költségeket, amelyeket más összehasonlítható gazdasági szereplőknek viselniük kell, függetlenül azon tevékenységek nem gazdasági jellegétől, amelyekhez a költségek kapcsolódnak.²⁴ Ahhoz, hogy megállapítható legyen, hogy egy intézkedés előnynek minősül, elsősorban annak hatását kell megvizsgálni, maga a beavatkozás célja illetve annak oka nem számít releváns tényezőnek.²⁵ Adójogi szempontból fontos kiemelni a Bizottság közleményének azon pontját, ami deklarálja, hogy kizárt az előny megléte a jogellenesen beszedett adók visszatérítése esetén. Az előny meglétét ugyanakkor nem zárja ki önmagában az a körülmény, hogy a más tagállamokban működő versenytárs vállalkozások kedvezőbb helyzetben vannak, mivel az előny fogalma egy vállalkozás pénzügyi helyzetének a vállalkozás azon saját jogi és ténybeli körülményeit figyelembe vevő elemzésén alapul, amelyek az adott intézkedés mellett, illetve az intézkedés hiányában érvényesülnek.²⁶

A Bizottság megkülönbözteti egymástól a közvetlen és a közvetett előny fogalmát. A közvetett előny – ami nem összekeverendő a közvetett állami támogatás fogalmával – fogalmát a Bizottság a közvetlen előny ellentétéként határozza meg, azaz közvetett előnyben részesülnek azok a vállalkozások, amelyek nem részesülnek közvetlenül állami forrásokból, tehát nem ők az intézkedés elsődleges címzettjei. A Bizottság álláspontja szerint az is előfordulhat, hogy egy intézkedés egyszerre gyakorol közvetlen előnyt a kedvezményezett vállalkozás

²² A Bíróság a C-387/92.számú Banco Exterior de Espagna SA v Ayuntamiento de Valencia ügyben hozott ítéletének (EU:C:1994:100.) 13–14. pontjai.

²³ A Bíróság C-280/00. sz. Altmark Trans-ügyben hozott ítéletének (ECLI:EU:C:2003:415) 84. pontja.

²⁴ A repülőtereknek és a légitársaságoknak nyújtott állami támogatásról szóló iránymutatás (HL C 99., 2014. 04. 04., 3.o.) 37. pontja.

²⁵ A Bíróság 173/73. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének (ECLI:EU:C:1974:71) 13. pontja.

²⁶ 2016/C 262/01. számú Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról 70–72. pontjai.

tekintetében és ugyanakkor közvetett előnyt biztosít egy másik vállalkozásnak, például egymásra épülő tevékenységi szinteken működő vállalkozások esetében. Fontos, hogy a közvetett előnyöket elhatároljuk a másodlagos gazdasági hatásoktól, amelyek majdnem minden állami támogatási intézkedésben jelen vannak. Közvetett előny következképpen tehát akkor áll fenn, ha az intézkedést úgy alakították ki, hogy a másodlagos hatásai azonosítható vállalkozásoknál vagy vállalkozáscsoportoknál jelennek meg, közvetlen kedvezményezettje pedig lehet vállalkozás vagy gazdasági tevékenységet nem folytató jogalany.²⁷

A Bizottság az adójogi szempontból előnynek minősülő intézkedések tárgyában egy korábbi állásfoglalásában iránymutatást adott a jogalkalmazónak. Ez alapján egy vállalkozás esetében az alábbi intézkedések minősülnek adó szempontjából előnynek:²⁸

- az adóalap csökkentése (mint pl. különleges levonások, különleges vagy progresszív értékcsökkenési leírás, vagy a tartalékok bevezetése a mérlegbe),
- az adó összegének teljes vagy részleges csökkentése (mint pl. mentesség vagy adóhitel),
- az adótartozás halasztása, törlése vagy akár különleges átütemezése.

Hangsúlyozandó, hogy az állami támogatásra vonatkozó közösségi szabályok alkalmazásakor lényegtelen, hogy az intézkedés adóintézkedés-e, mivel azt *‘bármilyen formában nyújtott’* támogatási intézkedésre kell alkalmazni.

5. Szelektivitás

A szelektivitás fogalmának megértéséhez szükségesnek találom az ’általános’ és a ’szelektív’ intézkedés elhatárolását egymástól. A Bizottság 1998-ban kiadott közleményében egyértelműen meghatározza, hogy azok az adóintézkedések, amelyek egy tagállamon belül működő összes gazdasági szereplő számára nyitva állnak, általános intézkedéseknek minősülnek. Ezeknek minden vállalkozás számára egyenlő mértékben ténylegesen nyitva kell állniuk, hatályuk *de facto* nem csökkenthető például sem az állam ezek nyújtásával kapcsolatos diszkrecionális jogkörén, sem egyéb, gyakorlati hatásukat korlátozó egyéb tényezőkön keresztül. A Bizottság álláspontja szerint, így nem minősülnek támogatásnak a

²⁷ A Bíróság C-403/10. P. sz., Mediaset SpA kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének (ECLI:EU:C:2011:533) 81. pontja.

²⁸ 98/C 384/03. számú Bizottsági közlemény az állami támogatási szabályoknak a vállalkozások közvetlen adóztatásával kapcsolatos intézkedésekre történő alkalmazásáról 9. pontja.

teljesen technikai jellegű adóintézkedések (például az adókulcsok szabályozása, az értékcsökkenés leírására vonatkozó szabályok, veszteségátviteli szabályok; a kettős adóztatást vagy az adókikerülést megelőző rendelkezések); valamint az általános gazdaságpolitikai célkitűzéseket teljesítő intézkedések az egyes termelési költségekkel kapcsolatos adóteher csökkentésén keresztül (kutatás és fejlesztés (K + F), környezet, oktatás, foglalkoztatás).²⁹ Hasonlóan az előny definíciójához a szelektivitás fogalmának meghatározása is EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdéséből vezethető le, melynek értelmében *egy intézkedés akkor szelektív, ha bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését részesíti előnyben*. E két fogalom elhatárolása tehát rendkívül jelentős szerepet játszik a bizottság gyakorlatában, mivel a támogatott vállalkozások magas száma, valamint az érintett ágazatok széles köre nem minősül automatikusan általános intézkedésnek, ha az az intézkedés nem terjed ki minden gazdasági szereplőre az adott ágazatban.³⁰

A jogirodalom elkülöníti egymástól a földrajzi (regionális) illetve a tárgyi szelektivitást. A földrajzi szelektivitás viszonylag egyszerűen leírható. Főszabály szerint csak azon intézkedések nem tartoznak ide, melyek az adott állam egész területére kiterjednek. Ugyanakkor érdekes megvizsgálni a Bizottság és a Bíróság joggyakorlatát egy adott ország bizonyos területeire nézve. Az IRAP-ügyben a Bizottság úgy ítélte meg, hogy abban az esetben, ha a tagország valamennyi tartományának szimmetrikus módon ad adóhatósági hatásköröket, az állam intézkedése alapjául szolgálhat az állami támogatások jogszerűségével kapcsolatos vizsgálatoknak.³¹ A Bizottság több ügyben³² állami támogatásnak minősítette a területi alapon megvalósuló adókedvezmények bevezetését, azonban a Bíróság az Azori-szigetek ügyben³³ három együttes feltételt fogalmazott meg azzal kapcsolatban, hogy bizonyos autonómiát élvező területekkel kapcsolatos adójogi intézkedések mikor nem minősülnek szelektívnek, ezek az alábbiak:

²⁹ 98/C 384/03. számú Bizottsági közlemény az állami támogatási szabályoknak a vállalkozások közvetlen adóztatásával kapcsolatos intézkedésekre történő alkalmazásáról 13. pontja.

³⁰ A Bíróság C-75/97.sz., Belgium kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének (ECLI:EU:C:1999:311) 32. pontja.

³¹ Jakub KOCIUBINSKI: Selectivity criterion in state aid control. *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics*, Vol. 2., No. 1. (2012) 6. (https://www.researchgate.net/publication/262372361_Selectivity_Criterion_in_State_Aid_Control)

³² KOCIUBINSKI i. m. 7.

³³ A Bíróság C-88/03. sz., Portugália kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének (ECLI:EU:C:2006:511) 70. pontja.

1. az adott tartománynak vagy régiónak rendelkezni kell fiskális autonómiával, valamint alkotmányjogi szempontból elkülönülő politikai és jogi státusszal (intézményi autonómia);
2. az adott tartomány /régió hatóságnak eljárási autonómiájával kell rendelkeznie, olyan értelemben, hogy az intézkedéseibe a központi kormánynek ne legyen lehetősége beavatkozásra a regionális intézkedés tartalmára vonatkozólag (eljárási autonómia);
3. a vizsgált terület pénzügyi autonómiát élvezzen (gazdasági és pénzügyi autonómia).³⁴

A tárgyi (materiális) szelektivitás a földrajzi szelektivitáshoz képest már sokkal összetettebb és az esetjogban is sokkal több problémát vet fel. A tárgyi szelektivitás megállapítható *de jure* vagy *de facto*. A *de jure* szelektivitás közvetlenül az olyan intézkedések odaítélésére vonatkozó feltételekből fakad, amelyeket hivatalosan csak bizonyos vállalkozások (például bizonyos méretű, bizonyos ágazatokban tevékenykedő vagy meghatározott jogi formával rendelkező vállalkozások számára tartanak fenn. Példáival illusztrálva, a Bíróság C-78/08. számú³⁵ döntésében kimondta, hogy az alapügy tárgyát képező előny, nem alkalmazandó valamennyi gazdasági szereplőre, hanem az a vállalkozás jogi formájára tekintettel vehető igénybe, attól függően, hogy szövetkezetről van-e szó, vagy sem. A *de facto* szelektivitás akkor állapítható meg, ha – noha az intézkedés alkalmazására vonatkozó hivatalos kritériumokat általános és objektív módon határozzák meg – az intézkedés struktúrája miatt annak hatásai vállalkozások egy adott csoportját részesítik előnyben. Az Alava-ügyben a Bíróság kimondta, hogy az adójóváírások egy bizonyos küszöbértéket meghaladóan (kb. 15 millió euró) *de facto* szelektívnek minősülnek, mivel ezt a szintet csak a kiemelkedően magas pénzügyi forrásokkal rendelkező vállalatok képesek elérni.³⁶ Az időfaktor is vezethet *de facto* szelektivitáshoz, azaz egy olyan intézkedés, amely csak egy rövid időszakban nyújt bizonyos előnyöket, *de facto* szelektívnek fog minősülni.³⁷

A szelektivitás fennállásának meghatározása kihívások elé állítja a Bizottságot. Nem könnyű ugyanis bizonyos esetekben megállapítani az intéz-

³⁴ KOCIUBINSKI i. m. 7.

³⁵ A Bíróság C-78/08–C-80/08. sz., Paint Graphos és társai egyesített ügyekben 2011. szeptember 8-án hozott ítéletének (ECLI:EU:C:2011:550) 52. pontja.

³⁶ KOCIUBINSKI i. m. 9.

³⁷ 2016/C 262/01. számú Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról 121–122. pontjai.

kedés valódi tartalmát és hatásait a piac tekintetében. A Bizottság többek között a magyar élelmiszerlánc-felügyeleti díjra vonatkozó eljárásindító határozatában kimondta, hogy „azon intézkedések esetében, amelyek enyhítik azokat a terheket, amelyeket a vállalkozásoknak szokásosan viselniük kellene, a Bizottságnak az intézkedések szelektivitását háromlépcsős vizsgálattal kell értékelnie.”³⁸ Annak érdekében tehát, hogy a Bizottság kétséget kizáróan meg tudja állapítani a szelektivitás meglétét, az alábbi háromlépcsős elemzési módszert alkalmazza:

5.1. Referenciarendszer meghatározása

Az első lépés az úgynevezett referenciarendszer meghatározása, azaz a referenciaérték megállapítása, amelynek alapján az intézkedés szelektív jellege értékelhető. A referenciarendszer olyan következetes szabályok összessége, amelyeket általában a rendszer célja szerint – objektív kritériumok alapján – annak hatálya alá tartozó valamennyi vállalkozásra alkalmazni kell. Adójogi intézkedések szempontjából ezen referenciarendszerek alapját képezhetik a vizsgált tagállamokban alkalmazott adóalapok, adómértékek, esetlegesen az adóalanyok meghatározott csoportja, illetve bizonyos adófajtákra vonatkozó szabályrendszerek, adókulcsok, adókötelesek események, stb.³⁹ Az említett szabályok jellemzően nem csak a rendszer hatályát, hanem egyúttal a rendszer alkalmazásának feltételeit, a hatálya alá tartozó vállalkozások jogait és kötelezettségeit, valamint a rendszer működésének gyakorlati szabályait is meghatározzák. A referenciarendszer meghatározásánál fontos, hogy a vizsgált csoportot a maga egészében elemezzük, ideértve a csoportba tartozó, illetve a csoporton kívül eső vállalkozásokat is.

5.2. Referenciarendszertől való eltérés vizsgálata

Álláspontom szerint a háromlépcsős teszt (referenciarendszer meghatározása; referenciarendszertől való eltérés vizsgálata; annak vizsgálata, hogy indokolt-e az referenciarendszertől való eltérés) ezen pontja a legproblematicusabb és

³⁸ A Bizottság (EU) 2016/1848. határozata (2016. július 4.) az SA.40018 (2015/C) (ex 2015/NN) intézkedésről – a magyar élelmiszerlánc-felügyeleti díj Magyarország által végrehajtott 2014. évi módosítása. 24. pont.

³⁹ 2016/C 262/01. számú Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról 132–135. pontjai.

talán fogalmazhatunk úgyis, hogy a legkényesebb, mivel ez az a lépés, ami a Bizottság számára a legnagyobb mozgásteret adja az adott ügy egyéni szempontjainak mérlegelésénél. A teszt ezen pontja azt vizsgálja, hogy egy adott intézkedés a referenciarendszertől, illetve egészen pontosan a viszonyítási ponttól választott szabálytól eltérve különbséget tesz-e a vállalkozások között. Meg kell határozni az intézkedés kapcsán az érintett szereplők körét, különösen azokat, akik az intézkedés tartalmát tekintve hasonló ténybeli és jogi helyzetben vannak. A tagállam nem hivatkozhat külső politikai célokra – például regionális, környezet- vagy iparpolitikai célokra – annak igazolása érdekében, hogy egyes vállalkozásokat megkülönböztetett bánásmódban részesít.⁴⁰ A Bizottság mellett a Bíróság gyakorlatában is megfigyelhető, hogy régóta viszonylag széles körben határozza meg azon érintett vállalkozások körét, amelyek összehasonlítható ténybeli és jogi helyzetben vannak.⁴¹ A Bizottság közleményében kifejezetten rögzíti, hogy ha egy intézkedés hasonló jogi és ténybeli helyzetben lévő bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését részesíti előnyben, akkor ez az intézkedés *prima facie* szelektív.

5.3. Annak vizsgálata, hogy indokolt-e az referenciarendszertől való eltérés (amennyiben van ilyen)

Bizonyos esetekben indokolt a referenciarendszertől való eltérés, ilyen esetekben az intézkedés nem minősül szelektív jellegűnek. A vizsgált rendszer egyéni jellege vagy annak általános felépítése alapot szolgáltat az eltérésre. A csalás vagy az adóelkerülés elleni küzdelem, illetve bármely olyan legitim politikai célkitűzés, amely magasabb társadalmi célokat kíván szolgálni ugyancsak kivételek közé lesz sorolható. Ugyanakkor az eltérés mértékének meg kell felelnie az arányosság és a szükségesség követelményének, annak érdekében, hogy a vizsgált rendszer a legitim célkitűzését a lehető leghatékonyabban valósíthassa meg. A tagállamoknak megfelelő ellenőrző és felügyeleti eljárásokat kell létrehozniuk és alkalmazniuk annak érdekében, hogy biztosítsák az eltéréseknek az adórendszer logikájával és általános felépítésével való koherenciáját. Megjegyzendő, hogy a bizonyítási teher a különbségtételt bevezető tagállamra

⁴⁰ 2016/C 262/01. számú Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról 135–137. pontjai.

⁴¹ Andréas VIDMAR: *Selectivity in European State Aid? – A comprehensive review of the selectivity criterion applied to tax measures*. Land University, 2017. 49.

hárul, annak tekintetében, hogy e különbségtétel ténylegesen igazolható a szóban forgó rendszer jellegével és általános felépítésével.⁴²

6. A Bizottság esetjogának bemutatása konkrét ügyeken keresztül

A tanulmány jelen pontjában elemzem a Bizottság azon jelentős határozatait, melyek a nagyvállalatokkal szemben alkalmazott adóintézkedésekkel kapcsolatban születtek a Bizottság tiltott állami támogatásokkal összefüggésben alkalmazott újszerű megközelítés tükrében.⁴³ Az esetekben elsősorban azt vizsgálom, hogy az előny, illetve a szelektivitás fogalmát, valamint a háromlépcsős tesztet hogyan alkalmazza a Bizottság.

Megjegyzendő, hogy a vizsgált bizottsági esetek a Gibraltár-ügyet⁴⁴ és a World Duty Free Group SA, Banco Santander SA és Santusa Holding SL egyesített ítéletet⁴⁵ leszámítva még nem emelkedtek jogerőre, így az esetekben a Törvényszék, illetve a Bíróság álláspontja nem áll rendelkezésre. A jogesetek valódi jelentősége csak a bírósági döntések után lesz valóban felmérhető.

Az alábbi táblázatban összefoglalom azokat a legfőbb⁴⁶ határozatokat, melyekben a Bizottság már határozatot hozott és azokat is, melyek a Bizottság előtt folyamatban vannak.

⁴² 2016/C 262/01. számú Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról 138–143. pontjai.

⁴³ Ld. 2. pont.

⁴⁴ A Bíróság C-106/09. P. és C-107/09. P. sz., Bizottság és Spanyolország kontra Government of Gibraltar és Egyesült Királyság egyesített ügyekben 2011. november 15-én hozott ítélete (ECLI:EU:C:2011:732).

⁴⁵ A Bíróság C-20/15. P. és C-21/15. P. sz., Bizottság kontra World Duty Free Group, Banco Santander SA, a Santusa Holding egyesített ügyekben 2016. december 21-én hozott ítélete (ECLI:EU:C:2016:981).

⁴⁶ A Bizottság hivatalos honlapján elérhető egy lista a Bizottság előtt folyamatban lévő ügyekről, ebből a listából válogattam ki a tanulmány számára legjelentősebb ügyek listáját. http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?fuseaction=dsp_sa_by_date

Bizottsági határozatok				
Tagállam	Cím	Ügyszám	Döntés időpontja	Leírás
Hollandia	<i>Starbucks</i> számára nyújtott támogatás ⁴⁷	SA.38374	2015.10.21.	Az előzetes árképzési megállapodásokban olyan nyereségkiosztásra vonatkozó rendszert fogadott el a hatóság, amely nem felelt meg a piaci elveknek. Fellebbezési eljárások a Törvényszék előtt folyamatban vannak.
Luxemburg	<i>Fiat</i> számára nyújtott támogatás ⁴⁸	SA.38375	2015.10.21.	A megtámadott előzetes árképzési megállapítás olyan módszert hagy jóvá, amely következtében a Fiat-csoporton belül a nyereséget a luxemburgi társasághoz rendelik hozzá, mely lehetővé teszi, hogy ez a társaság évente meghatározza társaságiadó-fizetési kötelezettségét. A fellebbezési eljárások az Törvényszék előtt folyamatban vannak.
Belgium	Többletnyereség mentesítésére vonatkozó támogatási program ⁴⁹	SA.37667	2016.01.11.	A multinacionális vállalkozáscsoportokhoz tartozó belga társaságok bizonyos nyereségeinek a mentesítésére vonatkozó rendszer, amely kedvezményt az önálló vagy hazai csoportot alkotó társaságok nem tudtak igénybe venni. Fellebbezési eljárások a Törvényszék előtt folyamatban vannak.

⁴⁷ A Bizottság (EU) 2017/502 határozata a Hollandia által a Starbucksnak nyújtott SA.38374 (2014/C korábbi 2014/NN) számú állami támogatásról: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017D0502&from=HU>

⁴⁸ A Bizottság (EU) 2016/2326 határozata a Luxemburg által a Fiatnak nyújtott, SA.38375 (2014/C korábbi 2014/NN) számú állami támogatásról; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2016:351:FULL&from=EN>

⁴⁹ A Bizottság (EU) 2016/1699 határozata a Belgium által alkalmazott, a többletnyereség adómentességét célzó SA.37667 (2015/C) (korábbi 2015/NN) számú állami támogatási programról <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016D1699&from=HU>

Írország	<i>Apple</i> számára nyújtott támogatás ⁵⁰	SA.38373	2016.08.30.	<p>A kifogásolt adómegállapítások az Apple-csoport ír társaságainak társasági adó kötelezettségeinek csökkenéséhez vezettek a bennük elfogadott nyereségfelosztási módszerek alapján.</p> <p>A fellebbezés elbírálása a Bíróság előtt C-12/18 C-678/17. számon folyamatban van.</p>
Luxemburg	<i>Amazon</i> számára nyújtott támogatás ⁵¹	SA.38944	2017.10.04.	<p>A luxemburgi adóhatóság az adómegállapításban olyan transzferár számítási módszert fogadott el, amely következtében az Amazon luxemburgi vállalkozásának társasági adó kötelezettsége csökkent. A Bizottság indoklása szerint a transzferár számítás nem volt összhangban az OECD Irányelvekkel, ezért marasztaló ítéletet hozott.</p> <p>A fellebbezés az Törvényszéknél T-816/17. számon folyamatban van.</p>

⁵⁰ A Bizottság (EU) 2017/1283 határozata az Írország által az Apple-nek nyújtott SA.38373 (2014/CP) számú állami támogatásról; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2017:187:FULL&from=EN>

⁵¹ Letter to the Member State: State aid SA.38944 (2014/C) – Luxembourg, Alleged aid to Amazon by way of a tax ruling, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/254685/254685_1614265_70_2.pdf

Folyamatban lévő ügyek				
Tagállam	Cím	Ügyszám	Előzetes vizsgálati eljárásról szóló döntés időpontja	Leírás
Luxemburg	<i>McDonald's</i> számára nyújtott állítólagos támogatás ⁵²	SA.38945	2015.12.03.	A Bizottság úgy véli, hogy a hatóság két feltételes adómegállapítása szelektív előnyhöz juttatta a McDonald's cégcsoporthoz tartozó luxemburgi társaságot, ami a jogszabályok és a Luxemburg és Egyesült Államok közötti kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezmény helyes alkalmazásából nem következett volna.
Luxemburg	<i>GDF Suez (Engie)</i> számára nyújtott lehetséges támogatás ⁵³	SA.44888	2016.09.19.	A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a GDF Suez csoporton belül nyújtott hitelek a hatóságok kiadott adómegállapítási határozatokban nem megfelelően minősítették adózási szempontból, ezzel szelektív előnyhöz juttatva a vállalkozást.
Egyesült Királyság	Az egyesült királyságbeli csoportfinanszírozási mentességre vonatkozó program, mint lehetséges állami támogatás ⁵⁴	SA.44896	2017.10.26.	A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a külföldi vállalkozói pénzügyi nyereségek egyesült királyságbeli társasági adó alóli mentesítése olyan program, amely állami támogatásnak minősülő szelektív előnyt biztosít. Az előny abban áll, hogy a szabályozás nem alkalmazandó a csoporton belüli külföldi vállalkozások finanszírozásából származó nyereségekre, és ezáltal e nyereségek mentesülnek az egyesült királyságbeli társasági adó alól.

⁵² Állami támogatás – Luxemburg – SA.38945. (2014/C.) (korábbi 2015/NN.) számú állami támogatás – A McDonald's-nak nyújtott állítólagos állami támogatás – Felhívás észrevételek benyújtására az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének (2) bekezdése értelmében; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2016:258:FULL&from=EN>

⁵³ Állami támogatás – Luxemburg – SA.44888. (2016/NN.) (korábbi 2016/EO.) számú állami támogatás – Luxemburg – A GDF Suez számára nyújtott lehetséges állami támogatás – Felhívás észrevételek benyújtására az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének (2) bekezdése értelmében; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2017:036:FULL&from=EN>

⁵⁴ Állami támogatás – Egyesült Királyság – SA.44896. (2017/C.) (korábbi 2017/NN.) számú állami támogatás – Az egyesült királyságbeli csoportfinanszírozási mentességre vonatkozó lehetséges állami támogatási program – Felhívás észrevételek benyújtására az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének (2) bekezdése értelmében; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2017:400:FULL&from=EN>

Hollandia	<i>Inter IKEA</i> számára nyújtott lehetséges támogatás ⁵⁵	SA.46470	2017.12.18.	A Bizottság a holland hatóság adómegállapításában a következőket találta kétségesnek: módszer az éves licencdíj megállapítására, csoporton belüli IP jogok vételár megállapítása, csoporton belüli hitelnyújtás körülményei.
------------------	---	----------	-------------	--

A táblázatot áttekintve szembevetendő, hogy a Bizottság eljárásai főként a kisebb gazdasági erővel rendelkező tagállamok ellen indultak. Ennek a magyarázata, hogy ezen országokat mind a politikai mind a gazdasági erőviszonyok abba a helyzetbe kényszerítik, hogy az adott ország kompetenciájának határain belül a lehető legnagyobb kedvezményeket teremtsék meg a tőkeerős nagyvállalatok számára. Bár a Bizottság eljárásait a tagállamokkal szemben indítja meg, a jogellenes állami támogatásoknak minősült intézkedések költségeinek és azok esetleges kamatainak visszafizetése a vállalatokat terhelik. A tagállamok az esetek többségében a kedvezményes adókonstrukciókat amerikai vállalatok számára nyújtották, melyek az amerikai adórendszer sajátosságaiából adódóan arra törekedtek, hogy az Egyesült Államokon kívüli tevékenységüket agresszív, de ugyanakkor legális struktúrákkal optimalizálják.

Az adójogi intézkedésekkel kapcsolatos állami támogatásokat a Bizottság és a Bíróság már számtalan ügyben vizsgálta. Ezen döntések közül kiemelkedik, mind a jogirodalom és az előbb említett uniós szervek által sok tekintetben hivatkozott Gibraltar-ügy.⁵⁶ A jogeset tárgyát képezi mind a tárgyi mind a földrajzi szelektivitás, valamint az esetben kifejtésre kerül az előny fogalmának meghatározása is. 2002-ben Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága bejelentette a Bizottságnak a Government of Gibraltar által bevezetni kívánt társaságiadóreformot. Az adóreformmal bevezetendő, és a gibraltári székhellyel rendelkező valamennyi társaságra vonatkozó adóztatási rendszer munkáltatói adóból (*payroll tax*), vállalkozási ingatlanhasználati adóból (*business property occupation*) és nyilvántartási díjből (*registration fee*) állt volna.⁵⁷ A Bizottság határozatában elvi jelleggel rögzítette, hogy szelektívek azok az

⁵⁵ European Commission Press Release – State aid: Commission opens in depth investigation into the Netherlands' tax treatment of Inter IKEA. 2017. december 18.; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5343_en.htm

⁵⁶ Bíróság C-106/09. P. és C-107/09. P. sz., Bizottság és Spanyolország kontra Government of Gibraltar és Egyesült Királyság egyesített ügyekben 2011. november 15-én hozott ítéletében (ECLI:EU:C:2011:732).

⁵⁷ Niilo Jääskinen főtanácsnok indítványa (2011. április 7.) C-106/09.P. és C-107/09. P. sz. egyesített ügyek Európai Bizottság (C-106/09. P. sz. ügy) Spanyol Királyság (C-107/09.P.sz. ügy) kontra Government of Gibraltar és Egyesült Királyság.

általános intézkedések, amelyek megkülönböztetés nélkül alkalmazandók valamennyi vállalkozásra, és amelynek előnyeit valamennyi adóalany élvezheti.⁵⁸ A Bíróság lefektette, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a támogatás fogalma általánosabb, mint a szubvencióé, mivel nemcsak az olyan pozitív juttatásokat foglalja magában, mint maguk a szubvenciók, hanem azon állami beavatkozásokat is, amelyek különböző módon könnyítenek a vállalkozás költségvetésére általában nehezedő terheken, és amelyek ugyanolyan természetűek és azonos hatásúak, de nem minősülnek a szó szoros értelmében vett szubvenciónak. Ebből következően az az intézkedés, amellyel a hatóságok olyan előnyös adójogi bánásmódot biztosítanak egyes vállalkozásoknak, amely ugyan nem jár együtt állami források átruházásával, de pénzügyileg kedvezőbb helyzetbe hozza a kedvezményezettet, mint a többi adóalanyt, állami támogatásnak minősül.⁵⁹ A Bíróság a Gibraltar-ügyben kimondta, hogy a háromlépcsős teszt alkalmazása nem lehet olyan mértékben kizárólagos, hogy az egyes tagállami visszaélések esetén is a túlzott formalizáltság miatt kezelhetlenné tegye annak alkalmazását. Figyelembe véve a Bíróság ezen megállapítását, kijelenthető, hogy léteznek olyan helyzetek, amikor az előny fennállásának megállapításához nem szükséges az általános adórendszer mint referenciarendszer meghatározása, máskülönben valóban csak egy meghatározott módszer szerint kialakított szabályok minősülhetnek szelektívnek.⁶⁰ Elvi döntések tekintetében fontosnak találok megemlíteni a Bíróság legutóbbi döntését a World Duty Free Group SA és a Banco Santander SA és Santusa Holding SL ítéletet⁶¹. A hivatkozott döntés kimondta, hogy az ítélkezési gyakorlatot nem lehet úgy értelmezni, hogy valamely nemzeti intézkedés szelektív jellegének szükségképpen abból kell erednie, hogy az kizárólag áruk vagy szolgáltatások exportőrei számára kedvező, még ha valójában ez az eset valósult is meg adórendelkezéseket illetően. Azon intézkedés, amelynek célja az export előnyben részesítése, szelektívnek tekinthető, amennyiben határokon átnyúló ügyleteket, különösen beruházási

⁵⁸ Bíróság C-106/09. P. és C-107/09. P. sz., Bizottság és Spanyolország kontra Government of Gibraltar és Egyesült Királyság egyesített ügyekben 2011. november 15-én hozott ítéletében (ECLI:EU:C:2011:732) 36. pont.

⁵⁹ Bíróság C-106/09. P. és C-107/09. P. sz., Bizottság és Spanyolország kontra Government of Gibraltar és Egyesült Királyság egyesített ügyekben 2011. november 15-én hozott ítéletében (ECLI:EU:C:2011:732) 70–72. pontjai.

⁶⁰ Bíróság C-106/09. P. és C-107/09. P. sz., Bizottság és Spanyolország kontra Government of Gibraltar és Egyesült Királyság egyesített ügyekben 2011. november 15-én hozott ítéletében (ECLI:EU:C:2011:732) 80. pontja.

⁶¹ A Bíróság C-20/15. P. és C-21/15. P. sz., Bizottság kontra World Duty Free Group, Banco Santander SA, a Santusa Holding egyesített ügyekben 2016. december 21-én hozott ítélete (ECLI:EU:C:2016:981).

ügyleteket végrehajtó vállalkozások számára kedvező azon más vállalkozások kárára, amelyek, miközben az érintett adórendszer által kitűzött célra tekintettel összehasonlítható ténybeli és jogi helyzetben vannak, belföldön ugyanilyen jellegű ügyleteket végeznek.⁶²

6.1. Apple⁶³

A Bizottság megállapította, hogy az ír adóhatóság által az Apple javára kibocsátott feltételes adómegállapítások 1991 óta jelentősen és mesterségesen csökkentették az Apple által Írországon fizetett adó mértékét. Ezek az adómegállapítások olyan módszert hagytak jóvá az Apple-csoporthoz tartozó két, ír jog szerint bejegyzett társaság [az Apple Sales International (ASI) és az Apple Operations Europe (AOE)] adóköteles nyereségének meghatározására, amely nem tükrözi a gazdasági realitást: a két társaság által elkönyvelt értékesítési nyereség szinte teljes összegét belsőleg egy Írországon kívüli „központ” rendelték, amely kizárólag papíron létezett, mivel fizikailag nem volt jelen, és alkalmazottakkal sem rendelkezett sehol a világon, így nyereséget sem termelhetett. A feltételes adómegállapításokban jóváhagyott nyereség-hozzárendelési módszer alapján az Apple más vállalkozásokhoz képest jóval kevesebb adót fizetett üzleti nyeresége után Írországon: e szelektív megítélés következtében az Apple által fizetett társasági adó tényleges mértéke 2003-ban még 1 százalék volt, 2014-re viszont mindössze 0,005 százalékra csökkent.⁶⁴

Ebben az esetben a Bizottság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a referenciarendszert, amelynek alapján a kifogásolt adóügyi határozatokat vizsgálni kellene, a társasági nyereségre vonatkozó általános írországi adószabályok jelentik. Ezen rendszerből fakadó célok szerint valamennyi Írországon adóköteles vállalkozásnak adót kell fizetnie nyeresége után. A referenciarendszerbe egyaránt beletartoznak a nem integrált és az integrált vállalkozások, valamint a belföldi és a külföldi illetőségű vállalkozások. Az ír adó konszolidációs törvény (25) bekezdése – amely nyereségfelosztási módszer alkalmazását írja

⁶² A Bíróság C-20/15. P. és C-21/15. P. sz., Bizottság kontra World Duty Free Group, Banco Santander SA, a Santusa Holding egyesített ügyekben 2016. december 21-én hozott ítélete (ECLI:EU:C:2016:981) 118–119. pontjai.

⁶³ A Bizottság (EU) 2017/1283 határozata az Írország által az Apple-nek nyújtott SA.38373 (2014/CP) számú állami támogatásról.

⁶⁴ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: 2016. évi jelentés a versenypolitikáról (Brüsszel, 2017. 05. 31).

elő – ennek megfelelően úgy tekintendő, hogy szerves és szükségszerű részét képezi a szóban forgó referenciarendszernek, de önmagában nem jelent különálló referenciarendszert. A kifogásolt adómegállapítások alkalmazása céljából folytatott gyakorlat alapvető célja tehát egy olyan éves adóköteles nyereség meghatározása az Apple Sales International és az Apple Operations Europe számára, amely biztosítja, hogy ezek a külföldi illetőségű vállalkozások a helyi forrásból származó bevételeik után hasonló módon fizessenek adót, mint a nem integrált belföldi illetőségű vállalkozások a társasági nyereségre vonatkozó általános írországi adószabályok alapján.⁶⁵

A Bizottság a szelektivitással kapcsolatban azt a következményt vonta le, hogy azáltal, hogy az ASI és az AOE írországi fióktelepe tekintetében olyan nyereségelosztási módszereket hagytak jóvá az adóügyi határozatok, amelyek eltérnek a szokásos piaci ár elvével összhangban lévő piaci alapú eredménytől, a kifogásolt adómegállapítások az ASI és az AOE adóalapjának csökkenését eredményezték a nem integrált vállalkozásokéhoz képest, amelyek adóköteles nyeresége a piacon a szokásos piaci ár elve alapján kialakult árakat tükröz. Ezáltal a kifogásolt adómegállapítási határozatok szelektív előnyt biztosítottak az ASI és AOE vállalkozások számára. Az ügy még nincs lezárva, mivel az ügygel kapcsolatos fellebbezés jelenleg az Európai Unió Bírósága előtt van.

Álláspontom szerint az Apple-ügy kulcsa a Bizottság azon mondata az ügygel kapcsolatosan kiadott sajtóközleményében, amely kimondja, hogy az ír adóhatóságok által engedélyezett feltételes adómegállapítás keretében a mesterséges belső nyereségelosztás az ASI és AOE számára nélkülözött minden tényszerű vagy gazdasági indokot.⁶⁶ A Bizottság ezzel arra utalt, hogy az Apple-ügyben a referenciarendszertől való eltérés nélkülözött minden jogi alapot, vagyis a támogatás jogellenesnek minősül.

⁶⁵ A Bizottság (EU) 2017/1283 határozata az Írország által az Apple-nek nyújtott SA.38373 (2014/CP) számú állami támogatásról 242–243. pontjai.

⁶⁶ Európai Bizottság sajtóközleménye Állami támogatás: Írország 13 milliárd EUR összegű jogellenes adókedvezményt adott az Apple-nek (2016).

6.2. Amazon⁶⁷

Az Amazon vállalatcsoporton belül egy Luxemburgban bejegyzett társaság (LuxOpCo) 2006 májusa és 2014 júniusa között jogdíjat fizetett egy másik csoporton belüli luxemburgi társaságnak (LuxSCS) immateriális javak felhasználásáért. Az akkori luxemburgi adóhatóságok egy feltételes adómegállapítási határozatban megerősítették, hogy a kapott jogdíj számítása a luxemburgi kapcsolt vállalkozások között alkalmazott árak módosítási szabályainak megfelelően történt. A Bizottság kimondta, hogy a jogdíj értéke nem a szokásos piaci ár elvének alapulvételel került kiszámításra, vagyis a LuxOpCo adóalapját jogtalanul csökkentették, mely alapján a Bizottság azt állapította meg, hogy, a luxemburgi hatóságok határozatában foglaltak állami támogatásnak minősülnek, mivel az adóhatóság szelektív előnyt biztosított a vállalkozásnak. Az Amazon- ügy sok tekintetben hasonlít a már bemutatott Apple-ügyhöz, mivel itt is a vizsgált holdingtársaság olyan „üres cég” volt, ami csupán, továbbította a szellemi tulajdon-jogokat az üzemeltető vállalkozás számára, ugyanakkor lényeges szempont, hogy a cég nem adóalany a luxemburgi jog szerint, így nem fizetett profitadókat sem az országban.

A Bizottság álláspontja szerint, a luxemburgi hatóságok által megállapított referenciarendszer, amely alapján kiadták határozatukat, nem megfelelő. A tagállam véleménye szerint a referenciarendszerbe azon vállalkozások tartoznak, amelyek az Amazon cégcsoporthoz hasonlóan multinacionális vállalatcsoportnak minősülnek, mivel kizárólag az ilyen típusú társaságok között fordulhat elő olyan tranzakció, amely csoporton belüli és több ország érintett benne. Ezen indoklásának alátámasztásaként a luxemburgi társasági adótörvény 164 § (3) bekezdésére hivatkozott, amely a szokásos piaci ár elvével összhangban a határokon átnyúló csoporton belüli ügyletekre határoz meg szabályrendszert.

A Bizottság a tagállam referenciarendszerre vonatkozó megállapítását nem fogadta el. A Bizottság döntésében kifejtette, hogy elsősorban a multinacionális vállalatcsoportokhoz tartozó társaságok ügyleteire nem minden esetben kell alkalmazniuk a transzferárzásra vonatkozó szabályokat ahhoz, hogy megkapjuk az adóköteles jövedelmük összegét. Másodsorban a független társaságok között megkötött ügyletekből származó nyereség és a kapcsolt vállalkozások közötti csoporton belüli ügyletekből származó nyereség ugyanolyan módon és ugyanazon társasági adókulcs alapján kerül jóváírásra Luxemburgban.

⁶⁷ A Bizottság (EU) határozata Luxemburg által az Amazonnak nyújtott SA.38944 (2014/C) (ex 2014/NN) állami támogatásról. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/254685/254685_1966181_890_2.pdf

Harmadrészben a csoporton belüli ügyletekből származó nyereség ugyanúgy kerül meghatározásra, mint a nem kapcsolt vállalatok közötti ügyletekből származó jövedelem: míg az utóbbi a piacon megtárgyalt áraktól függ, az előbbi pedig a piaci elvárásokhoz alkalmazkodó áraktól, így mindkét esetben a végső soron a piac (közvetlenül vagy közvetve) határozza meg a nyereség adóztatását.

Mindennek tükrében a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a Luxemburg által kiadott feltételes adómegállapítás ugyanazon csoporthoz tartozó két vállalkozás között olyan kifizetéseket hagyott jóvá, amelyek nem tükrözték a gazdasági realitást. Ennek következtében a feltételes adómegállapítás lehetővé tette az Amazon számára, hogy más vállalkozásoknál lényegesen kevesebbet adózzon.⁶⁸ Mivel az intézkedés a LuxOpCo számára az üzleti tevékenysége során általában viselendő díjak csökkentését eredményezi, ezért a LuxOpCo működésre vonatkozó állami támogatásban részesült.

6.3. Starbucks⁶⁹

Az intézkedés kedvezményezettje az Starbucks Manufacturing EMEA BV (a továbbiakban: SMBV), a Starbucks csoport Hollandiában bejegyzett leányvállalata. A Bizottság a holland hatóságok és az SMBV közötti APA⁷⁰ megállapodással kapcsolatban fejtette ki kétségeit, majd azokra alapozva kezdeményezte a vizsgálatot. A kifogásolt SMBV APA engedélyez egy olyan nyereségfelosztást az SMBV felé a Starbucks csoporton belül, amely lehetővé teszi számára, hogy társasági nyereségadófizetési kötelezettségét Hollandia felé 10 éven keresztül éves alapon határozza meg.

A vizsgálat következtében a Bizottság megállapította, hogy a referenciarendszer, amellyel szemben az SMBV APA-t meg kell vizsgálni, az általános holland társasági adórendszer, függetlenül attól, hogy e rendszer értelmében a társasági nyereségadó csoportra vagy önállóan működő vállalatokra szabják-e ki. A Hollandiában bejegyzett vállalatok belföldi illetőségű adóalanyok, világszerte realizált nyereségük után társasági nyereségadó fizetésre kötelezettek. A nem

⁶⁸ Európai Bizottság – Sajtóközlemény: Állami támogatás: a Bizottság megállapítja, hogy Luxemburg mintegy 250 millió euró összegű jogellenes adókedvezményt nyújtott az Amazon számára (2017. október 4.). http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3701_hu.htm

⁶⁹ A Bizottság (EU) 2017/502 határozata a Hollandia által a Starbucksnak nyújtott SA.38374 (2014/C korábbi 2014/NN) számú állami támogatásról.

⁷⁰ APA: Advance Pricing Arrangement, melynek magyar jelentése: előzetes árképzési megállapodás.

Hollandiában bejegyzett vállalatok (külföldi illetőségű vállalatok) a holland forrásból származó nyereségük után kötelezettek adófizetésre. A társasági adótörvény értelmében a holland törvények szerint bejegyzett összes vállalat holland illetőségűnek tekintendő.⁷¹

A Bizottság úgy ítélte meg, hogy arra irányuló vizsgálatának, hogy Hollandia nyújtott-e megkülönböztető előnyt az SMBV-nek, ki kell térnie annak ellenőrzésére, hogy a holland adóhatóság által az APA megkötésével az SMBV Hollandiában adóköteles nyereségének megállapítására elfogadott módszer eltér-e attól a módszertől, amely egy piaci alapú eredmény megbízható közelítését adja, így tehát eltér-e a szokásos piaci ár elvétől. Ugyanis a szokásos piaci ár elvének célja biztosítani, hogy a csoportvállalatok közötti ügyleteket adóügyi szempontból azon nyereség összege alapján kezeljék, amely akkor keletkezett volna, ha ugyanezeket az ügyleteket független vállalatok hajtották volna végre.

A Bizottság a vizsgálata során kimutatta, hogy az SMBV APA megkötésénél a transzferár kiszámítása nem a megfelelő módszer alkalmazásával történt, amely ennek következtében nem volt összhangban az OECD multinacionális vállalkozások és adóhatóságok számára kiadott transzferárképzési iránymutatásainak (a továbbiakban: OECD Irányelvek) a szokásos piaci ár⁷² képzésére vonatkozó szabályaival. A Bizottság ezért úgy véli, hogy a holland adóhatóság által az SMBV APA megkötésével az SMBV Hollandiában adóköteles nyereségének megállapítására elfogadott módszer eltér attól a módszertől, amely egy piaci alapú eredmény megbízható közelítését adja. Ennélfogva eltér a szokásos piaci ár elvétől, vagyis a szóban forgó APA-ról bebizonyosodott, hogy az a Szerződés 107. cikke (1) bekezdésének értelmében vett megkülönböztető előnyhöz juttatta az SMBV-t, mivel ezzel az SMBV általános holland társasági adórendszer alatti adófizetési kötelezettségének csökkentését eredményez azon nem integrált vállalatokhoz képest, amelyek adóalapját a piaci feltételek mellett realizált nyereségük alapján határozzák meg.⁷³

⁷¹ A Bizottság (EU) 2017/502 határozata a Hollandia által a Starbucksnak nyújtott SA.38374 (2014/C korábbi 2014/NN) számú állami támogatásról 232. pontja.

⁷² OECD Modellegyezmény 9. cikk

⁷³ A Bizottság (EU) 2017/502 határozata a Hollandia által a Starbucksnak nyújtott SA.38374 (2014/C korábbi 2014/NN) számú állami támogatásról 415–420. pontjai.

6.4. Fiat⁷⁴

A Bizottság a vizsgálatát a luxemburgi hatóságok által a Fiat csoport számára kiadott előzetes ármegállapítás (a továbbiakban: APA) miatt kezdte meg. A támogatási intézkedés kedvezményezettje a Fiat Finance and Trade Ltd. (a továbbiakban: FFT) luxemburgi székhellyel rendelkező társaság.

A megtámadott APA egy olyan módszert hagy jóvá, amelynek segítségével a Fiat-csoporton belül a nyereség FFT-hez való hozzárendelése kiszámítható, és amely lehetővé teszi az FFT számára, hogy évente meghatározza a Luxemburg felé fennálló társaságiadó-fizetési kötelezettségét. Az FFT által a hatóságokhoz benyújtott APA kérelem szerint a Fiat-csoporton belül az FFT adóköteles nyereségének meghatározására a legjobb módszer a tranzakciós nettó nyereség módszere (a továbbiakban: TNMM). A kérelem szerint a TNMM különösen akkor megfelelő módszer, ha a tranzakción belül az egyik fél nem nyújt értékes és egyedülálló hozzájárulást, és mivel a társaság adótanácsadója szerint az FFT kizárólag pénzügyi szolgáltatásokat nyújt, ez a módszer a legalkalmasabb a szokásos piaci feltételeknek megfelelő ár meghatározására.

A Bizottság a hasonlóan a többi elemzéshez az általános luxemburgi társaságiadó-rendszert tekintette referenciarendszernek⁷⁵ függetlenül attól, hogy a társasági adót vállalatcsoporthoz tartozó vagy független vállalkozásokra vetik ki, és hogy azok milyen tevékenységet folytatnak.

A Bizottság megállapította, hogy a megtámadott APA azáltal, hogy egy olyan nyereségelosztást határoz meg az FFT számára a Fiat-csoporton belül, amely eltér a szokásos piaci ár elvével összhangban lévő piaci eredménytől, és az FFT-nek az adófizetési kötelezettségének csökkenését eredményezi – azokhoz a nem integrált vállalatokhoz képest, amelyek Luxemburgban adókötelesek és piaci feltételek szerint bonyolítják ügyleteiket, – szelektív előnyhöz juttatja az FFT-t az EUMSZ 107. cikke (1) bekezdésének alkalmazásában.⁷⁶

⁷⁴ Bizottság (EU) 2016/2326 határozata a Luxemburg által a Fiatnak nyújtott, SA.38375 (2014/C korábbi 2014/NN) számú állami támogatásról.

⁷⁵ Bizottság (EU) 2016/2326 határozata a Luxemburg által a Fiatnak nyújtott, SA.38375 (2014/C korábbi 2014/NN) számú állami támogatásról 7.2.1. pontja.

⁷⁶ Bizottság (EU) 2016/2326 határozata a Luxemburg által a Fiatnak nyújtott, SA.38375 (2014/C korábbi 2014/NN) számú állami támogatásról 7.2.7. pontja.

7. Összegzés

Ha egybevetjük a tanulmány jogdogmatikai részét és a Bizottság, valamint a Bíróság joggyakorlatát a bemutatott ügyek kapcsán, arra a megállapításra juthatunk, hogy a tagállamok fiskális autonómiája és az EU állami támogatásokra vonatkozó szabályai a legtöbb esetben *vis a vis* pozícióban helyezkednek el egymáshoz képest. A Bizottság feltűnően sok esetben állapítja meg a tagállamok által nyújtott állami támogatások jogellenes jellegét, indokolatlanul széles referenciarendszer meghatározásával. Mivel a Bizottság által vizsgált esetekben a tagállamok pénzügyi érdeke ütközik össze a biztosítani kívánt belső piac stabilitásával, ezért a területen mindenképpen szükség van egy közös, gyakorlatban alkalmazható, gazdasági szempontokat is mérlegelő új gyakorlat kialakítására a szemben álló érdekek egymáshoz való közelítésével. Álláspontom szerint a szelektivitás és az előny fogalmának újragondolása – figyelembe véve a fennálló gazdasági szempontokat – időszerű és szükségszerű is egyben, ezért egy új bizottsági közlemény e témában, tekintve a Bizottság előtt folyó vizsgálatok tárgyát és alanyait, üdvözlendő lenne.

Bár a folyamatban lévő bizottsági eljárások és az Európa Unió Bírósága előtt lévő fellebbezések kimenetele iránymutatást fog adni a vizsgált téma kapcsán, a háttérben több gazdasági szempontú változás is folyamatban van, amely hasonlóan nagy mértékben fogja befolyásolni a piaci szereplők jövőbeli magatartását. Az Egyesült Államok – sajátos adórendszerének hátrányait felismerve – az amerikai szenátus által elfogadott új adótörvénnyel kedvezőbb helyzetbe kívánja hozni a hazai illetékességű nagyvállalatait azáltal, hogy az adómértéket csökkentette mind a hazai, mind a repatriált nyereségeket terhelő adókötelezettség tekintetében.⁷⁷ Ezen intézkedés következtében valószínűsíthető, hogy az amerikai nagyvállalatok befektetési hajlandósága az uniós tagállamokban a közeljövőben visszaesést fog mutatni. A nemzetközi sajtó az EU kapcsán is megszéllőztette az adóreformokról szóló híreket. Bruno Le Maire, a francia pénzügyminiszter arról nyilatkozott, hogy heteken belül megjelenhet az uniós adóreform, amely a profit helyett bevétel alapján számolná a nemzetközi nagyvállalatok társasági adóját. Az adókulcs mértékének kérdésében jelenleg még nem született megállapodás, azonban Le Maire szerint azt két és hat százalék közötti értékben fogják meghatározni. A bevétel-alapú adó ötlete Emmanuel Macron nevéhez fűződik, mely felvetést Olaszország, Németország és Spanyolország is támogatja. A reform ellenzői azok a gyengébb gazdasági

⁷⁷ <https://www.nytimes.com/2017/12/16/business/the-winners-and-losers-in-the-tax-bill.html>

erővel rendelkező kis országok, akikről többek között a tanulmányban már szó esett. Az új adózási modell bevezetésével ezek az országok sokat veszíthetnek, mivel így megszűnnének az általuk használt adóoptimalizálási kiskapuk, melyek jelentős versenyelőnyt jelentettek számukra.⁷⁸

Összességében megállapítható, hogy az uniós állami támogatások rendszere sok szempontból összetett és ingoványos, egyúttal rendkívül izgalmas jogterület, ami számtalan kihívás elé állítja a jogalkotót és a jogalkalmazót is.

Magyarországgal kapcsolatban nagyvállalatok adóoptimalizálását érintő eljárások nem indultak, két jelentős adójogi szempontokat érintő bizottsági határozat is született hazánkkal szemben: az úgynevezett reklámadó-határozat⁷⁹ és az élelmiszerlánc-felügyeleti díj határozat⁸⁰, melyek elemzése ugyancsak érdekes kérdéseket vet fel a szelektivitás és az előny meghatározása kapcsán, valamint a tagállamok fiskális önállósága tekintetében.

⁷⁸ <https://www.reuters.com/article/us-eu-tech-tax-lemaire/eu-eyes-tax-on-tech-giants-closer-to-2-percent-than-6-percent-of-revenue-le-maire-idUSKCN1GF0SK>

⁷⁹ A Bizottság (EU) 2017/329. határozata (2016. november 4.) Magyarország által a reklámbevétel adózására vonatkozóan végrehajtott SA.39235 (2015/C) (ex 2015/NN) intézkedésről.

⁸⁰ A Bizottság (EU) 2016/1848. határozata (2016. július 4.) az SA.40018 (2015/C) (ex 2015/NN) intézkedésről – a magyar élelmiszerlánc-felügyeleti díj Magyarország által végrehajtott 2014. évi módosítása.

KERETBIZTOSÍTÉKI JELZÁLOGJOG A RÉGI MAGYAR MAGÁNJOGBAN

BODZÁSI Balázs

tanszékvezető egyetemi docens (Budapesti Corvinus Egyetem)

Halustyik Anna kollégánk korai és váratlan halála mindenkit megdöbbentett. Én magam 2017 júniusában találkoztam vele utoljára, a Corvinus Egyetemen egy tanszéki megbeszélésen. Akkor már nyugdíjba vonulását tervezte, amelyre alig két hónappal később, augusztus elején került volna sor. Sajnos ezt már nem érte meg. Bár már lassan több mint fél éve, hogy eltávozott, mindig vidám, optimista énjét, segítőkészségét, emberségességét nem lehet elfelejteni. Mindannyian boldogabbak lettünk volna, ha ezt a kötetet a születésnapját ünneplő Halustyik Annának adhatnánk át. Erre azonban sajnos már nem kerülhetett sor.

Ez a rövid írás tisztelgés évtizedes szakmai munkássága és az Ember előtt, aki érthetetlenül korán ment el.

Kedves Anna, nyugodj békében!

1. A keretbiztosítéki jelzálogjog elterjedésének okai

A keretbiztosítéki jelzálogjog az elmúlt másfél évszázad alatt a magyar magánjog egyik legelterjedtebb zálogjogi alakzatává vált. Mindez szorosan összefügg azzal, hogy a magyar gazdaság jellemzően tőkehiánnyal küzd, a vállalati hitelek pedig nagyrészt rövidlejáratúak, amelyeket azonban a felek többször is megújítanak. Ehhez a sajátos finanszírozási igényhez leginkább illeszkedő dologi hitelbiztosíték – a magyar magánjogban történő megjelenése, vagyis az 1850-es évek óta – a keretbiztosítéki jelzálogjog.

Közkedveltsége, a hiteléletben betöltött kiemelkedő jelentősége ellenére a keretbiztosítéki jelzálogjog számos alapvető jellemvonása a magyar jogirodalomban hosszú idő óta vitatott. Ezek a kérdések a szocializmus évtizedeiben

a fedetés homályába veszttek, hiszen az akkori gazdasági viszonyok közepette magára a zálogjogra mint szerződéses biztosítékra sem volt igazán igény. A rendszerváltozás után azonban a hitelezési gyakorlat ismét széles körben kezdte alkalmazni a keretbiztosítéki jelzálogjog intézményét. A korábban vitatott kérdések ugyanakkor – eltekintve néhány újabb publikációtól – vagy egyáltalán nem, vagy csak részlegesen merültek fel ismét.

Megítélésünk szerint emiatt is nagy a jelentősége annak, hogy alaposabb megismerjük ennek a zálogjogi alakzatnak a jogtörténeti előzményeit, fejlődési folyamatát, valamint a mai szabályozás kialakulásához vezető körülményeket. Fontos újra azokra az alapkérdésekre fókuszálni, amelyekkel a korábbi magyar jogirodalom már alaposan és kimerítően foglalkozott. A jogi szabályozási környezet ugyan időközben lényegesen megváltozott, a keretbiztosítéki jelzálogjog alapjait érintő kérdések azonban ma is relevanciával bírnak. Mindez azzal magyarázható, hogy ez a zálogjogi alakzat a mai gazdasági szükségleteknek is épp úgy képes megfelelni, mint száz-százötven évvel ezelőtt.

A keretbiztosítéki jelzálogjog intézményéhez kapcsolódó alapproblémák közül is kiemelkedik az átruházhatóság kérdésköre. A zálogjog és a biztosított követelés – pontosabban: a zálogjoggal biztosított követelések és a kölcsönügyletek – átruházásának vizsgálata általában a kontinentális jogrendszerek egyik különösen bonyolult problematikája.¹ Még összetettebben jelentkezik az átruházhatóság a keretbiztosítéki jelzálogjognál, amely félúton helyezkedik el a szigorúan járulékos (közönséges) jelzálogjog, valamint a zálogjog nem-járlékos formái között.

Az alábbiakban a keretbiztosítéki jelzálogjognak a két világháború közötti fejlődéstörténetét mutatjuk be. Tekintettel arra, hogy ebben a folyamatban a gazdasági szükségletek meghatározó szerepet játszottak, ezért a tanulmány részletesebben is kitér a korszak gazdasági viszonyaira. A terjedelmi korlátok miatt eltekintünk azonban az I. világháború előtti időszak szabályozási előzményeinek a bemutatásától, így elemzésünk alapját a jelzálogjogról szóló 1927. évi XXXV. törvénycikk (a továbbiakban: Jt.) képezi.

¹ Johannes HECHT: Der Verlust von Einreden außerhalb des Sicherungsvertrags durch Grundschuldzession – ein vernachlässigtes Risiko? In: Johannes HAGER (Hrsg.): *Verbriefung und Zession im Recht der Grundschuld*. [Schriften zum Notarrecht, Band 30.] Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2012. 23.

2. Gazdasági és szabályozási háttér

Az I. világháborút követő években Magyarország történetének egyik legsúlyosabb válságát élte át. Ennek fő oka az volt, hogy hazánk gazdaságilag az Osztrák-Magyar Monarchia önálló egységéből – minden átmenet nélkül – erőteljesen külkereskedelmre utalt országgá vált. Zárt belső kapcsolatai helyett kikerült a világpiacon. A Monarchián belüli kereskedelmet vámok nélkül, a közös pénzrendszer, az összekapcsolódó bank- és hitelrendszer, egységes árstruktúra alapján deviza nélkül, lényegében belkereskedelmi jelleggel bonyolították le. A világháború után a magyar gazdaság már nem funkcionálhatott nagyarányú devizafizetésekkel folytatott, vámakadályokkal nehezített külkereskedelem nélkül. A magyar gazdaság helyzete teljesen megváltozott.²

Mindez különösen drámai módon jelentkezett a bankszektorban. A pénzügyi stabilizáció végrehajtása, vagyis 1924 után a bankok betét állománya a háború előtti szintnek csak a 15-20 %-át tette ki. A bankhálózat fejlődése megakadt, a bankok száma az 1924 végén működő 2168-ról 1938-ra 1425-re csökkent. Ezzel párhuzamosan a pénzintézetek tőkeereje és forgalma is visszaesett.

Az I. világháború előtt a magyar pénzintézetek saját tőkeállománya átszámítva meghaladta a 2,8 milliárd pengőt. 1925-ben ez a szám 400 millióra esett vissza és 1938-ban is csak 800 millióra emelkedett. Még szembetűnőbb volt a pénzintézetek idegen tőkeállományának az összezsugorodása. A világháború előtt az 1920. évi országterületre számítva 4,5 milliárd pengő volt a magyar pénzintézetekben elhelyezett takarékbetétek összege. 1925-ben ez mindössze 300 millió pengőt tett ki, 1930-ban pedig 1,1 milliárd pengőt. A két világháború közötti időszak konjunkturális csúcspontjain is csupán az 1914 előtti takarékbetét állomány 25 %-a halmozódott fel a magyar pénzintézetekben.

Mindeközben a jelzáloghitel állomány is jelentősen visszaesett. 1925-ben a magyar bankok jelzáloghitel állománya történelmi mélypontra, 8,3 millió pengőre süllyedt. Ez aztán 1929-re 1 milliárd pengőre nőtt, az 1930-as években azonban ismét folyamatosan csökkent (1933: 643 millió pengő, 1938: 538 millió pengő). A magyar pénzintézetek tőkeállománya és ebből következően a hitelezési tevékenységük mindvégig elmaradt a 20. század eleji üzleti aktivitáshoz képest.³

² BEREND T. Iván – RÁNKI György: *A magyar gazdaság száz éve*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1972. 108.

³ BEREND–RÁNKI i. m. 180.

Az 1920-as évek gazdasági környezetében a jogalkotó egyik fő célja a hitelezést elősegítő jogszabályok alkotása volt. Különösen a mezőgazdasági hitelezés élénkítése volt fontos célkitűzés.⁴ Ennek a gazdasági igénynek a kielégítése jegyében születtek meg a húszas évek zálogjoggal kapcsolatos jogszabályai, így az 1927-es Jt. is.

A I. világháborút követő gazdasági összeomlás és a trianoni trauma után a jelzálogjog törvényi szabályozása akkor került ismét napirendre, amikor a hitelélet újjáéledésének a lehetősége a fizetőeszköz értékállóvá válása nyomán újból megnyílt, és amikor kiderült annak szükségessége, hogy a magánjogi jogalkotás is segítségére lehet a gazdasági fejlődésnek.⁵ Az 1920-as évek gazdasági konszolidációja során a tőkeáramlás felgyorsítása érdekében szükségessé vált a jelzálogjog mobilizálásának lehetővé tétele.⁶ Ennek érdekében fektették szélesebb alapokra és tették átruházhatóvá a biztosítéki jelzálogjogot és teremtették meg a telekadósság és a telekadóslevél intézményeit is.⁷

Az 1920-as években született jogszabályok számos új jogintézménnyel gazdagították a magyar magánjogot. Ekkor bővítették ki a tulajdonosi jelzálogjog alkalmazási körét, megalkották a jelzálogjog nem járulékos formáját, a telekadósságot, és számos engedményt tettek a fix rangsor elvének is. Ezek mögött az újítások mögött a hitelélet élénkítésének a szándéka, a hitelhez jutás feltételeinek a könnyítése húzódott meg.

3. Biztosítéki és forgalmi jelzálogjog a Jt.-ben

A Jt. a jelzálogjog két típusát szabályozta: a forgalmi (más néven: közönséges) jelzálogjogot és a biztosítéki jelzálogjogot.⁸ A két alakzat közötti fő különbség a jóhiszemű telekkönyvi szerzés védelme körében állt fenn.

⁴ GUNST Péter: *Magyarország gazdaságtörténete (1914–1989)*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1999. 38.

⁵ NIZSALOVSZKY Endre: *A jelzálogjog jogszabályainak magyarázata*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1929. 3.

⁶ Erről részletesebben ld. BODZÁSI Balázs. A 20. századi gazdasági válságok hatása zálogjogunk fejlődésére. *Allam- és Jogtudomány*, 2012/4. 453–462.

⁷ NIZSALOVSZKY (1929) i. m. 5.

⁸ A biztosítéki jelzálogjog alapesetéről a Jt. 63. §-a rendelkezett. Ennek (1) bekezdése szerint: „Jelzálogjogot követelés biztosítására akként is lehet alapítani, hogy a jóhiszemű telekkönyvi szerzés védelmének szabályai a jelzálogból való kielégítés tekintetében a biztosított követelésre nem terjednek ki, a hitelező követelésének bizonyítása a telekkönyvi bejegyzésre nem hivatkozhatik és a hitelezőt vagy bárkit a jelzálogjognál fogva megillető jogok csupán a követelés szerint igazodnak (biztosítéki jelzálogjog).”

Közönséges jelzálogjog esetében a jelzálogjog jóhiszemű, visszerthes megszerzőjével szemben a zálogtárgy tulajdonosa nem hivatkozhatott arra, hogy a követelés teljesítés vagy más ok folytán megszűnt. A jelzálogjognak ennél a Jt. által alaptípusnak tekintett fajtájánál tehát a telekkönyvi jóhiszem nemcsak a jelzálogjogot, hanem a jelzálogjog által biztosított követelést is védte.

Biztosítéki jelzálogjog esetében azonban a harmadik jóhiszemű szerző joga attól függött, hogy a kötelmi jog szabályai szerint érvényesíthette-e a követelést. Biztosítéki jelzálogjognál megfordult a bizonyítási teher, hiszen a telekkönyv tartalma még arra vonatkozóan sem állított fel vélelmet, hogy a felek között egyáltalán követelés keletkezett. A hitelezőnek kellett bizonyítania a követelés létrejöttét és csak ezt követően érvényesíthette a jelzálogjogból származó jogait. A hitelezőnek ugyanakkor nemcsak a követelés létrejöttét és fennállását, hanem annak mértékét is bizonyítania kellett.⁹ Biztosítéki jelzálogjog esetében tehát a jóhiszemű harmadik hitelező tartozott a biztosított követelés fennállását és nagyságát – a jelzálogjog érvényesítésének időszakában – igazolni, kielégítést pedig csak akkor és csak olyan mértékben kereshetett, amilyen mértékben a követelés fennállását igazolni tudta.¹⁰

Gazdasági igény mutatkozott azonban az iránt is, hogy a biztosítéki jelzálogjogon belül a jelzálogjog ne egyedileg meghatározott követelést, hanem követelések egész körét biztosítsa. A hitelező ezen a körön belül a biztosítéki jelzálogjogot arra való tekintet nélkül érvényesíthette, hogy a keletkezett követelések egészben vagy részben előzőleg már kielégítést nyertek, vagy egyébként megszűntek. Az ilyen biztosítéki jelzálogjog mindazoknak a követeléseknek a biztosítására szolgált, amelyek a felek által meghatározott forrásból keletkeztek. Ez a keretbiztosítéki jelzálogjog olyan esetekben vált a gazdasági élet szükséges jogintézményévé, amikor az adósnak előreláthatólag, esetleg szabályszerűen, folyton visszatérő, ismételt tartozásai keletkeztek. Az adós ezeket a tartozásokat mindenkor külön-külön tartozott kiegyenlíteni, anélkül azonban, hogy a kiegyenlítés folytán a jelzálogjog gazdasági szerepét betöltötte volna, hiszen előrelátható volt, hogy a hitelezőnek ugyanabból a biztosított viszonyból újabb követelései fognak keletkezni az adóssal szemben.¹¹

Az egyes jogrendszerek megegyeznek annak a gazdasági igénynek az elismerésében, hogy jelzálogjogot bizonyos jogviszonyból csak esetlegesen előálló

⁹ NIZSALOVSKY (1929) i. m. 216.

¹⁰ BÁTOR Viktor: *A keretbiztosítéki jelzálogjog átruházása*. Jogászegyleti előadás. [TÉBE Könyvtár 68. sz.] Budapest, TÉBE Kiadóvállalata, 1931. 1.

¹¹ BÁTOR i. m. 1.

és egyelőre bizonytalan követelések tekintetében is lehessen alapítani. Ennek a gazdasági igénynek az elérése ugyanakkor többféle módon képzelhető el.

Ehhez kapcsolódóan felmerül a kérdés, hogy valójában mi is az a *differencia specifica*, amely a keretbiztosítéki jelzálogjogot a többi ehhez hasonló jelzálogjogi alakzattól, különösen pedig a feltételes és jövőbeli követelés biztosítására alapított jelzálogjogtól megkülönbözteti. A fő elhatárolási ismérv Nizsalovszky Endre szerint az, hogy amíg közönséges jelzálogjog esetében a feltétel bekövetkezése, vagy egyébként a létrejött követelés megszűnése a jelzálogjog létalapját vonja el, addig a biztosítéki jelzálogjog az egyszer már keletkezett követelés megszűnése után a később újból keletkező követelések biztosítására is fennmarad.¹²

Szükségképpen előállt még egy megkülönböztető vonás azokban a jogrendszerekben, amelyekben a közönséges (forgalmi) jelzálogjog tekintetében a jóhiszemű telekkönyvi szerzés védelmének szabályai nemcsak a jelzálogjog, hanem a biztosított követelés tekintetében is érvényesülnek. Amennyiben ugyanis a jelzálogjoggal biztosított összeg folyamatos fluktuálódnak van kitéve, sőt a jelzálogjog átmenetileg még arra az időre is fennmarad, amely idő alatt követelés egyáltalán nincs, lehetetlen a jóhiszemű telekkönyvi szerzés szabályait az ilyen jelzálogjog esetében is kiterjeszteni a követelésre. A biztosítéki jelzálogjog esetében tehát a jognak feltétlenül kivételt kell tennie a jóhiszemű telekkönyvi szerzés védelmének szabályai alól.¹³

Mindezek alapján a keretbiztosítéki jelzálogjogot alapvetően két fő ismérv választja el a közönséges (forgalmi) jelzálogjogtól. Az egyik az alapításkor jelentkezik: a követelés variabilitása. A másik a jelzálogjog érvényesítésének stádiumában jelenik meg: a követelés bizonyításának a kötelezettsége.¹⁴

4. A keretbiztosítéki jelzálogjog fogalma a Jt. alapján

A keretbiztosítéki jelzálogjogot a Jt. 68–80. §-ai szabályozták, meglehetősen részletesen. Ennek a részletes szabályozásnak a háttérében egyértelműen a keretbiztosítéki jelzálogjognak a korabeli hiteléletben betöltött fontos szerepe

¹² NIZSALOVSKY Endre: *A zálogjogok és a telki teher néhány főkérdése*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1928. 119–120.

¹³ NIZSALOVSKY (1928) i. m. 121.

¹⁴ NIZSALOVSKY (1928) i. m. 123. Mindez a hatályos magyar jogra nézve már csak részben irányadó, mert mai jogunk a jelzálogjog körében nem ismeri el a jóhiszemű telekkönyvi szerzés lehetőségét, így a Ptk. nem is ismeri a korábbi magánjogunk forgalmi jelzálogjogi alakzatát.

állt.¹⁵ A Jt. rendelkezéseivel gyakorlatilag szó szerint megegyező szabályozást tartalmazott az 1928-as Magánjogi Törvényjavaslat is, így ezekre a szabályokra külön már nem térünk ki.

A Jt. 68. §-a is – a Ptk. korábbi tervezeteihez hasonlóan – a biztosítéki zálogjog egyik altípusaként határozta meg a keretbiztosítéki jelzálogjogot. Eszerint:

„Biztosítéki jelzálogjogot oly követelés biztosítására, amely hitelviszonyból, ügyvitelből, szavatosságból, károkozásból vagy egyéb meghatározott jogviszonyból származhatik, akként is lehet alapítani, hogy a követelés összezszerű megállapítása nélkül csak azt a legmagasabb összeget – a keretet – határozzák meg, amelynek erejéig a jelzálog a hitelezőnek felel (keretbiztosítéki jelzálogjog).”

Amint látható, a Jt. 68. §-a már használta a keretbiztosítéki jelzálogjog megnevezést. Ezen szakasz miniszteri indokolása rámutatott arra is, hogy a Jt. 68. §-a precízebben határozta meg ezt a jogintézményt, mint a Ptk. 1913-as második tervezete. Nem érte be ugyanis azzal, hogy a követelés határozatlan összegű legyen, hanem azt is megkívánta, hogy az meghatározott jogviszonyból eredjen. Az indokolás kiemelte azt is, hogy célszerűbbnek látszott a legmagasabb összeget keretnek nevezni, ami egyúttal azt is kifejezésre juttatta, hogy ez a jelzálogjog nem egy bizonyos – adott esetben egyelőre határozatlan összegű – követelés biztosítására szolgált, hanem az idő folyamán ugyanabból a jogviszonyból eredő követelések a kereten belül egymást követhették, az egyik követelés megszűnése után a jelzálogjog egy másik, újonnan keletkező követelés biztosítására is szolgálhatott. A lényeges az volt, hogy az egymást felváltó követelések ugyanabból a jogviszonyból származzanak. A Jt. miniszteri indokolása szerint előfordulhatott olyan eset is, amikor egyáltalán nem keletkezett követelés a keretbiztosítéki jelzálogjog fennállta alatt (pl. amikor a jelzálogjog óvadékkul szolgált).

A keretbiztosítéki jelzálogjog lényegét Nizsalovszky abban látta, hogy a biztosított követelések a jelzálogjogtól független életet éltek anélkül, hogy a követelés hiánya vagy az egyes követelések jogi sorsa magát a jelzálogjogot mindaddig érintette volna, amíg fennállt az az alapjogviszony, amelyből eredő követelések biztosítására a keretbiztosítéki jelzálogjog szolgált.¹⁶ Ennek megfelelően a keretbiztosítéki jelzálogjog nem meghatározott követeléshez, hanem

¹⁵ NIZSALOVSKY (1928) i. m. 126.

¹⁶ NIZSALOVSKY (1929) i. m. 237.

ahhoz a jogviszonyhoz kapcsolódott, amelyből a biztosítani kívánt követelések eredtek. A keretbiztosítéki jelzálogjog és a követelések közötti közvetett kapcsolat azt is maga után vonta, hogy az egyes követelések megszűnése nem eredményezte a jelzálogjog megszűnését mindaddig, amíg fennállt a lehetősége annak, hogy a biztosított jogviszonyból újabb követelések keletkezzenek. A keretbiztosítéki jelzálogjog lényege ennyiben tehát az volt, hogy a jelzálogjog azonossága mellett lehetővé tette a követelések kicserélődését.¹⁷

Szladits Károly is úgy fogalmazott, hogy amíg közönséges jelzálogjog esetében a követelés megszűnése a jelzálogjogra is kihatott, addig a keretbiztosítéki jelzálogjogot a jogviszonyból eredő követelések változása érintetlenül hagyta.¹⁸

Kolozsváry Bálint szerint a kereten belüli követelések megszűnése, újjá váló felcserélődése – vagyis ún. fluktuálódása – a keretbiztosítéki jelzálogjognak a közönséges jelzálogjogtól való megkülönböztető sajátossága.¹⁹ Ugyanerre helyezte a hangsúlyt Bátor Viktor is, aki szerint a keletkező követelések megújulása, fluktuálása és egymás között kicserélhető volta a keretbiztosítéki jelzálogjog legfőbb jellemzője. Az egyes követelések megszűnte mindaddig nem szünteti meg a hitelező érdekét a jelzálogjog fenntartására, amíg olyan követelések keletkezhetnek, amelyeknek biztosítására a jelzálogjog szolgál.²⁰

A követelések fluktuálása ugyanakkor nemcsak a közönséges jelzálogjoggal szemben volt a keretbiztosítéki jelzálogjognak megkülönböztető jele, hanem a biztosítéki jelzálogjognak a Jt. 63. §-ában szabályozott alapesetével szemben is.

Erre a jelzálogjogi formára olyan hitelezési viszony esetében volt főként szükség, amikor a hitelező követelései rövid lejáratúak voltak ugyan, de előre látta, hogy amennyiben a viszonyokban lényegesebb változás nem áll be, a hitelt hasonló feltételek mellett meg fogja hosszabbítani. Az ismételt megújítás során bekövetkezhettek a követelés összegének törlesztés következtében beálló számottevő csökkenése, de újbóli megnövekedése is. Amíg tehát a biztosítéki jelzálogjog más eseteinél a hitelezőváltás megkönnyítése volt a cél, a keretbiztosítéki jelzálogjog elsődleges funkciója a követelések kicserélődésének a lehetővé tétele volt.²¹

¹⁷ NIZSALOVSKY Endre: Korlátolt dologi jogok. In: SZLADITS Károly (szerk.): *Magyar Magánjog. V. Dologi Jog*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1942. 780.

¹⁸ SZLADITS Károly: *A magyar magánjog vázlatja*. Első rész. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalat, 1933. 347.

¹⁹ KOLOZSVÁRY Bálint: *Magánjog*. Harmadik átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, A „Studium” kiadása, 1930. 254.

²⁰ BÁTOR i. m. 1–2.

²¹ NIZSALOVSKY (1942) i. m. 780.

5. A keretbiztosítéki jelzálogjog jogi természete és sajátosságai

5.1. A kerethez kapcsolódó sajátosságok

Keretbiztosítéki jelzálogjog esetében nem volt feltétel, hogy a követelés a biztosítandó jogviszonnal egyidejűleg keletkezzen. Elképzelhető volt, hogy a biztosítandó jogviszony fennállása alatt egyes követelések megszűnjenek, és helyettük más követelések keletkezzenek, illetve, hogy a jogviszony megszűnése után követelések maradjanak fenn.²² A keretbiztosítéki jelzálogjog létét az sem érintette, ha a biztosított jogviszonyból egyáltalán nem keletkezett követelés, mert amíg a jogviszony fennállt, addig a jelzálogjog is fennmaradt.²³

A keretbiztosítéki jelzálogjog sajátossága volt, hogy a keretnek egy adott időpontban követeléssel ki nem töltött része nem alakult át feljegyzéssel biztosított ranghellyé. Az üres keretet jövőbeli, illetve feltételes követelés biztosítására fennálló jelzálogjognak tekintették. Ezzel egyezően, a keretnek egyszer követeléssel már feltöltött, de utóbb ismét üressé vált része sem vált ranghellyé, hanem ez is jövőbeli vagy feltételes követelés biztosítékaként szolgált.²⁴ Maga a telekkönyvi bejegyzés tehát önmagában még nem bizonyította, hogy követelés állt volna fenn.

Kérdésként merült fel ugyanakkor, hogy a ranghellyel rendelkezés joga keretbiztosítéki jelzálogjog esetén milyen összeg erejéig illette meg a tulajdonost. Itt kell utalni arra, hogy korabeli magánjogunk a ranghellyel való rendelkezéshez kapcsolódóan ún. rangsorjogot ismert el, amely nem volt azonos a jelzálogjoggal. Nizsalovszky ezzel kapcsolatban arra mutatott rá, hogy az osztrák jog következetesen kiépítette azt a gondolatot, hogy a biztosítéki jelzálogjog a maximális összeg erejéig fennálló valóságos jelzálogjog, amelyből következően a tulajdonos a megüresedett ranghellyel az egész összeg erejéig rendelkezhetett. A 1881-es magyar végrehajtási törvényből ugyanakkor inkább az volt kiolvasható, hogy keretbiztosítéki jelzálogjog esetén csak a hitelezőt egy adott időpontban valóban megillető követelés erejéig állt fenn a jelzálogjog. A ranghellyel rendelkezés joga emellett a megoldás mellett nehezen lett volna megkonstruálható.²⁵

²² NIZSALOVSKY (1929) i. m. 238.

²³ KOLOZSVÁRY i. m. 254.

²⁴ NIZSALOVSKY (1929) i. m. 237.

²⁵ NIZSALOVSKY (1928) i. m. 122. A korabeli német jog is foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy a keret üres részének mi a természete. A német bírói gyakorlat utóbb azt a megoldást fogadta el, amely szerint az üres keret mindig tulajdonosi telekadósság (*Eigentümergrundschuld*).

A keretbiztosítéki jelzálogjog fontos tulajdonsága volt az is, hogy a zálogkötelezett akkor is csak a keret erejéig tartozott helytállni, ha a megjelölt jogviszony(ok)ból a hitelezőnek több követelése keletkezett. Ebben az esetben a hitelező végrehajtás esetén sem kaphatott a keretnél nagyobb összeget. Ennek következtében a korabeli gyakorlat szerint a mellékkövetelések biztosítására egy külön bejegyzett keretbiztosítéki jelzálogjog szolgált, a kamatoknál pedig a kamatláb bejegyzése megfelelő megoldáshoz vezetett.²⁶

Elismerték egyetemleges keretbiztosítéki jelzálogjog alapításának a lehetőségét is, vagyis azt, hogy a keretbiztosítéki jelzálogjog egyidejűleg több ingatlant terheljen.

A keretet nemcsak pénzben lehetett meghatározni.²⁷ Az sem volt feltétel, hogy az egyes követelések ugyanolyan értékben (pénznemben) keletkezzenek, mint amilyen értékben a keret be volt jegyezve. Ennek alapján elismerték a pengőben bejegyzett kereten belül a külföldi pénznemben, vagy terményegyenértékben meghatározott követelések jelzálogi biztosítását is.²⁸

5.2. A biztosított jogviszony(ok) meghatározottságának követelménye és jogi jellege

A magyar Jt. – hasonlóan az osztrák joghoz – nem engedte meg, hogy keretbiztosítéki jelzálogjogot a jelzálogos hitelező javára keletkező mindennemű követelés biztosítására be lehessen jegyezni. Ennek alapján nem lehetett keretbiztosítéki jelzálogjogot alapítani valamennyi jövőbeni követelés biztosítására.²⁹ A Jt. ugyanis megkívánta, hogy a követelések keletkezésének alapját specifikusan jelöljék meg, vagyis hogy a felek valamilyen módon megnevezzék azt a jogviszonyt, amelyből a követelések keletkezhetnek. Ennek hátterében az állt, hogy a biztosított követelések könnyen és kétséget kizárólag felismerhetőek legyenek.

²⁶ NIZSALOVSKY (1942) i. m. 782.

²⁷ Ennek alapját a Jt. 7. §-a jelentette, amely szerint a követelést összességében pénzben (belföldi vagy külföldi pénznemben), vagy számolási értéknek, vagy pedig megszábotott mennyiségű és minőségű gabonának, más terménynek, vagy aranynak pénzbeli ellenértékében kellett meghatározni. A nem pénzben meghatározott követelés pénzbeli egyenértékének kiszámítására irányadó időpontokat és a teljesítés egyéb módozatait a telekkönyvi bejegyzés alapjául szolgáló okiratban kellett megállapítani.

²⁸ NIZSALOVSKY (1929) i. m. 241.

²⁹ Kúria 1373/1934. – Gr. XXVII. 538. Ez a gyakorlat egyértelműen az osztrák jog hatását tükrözi. A német és a svájci jog ezt a követelményt nem támasztotta, de a jelzálogjog törlésének lehetővé tételében ezekben a jogrendszerekben is szükségessé tette a követelések forrásának megnevezését.

A biztosítandó jogviszony(ok) individualizált meghatározása a személyes adós megnevezését is feltételezte.³⁰

A biztosított követelések forrását jelentő alapjogviszonyt azért is fontos volt pontosan megjelölni, mert ennek hiányában a hitelezőnek sosem lett volna lehetősége a jelzálogjog törlését azon a jogcímen kérni, hogy már nem keletkezhet olyan követelés, amelyet a jelzálogjognak biztosítania kellene. Ha azonban specifikálva van az a jogviszony, amelyből származó követeléseket a jelzálogjog biztosít, akkor ennek a jogviszonynak a megszűnte igazolásul szolgál arra nézve, hogy a már keletkezett követeléseken kívül nem jöhetnek létre olyan újabb követelések, amelyeket a jelzálogjognak biztosítani kellene.³¹

A keretbiztosítéki jelzálogjog a megjelölt jogviszony(ok)ból származó követeléseket akkor is biztosította, ha azok egymástól eltérő jogi természetűek voltak. Egy keretbiztosítéki jelzálogjog emellett több adóssal szemben fennálló követeléseket is biztosíthatott, feltéve, hogy a követelések ugyanabból a jogviszonyból eredtek. Nem lehetett azonban több adóssal szemben fennálló, több jogviszonyból származó követeléseket egy keretbiztosítéki jelzálogjoggal biztosítani.³²

A biztosított jogviszony(ok) individualizált megjelölését *Nizsalovszky* ugyan a korabeli német joghoz képest (BGB 1190. §) merevségnek tartotta, de egyúttal rámutatott arra, hogy ez a követelmény egybeesett a korábbi magyar és osztrák jog felfogásával. Ezt a merevséget némileg oldotta annak elismerése, hogy a keretbiztosítéki jelzálogjog változatlanul fennmaradt abban az esetben, amikor a biztosított jogviszonyba a régi helyére új adós lépett.³³

Keretbiztosítéki jelzálogjog alapjául bármilyen jogviszony szolgálhatott, amelyből olyan követelés származhatott, amely önmagában egyszerű (közönséges) jelzálogjoggal volt biztosítható. Nem volt tehát olyan közönséges jelzálogjoggal biztosítható követelés, amelyet ne lehetett volna keretbiztosítéki jelzálogjoggal is biztosítani. A Jt. ugyan felsorolta azokat a jogviszonyokat, amelyeknek keretbiztosítéki jelzálogjoggal való biztosítása a gyakorlatban leggyakrabban előfordult, ez a felsorolás azonban nem volt taxatív.³⁴

³⁰ NIZSALOVSKY (1942) i. m. 781. A személyes adós ebben az esetben is lehetett az ingatlan tulajdonosától különböző személy.

³¹ BÁTOR i. m. 5–7.

³² NIZSALOVSKY (1929) i. m. 237–238.

³³ NIZSALOVSKY (1928) i. m. 127.

³⁴ A Jt. 68. §-a a hitelviszony mellett az ügyvitelt, a szavatosságot és a károkozást emelte ki. Ez megegyezett az 1855-ös Telekkönyvi Rendtartás 65. § (2) bekezdésében foglalt felsorolással, amelyet az akkori jogirodalom szintén nem tekintett kimerítőnek.

Legnagyobb jelentőséggel természetesen a hitelviszony bírt (ún. *hitelbiztosítéki jelzálogjog*).³⁵ Hitelviszonynál sem volt feltétel, hogy a jelzálogjog bejegyzésekor a hitelezőnek egyúttal követelése is legyen, sőt az sem, hogy kötelezettséget vállaljon a hitel nyújtására, hiszen a hiteljogviszony abban az esetben is létrejött, ha a hitelező fenntartotta magának a jogot, hogy a hitelt ne folyósítsa. Amennyiben a hitelező a jelzálogjog bejegyzése után nem nyújtott hitelt, a tulajdonos nyomban követelhetette a jelzálogjog törlését. A hitelviszony nemcsak pénzkölcsön, hanem áruhitel nyújtására is vonatkozhatott.

Hitelviszony mellett a keretbiztosítéki jelzálogjog ügyvitelből (pl. vagyonekezelés), szerződészegésből, szavatosságból, vagy károkozásból esetlegesen származó követelések fedezetül is szolgálhatott.³⁶

A biztosított jogviszonyt a Jt. 69. § (1) bekezdése értelmében a jelzálogjog bejegyzésének alapjául szolgáló okiratban (biztosítéki okirat) és legalább az okiratra utalás formájában a telekkönyvi bejegyzésben is meg kellett jelölni.

A Jt. azt is lehetővé tette, hogy egy keretbiztosítéki jelzálogjog több jogviszonyból származó követeléseket biztosítson. A Jt. 80. §-a ugyanis kimondta, hogy a keretbiztosítéki jelzálogjogot a biztosítéki okiratban megjelölt jogviszonyon felül, vagy ahelyett, más jogviszonyból származó követelésekre is ki lehet terjeszteni. *Szladits* szerint ez voltaképpen a jelzálogjog ranghelyével való rendelkezés volt, amelyhez nem kellett a későbbi ranghelyen álló jogosultak beleegyezése.³⁷

Ez alapján annak sem látták akadályát, hogy az egyéb jogviszony ne utólag lépjen be, hanem már eredetileg is több jogviszony legyen a biztosítéki okiratban megjelölve. Ennek megfelelően például, ha egy bank és ügyfele között hitelezési és váltó leszámítolási jogviszony is fennállt, ezek biztosítékaul egyetlen keretbiztosítéki jelzálogjog is szolgálhatott.³⁸

6. Alanyváltozás a hitelezői oldalon: az átruházás kérdése

Szemben a Ptk. tervezeteivel, a Jt. részletesen szabályozta a keretbiztosítéki jelzálogjog átruházását. Ez egyrészt a jelzálogjognak, másrészt a biztosított jogviszonynak, harmadrészt pedig a jogviszonyból származó követeléseknek az átruházását jelentette.

³⁵ SZLADITS Károly: *Dologi jog. A magyar magánjog tankönyve*. II. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1930. 364.

³⁶ SZLADITS (1930) i. m. 364.

³⁷ SZLADITS (1930) i. m. 369.

³⁸ NIZSALOVSZKY (1929) i. m. 237.

A Jt. nem zárta ki a keretbiztosítéki jelzálogjog többszörös átruházását sem, vagyis lehetőség volt arra, hogy a Jt. 70. § (2) vagy (3) bekezdése értelmében a biztosítéki okiratra egymást követően több átruházó nyilatkozatot vezessenek rá. Ennek alapján a keretbiztosítéki jelzálogjognak egymást követően több jogosultja is lehetett.³⁹

Ezzel összefüggésben követelte meg a Jt. 75. §-a a keretbiztosítéki jelzálogjog érvényesítéskor a hitelezőtől, hogy a biztosított jogviszonyba való belépését a biztosítéki okirattal és az átruházó nyilatkozatok láncolatával igazolja. Ennek a rendelkezésnek a háttérében az állt, hogy a keretbiztosítéki jelzálogjog átszállásához nem volt szükség telekkönyvi bejegyzésre, az átruházó nyilatkozatoknak a telekkönyvben bejegyzett hitelezőig visszamenő megszakítatlan láncolatát azonban előírta a törvény. Mindez a váltóátruházás szabályaira emlékeztetett.

Az átruházhatóság széles körű lehetővé tétele nagyfokú forgalomképességgel ruházta fel a keretbiztosítéki jelzálogjogot.⁴⁰ Ez egy fontos gazdasági érv volt a korábbi magyar jogtól való eltérés mellett.

A jelzálogjog forgalomképessé tétele szorosan kapcsolódott a hitel iránti igény növekedésével. Mindez új jogi megoldások megjelenéséhez vezetett.

6.1. A biztosított jogviszony átruházása

A Jt. 70. § (1) bekezdése szerint, amennyiben a biztosítéki okiratban megjelölt jogviszony másra átruházható volt, a hitelező a jogviszonnyal együtt a keretbiztosítéki jelzálogjogot is átruházhatta. Ha azonban a hitelező csak a biztosított jogviszonyt vagy csak az abból származó követelést ruházta át, a jelzálogjog nem szállt át az új hitelezőre. A jelzálogjog átruházására irányuló hitelezői nyilatkozat magában foglalta a biztosított jogviszony átruházására irányuló nyilatkozatot is.

Nizsalovszky szerint a Jt. alapján a keretbiztosítéki jelzálogjog csak a biztosított jogviszonnyal együtt volt átruházható. Ennek azonban az volt a feltétele, hogy a jogviszonynak is átruházhatónak kellett lennie.⁴¹ Amennyiben

³⁹ SZLADITS (1930) i. m. 365.

⁴⁰ KOLOZSVÁRY i. m. 255.

⁴¹ A biztosított jogviszony átruházása kapcsán a korabeli jogirodalomban két fontos kérdés merült fel. Egyrészt a keretbiztosítéki jelzálogjog átruházásának technikai egyszerűsítése ellenére sem változott meg az a helyzet, hogy a biztosított jogviszony átruházása nemcsak a jogosulti, de a kötelezetti pozíció átruházását is magában foglalta, amelyhez azonban a másik fél (a hitelező) beleegyezésére is szükség volt. Másrészt a jogviszony átruházása a követeléssel szemben az alapul fekvő jogviszonyból származó kifogásoknak az új jelzálogjogosulttal szemben való fennmaradását eredményezte. Nem véletlen tehát, hogy az átruházás kérdése

a jogviszony nem volt átruházható, a keretbiztosítéki jelzálogjogot sem lehetett átruházni. A jelzálogjog a biztosított jogviszony nélkül nem volt átruházható, az erre irányuló jogügyletet pedig semmisnek tekintették.⁴²

A keretbiztosítéki jelzálogjog a biztosított jogviszony átruházása esetén sem szállt át *ipso iure* – itt tehát a járulékoság elve nem érvényesült. Az átszálláshoz ugyanis a felek erre irányuló külön megállapodására volt szükség. Ennek az átruházó ügyletnek az érvényességéhez azonban nemcsak a megfelelő alakszerűséget kellett megtartani, hanem magában kellett foglalnia a biztosított jogviszony átruházásról való rendelkezést is.⁴³

Ilyen átruházó ügylet hiányában, vagyis a biztosított jogviszony önálló átruházása esetén az a helyzet állt elő, hogy az átruházásra kerülő jogviszonyból a hitelező javára többé nem jöhettek létre új követelések, de mindez nem érintette az átruházásig keletkezett követeléseket, illetve azok fennállását. Az eredeti hitelező javára fennmaradó – átruházásra nem kerülő – keretbiztosítéki jelzálogjog a továbbiakban a jogviszonyból az átruházás előtt keletkezett követelések biztosítására szolgált.⁴⁴

A biztosított jogviszonynak és az abból már korábban keletkezett követeléseknek az együttes átruházása sem eredményezte automatikusan a keretbiztosítéki jelzálogjog átszállását. Ebben az esetben ugyanis a bejegyzett keret üres maradt és mivel a hitelező és az adós között a továbbiakban már sem a biztosított jogviszony, sem az abból származó követelések nem álltak fenn, ezért az ingatlan tulajdonosa a Jt. 76. §-a alapján kérhette a jelzálogjog törlését.⁴⁵

Ehhez hasonlóan a jelzálogjog törlésének volt helye abban az esetben is, amikor a jogviszonynak a követelések nélküli átruházására került sort. Ilyenkor azonban a jogviszony átruházásig keletkezett követelések helyzetétől függött a keretbiztosítéki jelzálogjog törlése.⁴⁶

– különösen a biztosított jogviszony átruházásának a keretbiztosítéki jelzálogjogra gyakorolt hatása – heves jogirodalom vitát váltott ki az 1920-as, 30-as években. Erről ld. NIZSALOVSKY (1942) i. m. 784. 1065. lábjegyzet. Külön kérdés volt az is, hogy miért értett a Jt. jogviszony alatt. Erről ld. BÁTÓR i. m. 7–9.

⁴² NIZSALOVSKY (1929) i. m. 247. Ez alól azonban éppen *Nizsalovszky* tett egy kivételt, mégpedig a biztosított jogviszony megszűnésének az esetét. Nézete szerint ugyanis a keretet jogviszony nélkül is át lehetett ruházni, a jogviszony megszűnésével egyidejűleg. Ld. NIZSALOVSKY (1942) i. m. 787., 1072. lábjegyzet.

⁴³ NIZSALOVSKY (1929) i. m. 247.

⁴⁴ NIZSALOVSKY (1929) i. m. 246.

⁴⁵ NIZSALOVSKY (1929) i. m. 247.

⁴⁶ NIZSALOVSKY (1929) i. m. 245.

Ettől eltérő álláspontot képviselt Szladits Károly, aki szerint a Jt. 70. §-ában írt jogviszony átruházás valójában a jelzálogi keretnek (a jelzálogjognak) az átruházása, a jogviszonyból már létrejött, valamint az utóbb keletkező követelésekkel együtt. Ez tehát az egy bizonyos jogviszonyból eredő, fennálló és jövőbeli követeléseknek, és az azokat biztosító jelzálogjognak az egységes átruházását jelentette. Ehhez azonban Szladits szerint nem volt szükség arra, hogy a jogviszony átruházható legyen, csupán arra, hogy a jogviszonyból eredő összes követelés – a jelzálogi kerettel együtt – átruházására kerüljön. Ezt azzal egészítette ki, hogy a jogviszony átruházhatósága és átruházása alatt valójában a jogviszonyból eredő hitelezői pozíció átruházhatóságát és átruházását kellett érteni.⁴⁷

Ezt azzal támasztotta alá, hogy a Jt. 70. § (3) bekezdése a részleges átruházás kapcsán már nem is tett említést a jogviszonyról. Részleges átruházás esetén a jelzálogjognak a bejegyzett keret egy része erejéig történő átruházásáról volt szó. A törvénynek ebből a rendelkezéséből Szladits szerint kétségtelenül az következett, hogy úgy a részleges, mint a teljes átruházás esetében mindig a jelzálogjog (a keret) került átruházására – egészben vagy részben -, a hozzátartozó követelésekkel együtt. A keret teljes átruházása esetén a korábbi hitelező teljesen kilépet a keretből, amelyből ezt követően csakis az új hitelezőre átruházott követelések voltak kielégíthetőek. Részleges átruházás esetén azonban a keretnek az átruházott része az új hitelező követeléseire, a keret megmaradó része pedig a régi hitelező követeléseire szolgált biztosítékkul. Emiatt azonban ilyen esetben egyedileg meg kellett jelölni, hogy a jogviszonyból eredő mely követelések mentek át az új hitelezőre, mert enélkül a keretnek ez a része üresen maradt volna.⁴⁸

Végül volt olyan jogirodalmi álláspont is, amely szerint a keretbiztosítéki jelzálogjogot jogviszonnyal együtt – a Jt. 70. § (1) bekezdése alapján – egyáltalán nem lehetett átruházni, mivel nem volt lehetséges a jogviszonnyal az összes érdekelt fél beleegyezésével való átruházásáról beszélni. Ezen nézet szerint a jogviszonyt sem egyben, sem részben nem lehetett átruházni. Ezzel szemben azonban a keretbiztosítéki jelzálogjogot egészében is és részben is át lehetett ruházni a biztosított jogviszonyból keletkezett vagy keletkezendő követelésekkel, illetve azok egy részével együtt. Ebből az is következett, hogy ha a keretbiztosítéki jelzálogjogot csak a jogviszonnyal együtt lehetett volna átruházni, akkor egyáltalán nem lehetett volna átruházni.⁴⁹

⁴⁷ SZLADITS Károly: Szélgjegyzetek a jelzálogi törvényhez. *Jogtudományi Közöny*, 1929/24. 236.

⁴⁸ SZLADITS (1929) i. m. 236.

⁴⁹ BÁTOR i. m. 11., 15.

6.2. A biztosított jogviszonyból származó követelések átruházása

A Jt. miniszteri indokolása szerint a követelésnek a jogviszony nélküli átruházása esetén a követelés a keretből kiesett. Ezt az álláspontot képviselte Nizsalovszky is, aki szerint, ha csak a jogviszonyból származó követelés került átruházásra – a jogviszony átruházása nélkül –, akkor a követelés ezáltal kiesett a keretből, vagyis jelzálogjoggal való biztosítása megszűnt. Véleménye szerint tehát a biztosított jogviszonyból származó egyes követelések átruházása nem eredményezte a keretbiztosítéki jelzálogjog átszállását, csupán azt, hogy az átruházott követelések kikerültek a jelzálogjoggal biztosított követelések köréből, és a személyes adóssal szemben a továbbiakban, mint jelzálogjoggal nem biztosított követelések maradtak fenn.⁵⁰ Az ilyen formán üresen maradt keretet a jelzálogos hitelező javára ugyanazon jogviszonyból eredő újabb követelésekkel lehetett kitölteni.⁵¹

Hasonlóan foglalt állást Szladits is, aki szerint a maximális jelzálogjog velejáró sajátossága volt, hogy a biztosított jogviszonyból eredő egyes követelések átruházása esetén az átruházott követelés kivált a jelzálogi keretből, és jelzálogjog nélkül szállt át az engedményesre. Amint azonban láttuk, Szladits ezt a jogviszony átruházásának értelmezésével árnyalta.⁵²

Bár Nizsalovszky szerint a keretbiztosítéki jelzálogjogot nem lehetett a már keletkezett követelésekkel együtt, a jogviszony nélkül átruházni, arra ő is utalt, hogy ezt kerülő úton mégis el lehetett érni. A már keletkezett követelések erejéig ugyanis a felek a keretbiztosítéki jelzálogjogot a Jt. 80. §-a alapján közös jelzálogjoggá változtathatták át és a jogviszonyból később keletkező követelések biztosítására a keretnek egy részét fenntarthaták. Ehhez azonban a hitelező, az adós és a tulajdonos megegyezésére volt szükség.⁵³

Bátor Viktor szerint ugyanakkor a Jt. nem zárta ki, hogy a keretbiztosítéki jelzálogjogot – egészben vagy részben – a jogviszony átruházása nélkül, a már keletkezett vagy keletkezendő követelésekkel, illetve azoknak valamely részével együtt ruházzák át. Véleménye szerint lehetséges volt a keretbiztosítéki jelzálogjog átruházása a jogviszony nélkül is, az abból keletkezett követelésekkel együtt.⁵⁴

⁵⁰ NIZSALOVSZKY (1929) i. m. 246.

⁵¹ NIZSALOVSZKY (1942) i. m. 783.

⁵² SZLADITS (1929) i. m. 236.

⁵³ NIZSALOVSZKY (1929) i. m. 247.

⁵⁴ BÁTOR i. m. 10., 14.

A biztosított jogviszonyból származó követelések engedményezéséhez kapcsolódóan a fő kérdés tehát az volt, hogy keretbiztosítéki jelzálogjog esetében is érvényesült-e a Jt. 8. §-ában foglalt azon járulékosági szabály, amely szerint a követelés átruházásával a jelzálogjog is átszállt az új hitelezőre. A többségi vélemény szerint ez alól a szabály alól a keretbiztosítéki jelzálogjog kivételt jelentett.⁵⁵ Amíg tehát közönséges jelzálogjognál a követelés átruházása magával vitte a jelzálogjogot (Jt. 8. §), addig keretbiztosítéki jelzálogjog esetén a szabály éppen fordított volt.⁵⁶

Még egy fontos következménye volt azonban annak a többségi vélemény által megfogalmazott elvnek, amely szerint a követelések átruházásával együtt a jelzálogjog nem szállt át. Ennek alapján ugyanis a hitelezőt kielégítő tulajdonosra, illetve személyes adósra sem szállt át a jelzálogjog. A tulajdonostól vagy a személyes adóstól származó kielégítés esetében a Jt. 9. és 10. §-ai értelmében a jelzálogjog átszállásának kellett volna bekövetkeznie. Keretbiztosítéki jelzálogjog esetében azonban a többségi álláspont szerint erre nem kerülhetett sor, mert a jelzálogjog az eredeti hitelező javára a megjelölt jogviszonyból utóbb keletkező követelések biztosítására fennmaradt. Ennek alapján pedig a hitelezőt kielégítő tulajdonosra (dologi kötelezettre) csak a személyes adós elleni követelés szállt át jelzálogjogi biztosítás nélkül, a személyes adósnak a teljesítés nyomán keletkező követelése pedig szintén nem jutott jelzálogjogi biztosítékhoz.⁵⁷

6.3. A keretbiztosítéki jelzálogjog átruházása

A korabeli jogirodalom többségi véleménye alapján a keretbiztosítéki jelzálogjog egyetlen esetben, a biztosított jogviszony átruházásakor szállhatott csak át. Ennek azonban további feltétele volt az is, hogy a felek így rendelkezzenek, erre ugyanis *ex lege* nem került sor.⁵⁸ Ebben az esetben az új jelzálogos hitelezőnek a biztosított jogviszony alanyává kellett válnia, amely azonban a biztosított jogvi-

⁵⁵ NIZSALOVSKY (1929) i. m. 246.

⁵⁶ KOLOZSVÁRY i. m. 256.

⁵⁷ NIZSALOVSKY (1942) i. m. 781. A tulajdonostól származó kielégítés esetén kivételesen ebben az esetben is előfordulhatott a jelzálogjog átszállása, feltéve, hogy a kielégített követeléssel együtt a jogviszony és azzal együtt a jelzálogjog is a tulajdonosra szállt át.

⁵⁸ Nizsalovszky a biztosított jogviszony és a keretbiztosítéki jelzálogjog együttes átruházását csak amiatt tartotta szükségesnek, hogy az új hitelező javára keletkező új követelések a biztosított követelések körébe kerüljenek, és így az átruházáskor üres keretrészek ne menjenek veszendőbe. Ld. NIZSALOVSKY (1942) i. m. 786.

szony másik résztvevőjének a hozzájárulását is feltételezte.⁵⁹ A keretbiztosítéki jelzálogjog átruházása ennek alapján mindig erre irányuló kifejezett jogügyletet kívánt, arra automatikusan, a törvény erejénél fogva sosem került sor.

A jelzálogjog és a jogviszony együttes átruházására sor kerülhetett a már fennálló követelésekkel együtt, de úgy is, hogy a már keletkezett követelések továbbra is az eredeti hitelezőt illették meg. Ez utóbbi esetben azonban – a többségi nézet szerint – a volt jelzálogos hitelezőt továbbra is megillető, nem engedményezett követelések jelzálogi biztosítás nélkül maradtak.⁶⁰

Az alapvető kérdés az volt, hogy lehetséges volt-e a követelésekkel betöltött egész keret átruházása a jogviszony nélkül. Ezt a lehetőséget Nizsalovszky is elismerte, azzal, hogy ez az átruházás a jogviszony megszűnésével volt egy jelentőségű.⁶¹

Bátor Viktor szerint ugyanakkor a keretbiztosítéki jelzálogjog akár a már keletkezett, akár a jövőbeli követelésekkel együtt is átruházható volt. Véleménye szerint a keretbiztosítéki jelzálogjog telekkönyvön kívüli, a biztosítéki okirathoz kapcsolódó átruházása is azt támasztotta alá, hogy arra a már keletkezett követelésekkel (vagy azok egy részével) együtt került sor, a jogviszony átruházása nélkül.⁶² Mindezt azzal egészítette ki, hogy a keretbiztosítéki jelzálogjog – jogviszony nélküli – átruházás esetén a jogszerző javára egyszerű biztosítéki jelzálogjoggá alakult át. Amennyiben pedig az átruházás csak a követelések egy részére vonatkozott, az átruházó köteles volt egyedileg megjelölni, hogy a jogviszonyból eredő mely követelések mentek át az új hitelezőre.⁶³

7. Összegzés

A két világháború közötti időszak jogi szabályozásának és jogirodalmi vitáinak a részletes ismertetése arra kívánta ráirányítani a figyelmet, hogy az I. világháború után radikálisan megváltozott gazdasági körülmények között a jogfejlődés milyen irányban folytatódott. Ezt is a gazdasági igények, a hitel iránti megnövekedett kereslet határozta meg, az osztrák jog befolyása azonban csökkent, és előtérbe kerültek a hazai viszonyoknak jobban megfelelő jogi megoldások.

⁵⁹ NIZSALOVSZKY (1942) i. m. 784.

⁶⁰ NIZSALOVSZKY (1929) i. m. 247.

⁶¹ NIZSALOVSZKY (1942) i. m. 787.

⁶² BÁTOR i. m. 24.

⁶³ BÁTOR i. m. 27.

Ezzel magyarázható az 1927-es Jt. relatíve részletes szabályozása, valamint a keretbiztosítéki jelzálogjog átruházhatósága körül kibontakozott jogértelmezési vita. A fő mozgatórugó az országban az 1920-as években kialakult, az átlagosnál nagyobb tőkehiány volt. Az 1920-as évek jogszabályai, valamint a Jt. több jogrendszer mintáit ötvöző megoldásai azt tükrözik, hogy a magyar jogalkotó rendkívül kreatívan próbált segítséget nyújtani ahhoz, hogy a gazdaságba minél több tőkét sikerüljön bevonni.

Ezt a célt szolgálták azok a jogi megoldások is, amelyek lehetővé tették a hitelezők számára, hogy követelésük eladása révén már a hitel lejárta előtt visszakapják pénzüket, vagy legalábbis annak egy részét. Ez hitelezői oldalon azt az igényt vette fel, hogy a jelzálogjogot vagy annak egy részét – újabb hitelek bevonása érdekében – a követeléssel együtt lehessen továbbadni. Alapvetően ez a hitelezői igény váltotta ki a keretbiztosítéki jelzálogjog átruházása körüli jogirodalmi vitákat.

Emellett azt az adósi igényt is méltányolni kellett, hogy időszakonként újabb hitelhez jusson. Ez hívta életre a ranghellyel való rendelkezést és ez hatott a keretbiztosítéki jelzálogjog alkalmazási körének bővítése irányába is.

A korabeli jogirodalmi viták háttérében tehát alapvetően a zálogjog és a követelés – együtt vagy külön-külön történő – átruházhatósága, forgathatósága állt. Kell-e a zálogjognak forgalomképességgel rendelkeznie? A kérdésre a Jt. egyértelmű választ adott, hiszen ezt nemcsak a keretbiztosítéki jelzálogjog körében tette lehetővé, hanem ennél is szélesebb körben a zálogjog nem-járulékos formájának a szabályozásával (telekadósság). Ugyanaz a hiteligeny húzódott tehát meg a telekadósság szabályozása mögött is.

A régi magánjogunk ezt a gazdasági igényt próbálta meg minél több és minél változatosabb jogi eszközzel kielégíteni. Mindeközben természetesen a telekkönyvi elvekre is figyelemmel kellett lenni. Az új jogi megoldások több esetben (pl. keretbiztosítéki jelzálogjog átruházásakor) áttörték a telekkönyvi elveket, ezáltal is lazítva a biztosított követelés és a jelzálogjog közötti kapcsolaton. Ez arra utal, hogy a jelzálogjog forgalomképességének a növeléséhez fontosabb jogpolitikai érdek fűződött, mint a járulékoság fenntartásához.

ÚT A SZOLGASÁGBA

BOTOS Katalin

professor emerita (PPKE JÁK)

A fenti cím nyilvánvalóan Hayek könyvére utal. A hayek-i gondolatvilágban a szolgaságot a szocializmus mindenható állama, az *állami tervgazdálkodás* jelentette. Való igaz, hogy a létező szocializmusban „csak azt lehetett csinálni, amit szabad volt, azt viszont kötelező”. (Legalább is, egy korabeli vicc így szólt.) Vitathatatlan, hogy az állam mindenre kiterjedő hatalma szolgaságba süllyeszti a polgárokat. Szocialista módon is, nemzetiszocialista módon is. A mindenható állam hajlamos a diktatúrára. De azért nem minden állami beavatkozás olyan káros, mint azt a mainstream közgazdaságtan állítja.

A keynes-i elméleten alapuló gazdaságpolitika szükségesnek tartotta az állami szabályozást, a szociálpolitikát, az infrastrukturális beruházásokat. Ettől még a magántulajdonon alapuló gazdálkodás, ami a modern kapitalizmus lényege – és a demokratikus társadalom is –, megmaradhat. (Nem minden kapitalizmus demokratikus, de a leghatékonyabb formái igen. Keynes másra nem is gondolt.)

A ma létező különböző kapitalizmus-modellekben az állami szerepvállalás különböző mértékét tapasztalhatjuk, amelyek a közjó szempontjából meglehetősen eltérő eredményeket mutatnak fel. Az északi modellt tekintik a legsikeresebbnek. De kétségtelen, hogy a világgazdaságra, annak helyzetére és nemzetközi intézményeire a legnagyobb hatást az amerikai kapitalizmus gyakorolja. Ez pedig sajnálatos módon, *valójában új szolgaságot* eredményező társadalmi-gazdasági rendszerré fejlődött. Amely nem túlzott állami szerepvállalással terhelt diktatúrákban – mint attól Hayek tartott –, hanem éppenséggel demokratikus politikai rendszerekben valósul meg.

Ennek a jelenségnek az elemzésével foglalkozik tanulmányunk.

1. A modern gazdaságfilozófia fals hivatkozása

A modern, a szabadpiacot piedesztálra emelő gazdaság-elmélet azt hangsúlyozza, hogy „már Adam Smith is ezt mondta ‘Ti. a »Láthatatlan Kéz« elegendő’, vagyis, az állam ne befolyásolja a piac működését, maradjon csak *éjjeliőr*”.

Akik ezt mondják, elfeledkeznek arról, hogy a Smith-korabeli feudális állam a *járadékos nagybirtokosok* érdekeit védte. Azért volt védővám-párti, mert az tartotta magasabban a gabona-árakat. Ami nyilván a megélhetési költségeket, és emiatt a bérigényeket is emelte, ezzel visszafogva az ipari versenyképességet. Adam Smith a *járadékosok*, a „landlordok” érdekeit védő állammal *szemben* hangsúlyozta a piaci szabadságot. A korunkbeli ideológusok elfelejtik továbbá az USA iparosításának kezdeti éveit, amikor a hamiltoni védővám-rendszer biztosította a fejlődést – végig a 19 századon át – az USA-ban. S azt is, hogy a Nagy Válságból ugyancsak az állam beavatkozása húzta ki az amerikai társadalmat. Nem értékeli a „fordi növekedés” negyedszázadát, amikor a II. világháború után jelentős állami szabályozás, árszabályozás, bankszabályozás, tőzsde-szabályozás működött az USA-ban, s éppen ekkor vált Amerika a világ vezető gazdasági hatalmává. A mai maximális deregulálást, privatizálást és liberalizálást hirdető elméletek nyugaton a hetvenes évek végétől kezdve váltak uralkodóvá. (A kelet-európai gazdaságoknak azonban a szocialista rendszer összeomlása után azt javasolták az európai, és főleg, az amerikai tanácsadók, hogy mindjárt kezdjék a teljes liberalizálással az új szakaszt. Ne „szociális piacgazdaságot” vezessenek be, hanem *csak a piacgazdaságot* – jelző nélkül! Ez bizony fundamentalista szabadpiaci kapitalizmust jelentett.)

A modern gazdaságelmélet a járadékos szektor jövedelmét azonban nem tekinti meg nem szolgált jövedelemnek, hanem a *GDP-hez való hozzájárulásként értékeli. Ez a legalapvetőbb változás a közgazdaságtan klasszikusaihoz képest.*

A klasszikusok éppen a „landlordok” járadék-jellegű, meg nem szolgált jövedelmét szerették volna a szabad kereskedelemmel (és adókkal) megszüntetni. A modern közgazdaságban azonban *nincsenek meg nem szolgált jövedelmek.* Minden jövedelem igazolva van azáltal, hogy *valaki megvette az árut vagy szolgáltatást.* A pénzügyi szolgáltatást is! Az is áru.

A modern gazdaságban a pénzügyi szolgáltatás és az ingatlan üzletág teszi ki a GDP-ben a *legmagasabb arányt*, és nem a reálgazdaság termelése, vagy az egyéb, nem pénzügyi szolgáltatások. A 70-es évektől mentek át a gazdaságpolitika gyakorlatába – legelőször is az USA-ban – az új elvek. Erre az időszakra datálódik a *finanszírozás* kezdete.

A finanszírozás azt jelenti, hogy a *szektor részese* egyre csak növekszik a GDP-ben.¹ Ettől kezdve lendül meg az *eladósodás az USA-ban*, mind az állami, mind a magánszférában, hogy aztán napjainkra az államadósság csillagászati magasságokat érjen el. (Az állam eladósodása a II. világháború alatt volt rendkívül magas az Egyesült Államokban. Csakhogy az a nagy pénzköltekezés jelentős technológiai haladást is magával hozott, amelynek a háború utáni polgári gazdaság is haszonélvezője lett. Idővel normalizálódott az adósság mértéke a jelentős fellendülés által megnőtt adóbevételek következtében, amit egyébként a *progresszív adózási rendszer* eredményezett.) De a lakosság eladósodása is a 70-es években kezdődik. Mi volt az oka a *magán eladósodás ilyen növekedésének*? Az USA-ban az 1970-es évektől kezdve a reálbérek – a medián bérek – *nem emelkednek*. Az eladósodás, a kártyahitelek, a jelzálog-hitelek, a diákhitelek mind azért emelkedtek meg, mert az emberek szeretnék megtartani, sőt, ha lehet, növelni életszínvonalukat. Viszont ezt a reálbérek emelkedése nem tette lehetővé. Ezért *hitelből pótolták ki a jövedelem-hiányt*.

Az eladósodásnak azonban volt egy másik következménye is a társadalomban. A hitelezők oldalán egy *új járadékos réteg keletkezik*. A finanszírozók ugyanis gyakorlatilag járadék-jellegű jövedelmekre tehetnek szert, a pénzteremtés *monopóliumára alapozva*. A pénzteremtés monopólium. A kamat nem a fogyasztástól való tartózkodás „ára”, mint ezt korábban tanítottuk, hanem *járadék jellegű jövedelem*. Hiszen a *hitelnyújtásnak ma már nem előfeltétele a betétek megléte*, azaz a megtakarítás, vagyis a fogyasztástól való tartózkodás. Betétektől függetlenül is képes a szektor pénzt teremteni! A modern bankműködés így fokozatosan *egyre nagyobb volumenű szabad pénzeket csoportosít át a pénzügyi szektorhoz*. Erősödik a *finanszírozás*.

A kereskedelmi banki pénzteremtés csak attól függ, találnak-e hitelfelvevőt. *Bármilyen célra!* A pénzteremtésnek ugyanis gyakorlatilag *nincs korlátja*. A hitelnyújtás (pénz-teremtés) felhajtja az ingatlan-árakat, s ez *önerősítő folyamat*. Az ingatlan ágazatban a kereslet elsősorban attól függ, mennyi pénzt teremt a bankszektor. Hiszen hitelből is lehet ingatlant venni. A magasabb árral bíró ingatlan egyre nagyobb fedezetet jelent, ami viszont *még több hitelnyújtásra* (pénzteremtésre) ösztönöz. És még nagyobb lesz a nyújtott hitelek után a pénzügyi szektorhoz áramló *kamatbevétel!*

A közgazdasági elmélet megváltozása nálunk már a rendszerváltozás előtt megkezdődött. Az új gazdasági mechanizmus bevezetésekor elkezdtük a nyu-

¹ BÉLYÁ CZ Iván: 2014: A finanszírozás szerepe a pénzügyi válság kialakulásában. *Hitelintézet* Szemle, 2014/1.; BOROS Katalin: Finanszírozás, vagy a globális menedzsment filozófiája. *Pénzügyi Szemle*, 2014/2.

gati fogalmak alkalmazását. Egy jó ideig párhuzamosan alkalmaztuk a „nyugati” és a „keleti” statisztikai számbavételt. Az IMF-be lépésünk után aztán gyakorlatilag általánossá vált a nyugati fogalom-rendszer. Az 1990-es váltás után nálunk is rohamosan megnőtt az ingatlan ágazat részesedése a GDP-ből. Mintha bizony a magánosítással kapcsolatos ingatlan-értékesítések *értéket hoztak volna létre!* Pedig csak beemelték az áruvilágba a korábbi állami tulajdont. Itt nyilván nem arról van szó, hogy mit termel és értékesít az építőipar. Arról sincs szó, hogy területfejlesztéssel, ingatlan-fejlesztési célú beruházásaival *valóban* értékesebbé vált ingatlanokat adnak el a tevékenységben fantáziát látó, és abba pénzt befektető vállalkozók. Döntően az történt, hogy olcsón szerzett ingatlanokat drágán tovább adták, és a nyereséget az ingatlanforgalmazó cég jövedelmeként, *értékteremtőként a GDP-be betudták.* (Az ingatlan-üzleteknél fontos szerepet szokott játszani *a környezetükben végrehajtott állami ingatlan-beruházások ténye.* Ha ugyanis ilyenre sor kerül, a piacon megemelkedik a jó helyen, magánkézben lévő telkek, ingatlanok értéke. Ez az emelkedés azonban nem piaci folyamatok, hanem az állami szerepvállalás eredménye. Az ebből eredő *tőkenyereséget* célszerű lenne külön megadóztatni! Akkor a fejlesztést végző állam visszakapná a beruházásaira ráköltött forrásokat azoktól, akik a legnagyobb haszonélvezői voltak akciójának, s ez lehetővé tenné a közösségi funkciók további finanszírozását. Ma azonban infrastrukturális beruházásokat csaknem kizárólag a bérből élők és fogyasztók által fizetett adókból tud az állam megvalósítani, hiszen az adóbevételek döntő többsége ezekből származik... Ha és amilyen mértékben a vagyonosok számára kedvező az adóztatás, olyan mértékben burkolt támogatást kapnak a fent idézett ingatlan-vállalkozók.)

A közgazdaságtudomány napjainkban tudatosan összemossa azokat a tevékenységeket, amelyek létrehozna értékeket, és azokat, amelyek egy monopolhelyzetet kihasználva, járadék-jellegű jövedelmekre tesznek szert. Utóbbiak a monopolista társadalmi réteg extra hasznát növelik. Mindezt a „szabadpiac” álcájában teszi. Végül is a nagy többség számlájára, megcsúfolva a klasszikusokat, akik a szabadpiacot a közösség javát szolgáló intézménynek szánták és tekintették.

2. A finanszírozás

A korábbi gazdaságtanban a *kamatot* a termelés-finanszírozás eszközének tartották, és *költségként kezelték.* Úgy gondolkodtak, hogy a megtakarítást kölcsönbe adó a *reál-beruházás megtermelt hozamából részesedik.* Az elmúlt évtizedekben azonban megváltoztak a hitelezés irányai. *A termelés helyett a fo-*

gyasztás finanszírozása, s a vagyontranszferek finanszírozása, összeolvadások, vállalatfelvásárlások finanszírozása dominál. A pénzt viszont a kereskedelmi bankok *teremtik*, a rendelkezésre álló pénz mennyisége nem igazán a megtakarítások függvénye. *Van kint a pénzpiacon elég sok jegybankpénz – ha tetszik, korábbi megtakarítás – ahhoz, hogy a kereskedelmi bankok a hitelezésük során felmerülő jegybankpénz-igényeket mindenképpen ki tudják elégíteni.* (Ha kell, a jegybankok *utána mennek* a kereskedelmi banki pénzteremtésnek, és megteremtik a szükséges jegybankpénzt...)²

De, mint idéztük, a fő kérdés, hogy a hitelezési cél ma már eleve nem a reálgazdaság fejlesztése, hanem nagyrészt a *spekuláció*. (Hiszen, ha ingatlanra, vagy pénzügyi-eszköz vásárlására adnak hitelt, az esetek jelentős részében azt célozza, hogy azt magasabb áron *tovább adják*. Adhatunk ennek bármilyen nevet, ez gyakorlatilag spekuláció.) A kamatok, a részesedések így nem *holmi újonnan megtermelt jövedelem* részei, hanem a meglévő jövedelmekből jelentenek elvonást. Ha a bank termelést, érték-teremtést finanszírozna, akkor lehetne beszélni arról, hogy a *megtermelt hasznon jogosan osztoznak*. (Ha betétekből hiteleznének csupán, akkor ráadásul a hitelkamatok egy része azokhoz kerülne vissza – ők a megtakarítók –, akik átengedik megtakarításaikat másoknak, olyanoknak, akiknek viszont szükségük van a pénzre. Így a *lakosságnál*, vagyis a megtakarítóknál maradna a hitelkamatokból a betéti kamat-rész. A kamatmarzs továbbá fedezi a bank költségeit is. Ha a *hitelközvetítés* a fő profil, a bank számára csak a hitelkamat *egy része* lenne a tiszta haszon.) Ebben az esetben nem lenne túlzó a bankoknak fizetett, és a bankszektorban maradó kamat. (Így is szerepelt a banki pénzközvetítés minden elemi pénzügyi tananyagban.) Csakhogy manapság kereskedelmi bank *teremtett pénzének* kevés köze van a betétekhez. Így a hitelkamat döntő része marad a pénzügyi szektornál – a bankközi források esetén, vagy a jegybanki refinanszírozás esetén is, a *szektorban* marad. *Az adósok által fizetett kamatok tehát majdnem egésze a pénzügyi szektor jövedelmévé válik.* (Megjegyzendő, a bankok jövedelmének jelentős tétele más típusú bevételekből áll, számlavezetési, pénzfelvételi díjak stb.).

A lakosság eladósodása – ez pusztán matematika – előbb-utóbb szűkíti a fogyasztást. Addig nem, amíg folyamatosan további hitelfelvételre van mód. Erre ösztönözve is vannak az ügyfelek, hiszen szeretnék a fogyasztás-csökkenést elkerülni. Viszont az *egyre növekvő eladósodás* halmozottan tovább fokozza a polgárokon lévő terheket. Erősödik a *finanszírozás*, azaz, a megtermelt jövedelmek pénzügyi intézményekhez való áramlása.

² BOTOS Katalin: Pénzteremtés a modern gazdaságban. *Pénzügyi Szemle*, 2016/4.

3. Menedzsment érdekeltség

A pénzügyi intézményeknél – de a többi nagy cég menedzsmentjénél is – a cégvezetés érdekeltségét a részvény-árfolyamok emelkedéséhez kötik. Ezt igen gyakran a cég nyereségének a saját részvények *visszavásárlására* fordítják. A visszavásárlás a cégvezetés döntése alapján történik. Ebben a tulajdonosok is érdekeltek, tehát a közgyűlések többnyire jóváhagyják a menedzsment döntését. Reál-beruházási lehetőség ugyanis korlátozottan kínálkozik, a jövedelemmel viszont kell valamit kezdeni. (Ki lehetne osztani is esetleg a részvényesek között. Ezzel a kisztrésvényesek egyébként jobban járnának.) De a /kis/tulajdonosok azt érzékelik, hogy a menedzsment részvény-visszavásárlási döntése helyes, hiszen az ő részvényeik értékelődése, árfolyama így kedvezőbb lett.

Eléggé nyilvánvaló, hogy itt nem valami piaci sikert honorál a cégvezetők bónusza. Ha a cégvezetők *saját döntése emeli az árfolyamokat*, akkor ezt nehezen lehet a piac érdemének, valódi érték-teremtésnek betudni. *Ez gyakorlatilag manipuláció.* Mégis, az eredményre való hivatkozással, *a menedzsment opcióban részesül. Így egyre nagyobb arányban válik a cégek tulajdonosává* – végső soron a kisztrésvényesek rovására. (Ezt bemutatja számos, a modern pénzügyeket elemző amerikai közgazda publikációja).³

A cégek jó üzletmenete során a menedzsereknek nagy döntési szabadságuk van. Ha azt látják helyesnek, lobbisták seregét, jogászok hadát foglalkoztatják a politikai döntéshozók befolyásolására és megfelelő törvények megszületésének elősegítésére. Megtehetik, van rá pénze a vállalatnak, ki tudná ebben visszafogni őket? Csak esetleg egy *törvény*, ha az ilyen célra felhasználható eszközöket korlátozná. Amerikában korábban éltek is az ilyen korlátozás lehetőségével. Az üzleti élet képviselői azonban szorgos lobbizással a közelmúltban eltávolították e korlátok nagy részét. Megszületett ugyanis a Legfelső Bíróság döntése, ami szerint a cégek által adható kampány-támogatásokat gyakorlatilag napjainkra már nem korlátozzák. Így olyan jelöltek kaphatnak kellő politikai támogatást, akik garantálják a támogatóik érdekeinek érvényesítését. Például, éppen a visszavásárlási korlátozások eltörlését, ami meg is történt, a deregulációs jelszavával A versengő párt-politikának fontos a kampányok támogatása. Ma már a demokraták Amerikában sem a szakszervezetektől kapják a nagy kampány-pénzeket, hanem, hasonlóan a republikánusokhoz, a nagy cégektől. (Ezért olyan hasonlatos – legalább is gazdasági szempontból – a két nagy párt

³ Michael HUDSON: *J for Junk Economics*. ISLET Verlag, 2017.; Joseph STIGLITZ: *The Great Divide*. New York, W W Norton, 2015.; R. REICH: *Sving Capitalism*. Random House, 2015.; R. RAJAN: *Fault Lines*. Princeton University Press, 2010.

programja, s ezért olyan kiegyensúlyozott arányú a támogató háttér. A nagy cégek vezetői, a tulajdonosok képviselői – nyilván biztosra akarnak menni –, két vasat is tartanak a tűzben.) A kampányokat aztán a pártok nem gyökeresen eltérő gazdasági programmal, hanem „elterelő hadműveletekkel” nyerik meg. Különböző társadalmi, vallási, etnikai, világnézeti kérdéseket állítanak a központba, amelyeket mesterségesen felnagyítanak és kiéleznek. Ugyanakkor programjaik nem változtatnak érdemben a társadalom 99%-ának gazdasági helyzetén. Végül is mindkét nagy amerikai párt *a verseny és a szabad tőkeáramlás* mellett teszi le a voksot. (Hiszen ez a fő támogatóik érdeke...) Ha mégis beüt a válság – mint 2008-ban –, láss csodát, hirtelen határozottan támogatni kezdik az állam beavatkozását! Nyomban *közérdekké* nyilvánítják a pénzügyi szektor megmentését! Mégiscsak szükségesnek látják az állami mentőakciókat, amit ideológiájuk korábban elutasított.

4. Pacta sunt servanda

Az amerikai gyakorlatban azonban – mint erre a fentebb idézett amerikai tudós közgazdák rámutatnak –, *csak a bankokat mentik ki*.

A jelzálog-hitelek és a nyugdíjalapok „nyugodtan” elveszíthetik a vagyónukat. Nem a tőke-tulajdonosok húzzák tehát a rövidebbet, hanem a bérből és fizetésből élők. (Figyelemre méltó, hogy a magyar kormányzat kezdetben unortodox adói segítségével kimentette a lakáshitelek jelentős részét. Úgy, hogy ráterhelte a probléma egy részét a finanszírozókra. Kapott is érte akkor hideget-meleget a külföldi értékelőktől!)

Elképesztő egyébként, hogy milyen nagymértékben határozzák meg a globalizált piacot az amerikai vezető pénzügyi körök érdekei. Közismert, hogy az EU szigorú politikát folytat az eladósodásba csúszott Görögországgal. Bizonyos értelemben ez nemcsak a finanszírozó EU-s bankoknak, de az amerikai pénzügyi köröknek az érdeke is! A nemzetközi biztosítások bonyolult rendszerén keresztül ugyanis az európai bankok hiteleinek bukása végső soron Amerikában is jelentkezne, a nagy *biztosítóknál*. Az európai bankok is olyan biztosításokat kötöttek, amelyek végül az USA-t is érintik. Így minden eszközzel rászorítják a kormányokkal tárgyaló EU-t (és az EU az IMF-et) is, hogy ne engedjék bukni a nyújtott hiteleiket. Ne alkalmazzanak adósság-csökkentést, *ne enyhítsenek* szükségállapotban bevezetett szigorú „reformokon”, vagyis megszorításokon. Ez természetesen egybevág a német állásponttal is, hiszen az EU részéről ők a fő hitelezők.

Mivel azonban mentőakcióknál a görög esetben az EU a hitelnyújtás feltételül szabta az IMF bekapcsolódását, az *IMF dilemmába került*. Korábban olyan döntést hozott az IMF vezetése, hogy nem nyújthat az intézmény hitelt olyan országoknak, amelyek azt nem tudják azt visszafizetni. Márpedig Görögország nincs, és nem is lesz ilyen helyzetben, a megszorítások eredményeként sem, hogy a hiteleit vissza tudja fizetni. Ez bizonyosnak látszik. Az IMF tehát ellentétbe került a saját maga által hozott szabályokkal. Végül is úgy oldotta meg a helyzetet, hogy hosszabb időre *elnyújtotta* az adós országok – így Görögország – törlesztését. A hitelfutamidő megnyújtása azonban csak kitolja az időhatárt, de gyakorlatilag *nem ad módot olyan növekedésre*, amelynek alapján az országnak esélye lenne a lefelé menő gazdasági spirálból kitörni. Fizetni csak úgy tud, ha *eladja állami kézben lévő létesítményeit, múzeumait, kikötőit, természeti kincseit, természeti erőforrásait, Égei-tengeri gázkincseit a külföldnek*. Több elemző – például Michael Hudson – így látja.⁴ Erre megy tehát ki a nagy szigorúság? *Az állami javak privatizálására?* Úgy tűnik, igen. Éppen erre!

5. A pénzügyi szektor megváltozott szerepe

A pénzügyi intézményrendszer szerepe határozottan megváltozott. Az eladósodás átszövi a fejlett országok gazdaságát.

Nézzük meg, hogy a *háztartások szintjén* hogyan alakult a finanszírozás! A hatvanas években Amerikában a lakáshiteleknel hagyományosan 25% volt a saját erő. A 75%-ot a pénzügyi szektor adta kölcsön. Napjainkra azonban elegendő egy államilag garantált lakáshitelnél 3% saját erő is, a 97%-ot a pénzügyi szektor nyújtja! Vagyis erőteljesen finanszírozódik a lakosság pénzügyi helyzete. Az USA-ban az államilag garantált jelzáloggal felvett hitelek adósságszolgálata teszi ki a vásárlók jövedelmének 43%-át. Ehhez jön még a diákhitel, autó-hitel és kártya-hitel, kb. 10%-kal. Fogalmazhatunk úgy, hogy a lakáshitelt felvevők további életükben adózott jövedelmük nagy részét a pénzügyi szektorhoz fogják folyamatosan utalni. Ha hozzá számítjuk a munkaadók által levont és befizetett adókat, a jövedelem-adót, és a fogyasztási adót, akkor valójában az adóssággal jócskán megterhelt amerikai fogyasztók jövedelmének 75%-a *nem áll rendelkezésre a lakosságnak vásárlási célra!*

⁴ HUDSON (2017) i. m.

Nézzük meg (ismét csak) kissé részletesebben az USA adatait a gazdaság egészének „finanszírozására” vonatkozóan!⁵

A pénzügyi szektor aránya az USA-ban 1952–1980 között 12-14 % között ingadozott. 2000-ben megközelítette a 20%-ot. A pénzügyi szektor *jövedelme* az úgynevezett nem pénzügyi szektor jövedelméhez viszonyítva az elmúlt 2-3 évtizedben alaposan megemelkedett 1952–1980-ig 10-20% között volt, 2002-re 75%-ra felugrott. Ez 2000–2006 között mérséklődött, mivel a reálgazdasági vállalatok profitja is jócskán megnőtt, de még így is a 80-as éveket megelőző átlag kétszerese fölött volt.⁶

A pénzügyi szektor súlyát a gazdaságban jellemzi a *foglalkoztatottak* aránya is. A szektorban foglalkoztatottak száma az 1952. évi 3%-ról felment 5%-ra a 80-as években, majd 1990 után 4-5% között ingadozott. A szektor bérszínvonalára is jelentősen megnőtt, 2005-ben a 1952–1980-as időszak átlagértékének kétszerese volt. Azaz, a pénzügyi szektor a nemzetgazdasági összes személyes jövedelem igen jelentős részét mondhatta magáénak. Egy másik felmérés szerint a pénzügyi szektor jövedelmeihez téve a nem pénzügyi és nem állami szereplők kamatjövedelmét, az úgynevezett járadékjövedelmek arányát kapjuk. Ennél a kategóriánál is megkettőződnie tapasztalhatjuk az értéket, 1960–1999 között.⁷

A pénzügyi szektor *profitjának* ilyen alakulása elsősorban az USA-ra jellemző. A trend azonban az USA-ban, Franciaországban és Japánban is emelkedő volt. Olaszországban azonban csökkent, az NSZK-ban pedig *jelentős stabilitást* mutatott. Ez részben az adott gazdaság makroökonómiai körülményeinek tudható be, részben a jelentősen eltérő szabályozási rendszerek következménye lehet.⁸

Ha a pénzügyi szektor *forgalmát* nézzük, még látványosabb növekedést tapasztalhatunk. A New-York-i tőzsde napi átlagos részvénykereskedelmi forgalma 3 millióról 45 millióra emelkedett, 1960–1980 között. Ez 1980-ban napi 200 millió részvényt jelentett, majd az 1990-es évek végére egy milliárdot, ami a 2000-es években tovább növekedett. A megnőtt forgalom azt is jelzi, hogy a részvénytulajdonosok *rövidebb ideig tartják* a megvett részvényeket. Ez jellemzi a többi eszköz tartását is. Az USA állampapírok napi forgalma is

⁵ Itt a BOTOS (2014) i. m. cikk adatközlésére támaszkodunk, amely Ö. ORHANGAZI: *Financialization and the US Economy* (Edward Elgar, 2008.) című könyvéből merít.

⁶ ORHANGAZI (2008) i. m. 12.

⁷ ORHANGAZI (2008) i. m. 13.

⁸ ORHANGAZI (2008) i. m. 22.

jócskán megemelkedett: az 1992. évi értékhez képest (95,7 Mrd dollár) 2004-re 497,9 Mrd dollárra.⁹

A reálszféra vállalkozásainál a pénzügyi eszközök aránya az összes eszközön belül egészen a 80-as évekig gyakorlatilag stabil volt. Ekkortól viszont markáns növekedést tapasztalhatunk. 2000-re már a pénzügyi eszközök aránya azonos volt a reáleszközökével! (Tisztázatlan a kategória tartalma, mert a statisztikai számbavétel a nagy részét az úgynevezett „vegyes eszközök” alatt tartja nyilván. Egyes vélemények szerint maga a FED szakértői gárdája sem tudja pontosan, miből tevődik össze ez a kategória.)¹⁰ A pénzügyi befektetésekből származó jövedelem bizonyos cégeknél (Orhangazi a Sears kiskereskedelmi társaságot idézi) akár a felét is kitevte a cég tiszta jövedelmének. Hasonló példákra utalt a World Economic Outlook 2006. áprilisi száma is. Ez a riport beszámolt róla, hogy a reálszektor a G7 országaiban a 80- as években tapasztalt nettó adósi pozícióból a 2000-es évek elején nettó hitelezői pozícióba került. A szektor többlet-megtakarítása történelmileg a legmagasabb szintet érte el a G7 országaiban, a GDP 2,5 százalékát.¹¹ Ugyanakkor a reálgazdaság cégei által az 1980–2000 időszakban a pénzügyi szektornak fizetett kamatok ugyancsak jelentősen megnöttek a megelőző időszakhoz képest. A 2000-es évek kamatcsökkenési folyamata ezen összegeket azonban mérsékelte. Tanulságos továbbá, hogy a nem pénzügyi társaságok a 90-es években jelentős mértékben növelték osztalékaikat részvényeseik felé. A cégek, mint láttuk, részvény-visszavásárlásokat is használtak az árfolyamok befolyásolására. Azt lehet mondani, hogy a 90-es évektől – az első esztendő kivételével – a tőzsde nem a tőkebevonás, hanem inkább a tőke kivonás helye volt a termelő cégek szempontjából, hogy megfelelő osztalékszintet biztosíthassanak részvényeseiknek.¹² Nyilvánvaló, hogy a manipulált árfolyamok nem a cég sikerességét tükrözik, hanem éppen a finanszírozási lehetőségeit a menedzser-réteg érdekeinek érvényesítésére. Hiszen a cégek vezetőinek érdekeltsége a részvényárfolyamok emelkedéséhez kötődik... Mivel általában részvény-opciót kérnek jutalmazásul, e vezetőmenedzserek a tulajdonosok közé kerülnek. Lobbiráfordításaiikkal elérik azt is, hogy

⁹ John GRAHL – Photis LYSANDROU: Capital market trading volume: an overview and some preliminary conclusions. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 30(6), November 2006. 975., idézi: ORHANGAZI (2008) i. m. 14. Hasonló nemzetközi adatokat hazai munkákban is olvashatunk: GÁL Z.: *Pénzügyi piacok a globális térben*. Akadémiai Kiadó, 2010.; MAGAS I.: *Globalizáció és nemzeti piacok*. Napvilág Kiadó, 2007.

¹⁰ ORHANGAZI (2008) i. m. 14.

¹¹ ORHANGAZI (2008) i. m. 23.

¹² ORHANGAZI (2008) i. m. 19., de hasonló jelenségekről számol be HUDSON (2017) i. m. is.

az örökösödési adókat a törvényhozásban mérsékeljék, így a monopol-helyzetű cégek oligarchiává váló vezetői lassan *örökletes arisztokráciává változtatják a demokratikus társadalmat...*¹³ A financializációval a szektor *szolgából úr lett*. De milyen úr?

¹³ HUDSON (2017) i. m.

ERŐSEBB STABILIZÁCIÓ AZ UNIÓS KÖZPÉNZÜGYEKBEEN?

CSÚRÖS Gabriella
egyetemi adjunktus (DE ÁJK)

Halustyik Anna docens asszonnyal az első meghatározó emlékem a doktori szigorlatom volt. Amellett, hogy lenyűgöző szaktudással bírt, nyitott volt a fiatalabb generációkkal folytatott szakmai diszkurzusra. Mindig figyelmet fordított a pénzügyi jogot oktatók szűk csoportjában a kollegialitás erősítésére, és tyúkanyóként támogatta a növendékeit is. Tanulmányom témájaként ezért olyat választottam, amivel a doktori értekezésem keretében is már foglalkoztam.

A gazdasági és monetáris unió megerősítésének célja a válság óta napirenden lévő kérdés. A 2017. évben közép- és hosszú távú célokat, irányokat is keresve jelentek meg bizottsági dokumentumok. Az EU jövőjéről szóló vitaanyagok előterjesztésnek apropója lehetett a Római Szerződések aláírásának 60. évfordulója. A gazdasági és monetáris unió (GMU) előtt álló kihívásokat, valamint az integráció alakulásának lehetséges forgatókönyveit meghatározó csomag elkészítésének indoka volt az is, hogy – a tagállamok gazdaság- és fiskális politikája feletti uniós koordináció, felügyelet megerősítése, valamint a bankunió létrehozása érdekében hozott intézkedéseket követően – az EU (legalább részben) elvesztette a GMU további reformjaihoz szükséges lendületet. Ezt maga az Európai Bizottság is elismeri. Hangsúlyozza viszont, hogy nemcsak tűzoltás jellegű intézkedésekre van szükség (értve ezalatt a válság hatására hozott szükséghelyzeti válaszokat), hanem a GMU „tetőzetének” megerősítése céljából kedvezőbb gazdasági helyzetben is szükség van további reformokra.¹ Emellett a 2018. évben időszerűvé válik a következő, 2021-től kezdődő többéves költségvetésre vonatkozó jogalko-

¹ COM(2017) 291 végleges Vitaanyag. A gazdasági és monetáris unió elmélyítéséről. Brüsszel, 2017.5.31. 6.

tási javaslatok megfogalmazása is, a közös célok meghatározását pedig elősegíti a helyzetelemzés, a tagállami érdekek feltárása.

A Bizottság 2017. március 1-jei fehér könyvével indított, Európa jövőjéről kezdeményezett tárgyalásokat több tematikus vitaanyag is kísérte a gazdasági és monetáris unió elmélyítésére, az uniós pénzügyek jövőjére, az európai védelem jövőjére, Európa szociális dimenziójára, valamint a globalizációban rejlő lehetőségek kiaknázására tekintettel.

Az EU jövőjéről folytatott vita egyik központi kérdése tehát a GMU elmélyítése és az uniós közpénzügyek korszerűsítése. Ezek metszéspontjában van az *Európai Unió, illetve az euróövezet stabilitását szolgáló költségvetési eszközök és intézmények reformja*.

A tanulmány célja, hogy a stabilizáció fogalmának és elméleti közegének (pénzügyi föderalizmus,² optimális valutaövezet) meghatározását követően rendszerezze, vizsgálja a válság óta rendelkezésre álló uniós stabilizációs eszközöket, ezek fényében elemezze az Európai Bizottság 2017. évben megfogalmazott javaslatait, melyek immáron a 2021-től kezdődő új többéves pénzügyi keretre tekintettel is meghatározzák a legújabb uniós közpénzügyi célokat.

1. Stabilizáció, mint az államháztartás egyik funkciója

A kormányzati szintek közötti kapcsolatokhoz és a többszintű kormányzáshoz kapcsolható, ennek egy sajátos szegmensként értelmezhető a *kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok rendszere, a fiskális föderalizmus*. A pénzügyi föderalizmus elmélete³ a közösségi feladatellátás köz- és magánszektor közötti megosztását, a közszektor általi feladatellátás optimális szintjét (illetve szintjeit), ezek pénzügyi eszközeit és tartalmát komplex megközelítéssel vizsgálja. Ezen kutatások egyik sarokpontja annak meghatározása, hogy adott kormányzati szinten milyen államháztartási funkciót, illetve funkciókat, hogyan kell a közszektornak ellátnia.

² A pénzügyi föderalizmus elméleti közegének kutatása a TÁMOP-4.2.4.A/2-11/1-2012-0001 azonosító számú Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergencia program című kiemelt projekt által nyújtott személyi támogatással valósult meg. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.

³ A fiskális föderalizmusról ld. például: KECSŐ Gábor: *A közpénzügyi föderalizmus mint pénzügyi tudomány*. In: NAGY Marianna (szerk.): *Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából*. [Jogi Tanulmányok] Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2010. 195–210.

Az állam(háztartás) funkcióit többféleképpen rendszerezhetjük. Bende-Szabó Gábor⁴ az államháztartás Musgrave által meghatározott közgazdasági funkciói (allokáció, redisztribúció, stabilizáció)⁵ mellett megkülönbözteti az államháztartás funkcióinak metodikai megközelítését (amely eszközoldalról közelíti meg azokat), ennek keretében pedig a szabályozás (reguláció) és a finanszírozás funkcióját nevesíti. Vigvári András ehhez hasonlóan a kormányzati tevékenység jellege alapján szabályozó és finanszírozó állami funkciókat definiál.⁶ Lentner Csaba szerint az állami funkciók csoportosítása a feladatellátás módja, a tevékenységek jellege és közgazdasági osztályozása szerint lehetséges.⁷ Wallace megállapításait is figyelembe véve Molle álláspontja szerint⁸ pedig a kormányzás különböző módszerei között említhetjük meg a regulációt, a koordinációt, a finanszírozást, a nemzetközi módszert stb. – az EU vonatkozásában az előbbi hármat vizsgálva.

A fenti elméletek sajátos ötvözeteként az *államháztartás közgazdasági funkcióira* tekintettel vizsgáljuk a stabilizációs funkciót – általában és annak megvalósulását az uniós kormányzati szinten. Emellett azt is kutatjuk, hogy *a stabilizáció megvalósulását az EU milyen kormányzási módszerekkel kívánja elősegíteni* (a három alapvető módszerre, a koordinációra, a regulációra és különösen a finanszírozásra tekintettel).

Az államháztartás *allokációs funkciója* keretében alapvetően a közösségi javak körének, természetének meghatározására kerül sor a piaci termelésű és elosztású javakhoz képest. A piaci és a bürokratikus koordináció által vezérelt, ezáltal részben az allokációs funkció által megvalósított elsődleges jövedelemelosztás a társadalmi igazságosság és méltányosság elveivel ellentétes eredményre vezethet. A kormányzat által felvállalt prioritások keretében ezen egyenlőtlenségek kezelésére a *redisztribúciós funkció*, az újraelosztási politika szolgálhat. A redisztribúció megvalósulhat például társadalmi csoportok, generációk, földrajzi területek, kormányzati szintek és gazdasági ágazatok

⁴ BENE-SZABÓ Gábor: Az államháztartás joga. In: FÖLDES Gábor: *Pénzügyi jog*. Budapest, Osiris, 2003. 78.

⁵ A Musgrave által felállított triáoszt Bailey kiegészítette a regulációs funkcióval, amely alatt a piacgazdaság szokásos szabályozó szerepét érti, tehát nem pusztán normaalkotást. Ezekről részletesebben lásd: HORVÁTH M. Tamás: Urbanizáció-igazgatás és pénzügyi föderalizmus. *Tér és Társadalom*, 2008/1. 130–137.

⁶ VIGVÁRI András: *Állami funkciók*. In: ZSUGYEL János (szerk.) *A közpénzügyek nagy kézikönyve*. Budapest, CompLex, 2009. 39.

⁷ LENTNER Csaba: *Közpénzügyi menedzsment*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 75–76.

⁸ Willem MOLLE: *European Economic Governance*. London–New York, Routledge, 2011. 23–24.

között egyaránt.⁹ A *stabilizációs funkció* a gazdaságot érő, különböző eredetű, jellegű és időbeli lefutású sokkhatásokat hivatott kezelni (beleértve a gazdaság ciklikusságából adódó recessziót, a pénzügyi, illetve gazdasági válságot és a természeti katasztrófát is). A gazdasági sokkhatásokat stabilizációs céllal monetáris és fiskális politikai eszközökkel is kezelhetjük (eltérően az allokációs és redistribúciós funkcióktól, melyek alapvetően csak a fiskális politikához, így az államháztartáshoz kötődnek). Az államháztartás stabilizációs funkciója keretében kerülhet sor a piaci kudarcok közül például a makrogazdasági kudarcok¹⁰ kezelésére – ehhez kapcsolódóan többek között költségvetési korlátok felállítására, foglalkoztatást ösztönző támogatásokra vagy gazdasági növekedést elősegítő korrekciókra.¹¹

2. Államháztartási funkciók kérdésköre az uniós közpénzügyekben

Az *Európai Unió, mint szupranacionális kormányzati szint feladat- és hatásköre*, bár alapításától kezdve fokozatosan bővült, mégis korlátozott. Feladat- és hatáskörét tekintve korlátozott terjedelme mellett azok tartalma is egyedi, eltér a tagállami kormányzati funkcióktól, azok struktúrájától. A hatáskör-átruházás, a szubszidiaritás és az arányosság elvén¹² alapuló tagállami felhatalmazástól való függőség ezáltal sajátos, fordított föderációt eredményez, melyet valamelyest ellensúlyozhat az elsőbbség és az előfoglalás elve, valamint a rugalmassági

⁹ VARGA Judit: *Az állami funkciók és a sport*. In: BORDÁS P. – VARGA J. (szerk.): *A sportjog közpénzügyi alapjai*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2016. 8–9.

¹⁰ A makrogazdasági kudarcok a piaci kudarcok rendszerébe tartoznak. Makrogazdasági kudarc lehet a magas infláció, a növekvő munkanélküliség, továbbá a gazdaság visszaesése és a belső (azaz államháztartási), külső (azaz folyó fizetési mérleg) egyensúly hiánya. Ezen makrogazdasági kudarcok kezelése állami beavatkozást tesz szükségessé a fiskális és a monetáris politika keretében. Az alacsony infláció és munkanélküliség, a gazdasági növekedés és az egyensúly célja egyszerre nem érhető el, ezért ezen célok ún. büvös gazdasági négyszöget alkotnak. A célokat ezért a mindenkori kormányzatnak rangsorolnia kell, és a prioritásaihoz kell hozzárendelni eszközrendszerét.

¹¹ NAGY Zoltán: A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és magánjogi szabályozás metszetében. *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica*, vol. XXX., 2012. 339–350.; NAGY Zoltán: Problémafelvetés a fenntartható közfeladat-ellátással kapcsolatban. In: KÉKESI Tamás (szerk.): *The Publications of the MultiScience – XXXI. microCAD International Multidisciplinary Scientific Conference*. Miskolc, Miskolci Egyetem, 2017.

¹² EUSz 5. cikk.

klauzula.¹³ Ehhez hasonul az Európai Unió fiskális rendszere is, amely uniós szinten „fejletlen, középszinten túlsúlyos rendszert”¹⁴ alkot, azaz a meghatározó szint ma is a nemzetállamok központi költségvetése.¹⁵

Az Európai Unióban a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok az államháztartás funkcióinak sajátos megjelenéseit eredményezik. A stabilizációs funkció részletes vizsgálata előtt röviden bemutatjuk, hogy az uniós költségvetésben hogyan jelenik meg a másik két funkció.

2.1. Az uniós költségvetésben megjelenő allokációs és redistribúciós funkció

Az allokációs funkció az Európai Unió költségvetésében nem meghatározó, de tetten érhető. Szignifikáns jelenléte jelenlegi közpolitikai rendszerében azért is indokolatlan, mert a közkiadások jelentős részét kitevő hagyományos és a jóléti funkciók (pl. rendvédelem, közigazgatás, oktatás és egészségügy) alapvetően tagállami hatáskörben maradtak,¹⁶ azokat az „EU tiszteletben tartja.”¹⁷ A közösségi javaknak viszont van egy meghatározott köre, amely nemzeti határokon átnyúló területi dimenzióval bír. Ekkor az országhatárokon átívelő területi externális hatások kormányzati kezelése is nemzetek feletti szinten tud megva-

¹³ Ezekről még ld. Gabriella Csűrös: Trends in the intergovernmental fiscal relations in the European Union. *AGORA International Journal of Juridical Sciences*, 2009/1. 78.

¹⁴ VIGVÁRI András – VIGVÁRI Gábor: Az Európai Unió fiskális rendszere. In: BLAHÓ András (szerk.) *Nemzetgazdaság – integráció – világgazdaság. Tanulmányok Palánkai Tibor akadémikus 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Aula Kiadó, 2008. 304.

¹⁵ A válságot követően tagállami szinten is újragondolták a kormányzati szerepeket, ezekről például ld. HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2016.; LENTNER Csaba – ZSARNÓCZAI J. Sándor – ZÉMAN Zoltán: Taxation, Governmental Debt and Budget in the European Union. *Economics Systems (RUSS)*, 2017/1. 105–109.

¹⁶ Ezekre vonatkozóan az EU-nak csak támogató, kiegészítő hatásköre van (EUMSZ 2. és 6. cikk). A tagállami hatáskörben maradt tradicionális és jóléti feladatok finanszírozását biztosítja a tagállami hatáskörben maradt adópolitika is. Az EU tagállami adópolitikára vonatkozó, erőteljesen korlátozott hatásköréről lásd például: VARGA Erzsébet: *Az adóügyi információs csere fejlődése a nemzetközi, az európai és a magyar jogban: Új lehetőségek az adóhatóságok számára, korlátok az adózók védelme érdekében*. PhD értekezés. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, 2016. 111–113.; Gábor ERDŐS et. al.: Hungary. In: Claus SCHNEIDER (ed.): *The Wolf Theiss Guide to: Public Debt Management*. 2013. 44–51.

¹⁷ EUMSZ 4. cikk (2) bekezdés

lősulni eredményesen. Léteznek tehát regionális, illetve nemzetközi közjavak.¹⁸ Ilyen közjószág, közérdek megjelenhet többek között a természeti erőforrások megőrzése, a környezetvédelem, a kutatás-fejlesztés, az ellátásbiztonság körében (így az uniós agrárpolitika, energiapolitika területén) egyaránt.¹⁹

Az uniós költségvetés *redisztribúciós funkciója* alapvetően a gazdasági, szociális és területi kohézió erősítését célzó kohéziós politika keretében jelenik meg, de más politikákhoz is kapcsolható közvetve (pl. vidékfejlesztés, foglalkoztatás- és szociális politika stb.).²⁰ Az uniós szintű kohéziós politika létjogosultságát, egyben szükségszerűségét az adja, hogy az európai integráció egyik alapvető intézménye, a belső piac negatív externális hatásaként az eltérő fejlettségű tagállamok, illetve régiók közötti különbségek tovább nőhetnek. Ezen negatív hatásokat hivatott csökkenteni az uniós kohéziós politika. A redisztribúciós funkcióhoz kapcsolódóan a vissza nem térítendő támogatások mellett jelentős összegű visszatérítendő forrásokat is nyújt az EU az Európai Beruházási Bank Csoport (Európai Beruházási Bank és Európai Beruházási Alap) útján, amelyek viszont már az uniós költségvetésen kívüli források.²¹

2.2. Szükséges-e uniós kormányzati szinten a stabilizációs funkció?

Az Európai Unió költségvetési politikája alapvetően nem lát el, nem képes ellátni stabilizációs funkciót. Ennek legfőbb oka az uniós költségvetés volumene: míg a tagállamok – kormányzati szerepvállalásuk, gazdaságpolitikájuk függvényében – a bruttó nemzeti jövedelem (GNI) 30-60%-át központosítják és költik el közfeladatok ellátására, közszükségletek finanszírozására, addig

¹⁸ Vö. Paul A. SAMUELSON – William D. NORDHAUS: *Közgazdaságtan*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2005. 281.

¹⁹ NAGY Zoltán: Fizetési kötelezettségekkel kapcsolatos problémák a városüzemeltetési szolgáltatásoknál. *Miskolci Jogi Szemle*, 2014/1. 57–73.; NAGY Zoltán: *Környezeti adózás szabályozása a környezetpolitika rendszerében*. Miskolc, Miskolci Egyetem, 2013. 8–14.

²⁰ Az uniós fejlesztéspolitika belső dimenziójaként meghatározott kohéziós politika mellett az uniós fejlesztéspolitika másik, külső dimenziója az uniós nemzetközi fejlesztéspolitika is redisztribúciós funkcióval bír – az EU (külső) fejlesztéspolitikája viszont a világgazdaság relációjában valósít meg területi alapon redisztribúciót. Megjegyzendő továbbá, hogy az uniós fejlesztéspolitikához kapcsolódó vissza nem térítendő támogatásokat nemcsak az uniós költségvetésből nyújtják, hanem az uniós költségvetésen kívüli Európai Fejlesztési Alapból is.

²¹ László BARANYAY – Zoltán URBÁN – Zsolt HALÁSZ: *The European Investment Bank: A less known funding source for investments*. In: *Regional and Business Studies*, 8. 29-45. (2016); BARANYAY László – HALÁSZ Zsolt: Az Európai Beruházási Bank az Európai Unió intézményrendszerében. *Közgazdasági Szemle*, 61., (2014) 404–413.

az EU a tagállami gazdaságok GNI-jának csupán 1%-át). Amint említettük, nemcsak a finanszírozással, hanem más kormányzási módokkal is elérhetünk stabilizációs célokat. A Maastrichti Szerződés, majd a Stabilitási és Növekedési Paktum kialakított a tagállamok gazdaság- és fiskális politikája felett egy uniós szintű koordinációs mechanizmust, melynek megfelelő működésének hiánya, stabilizációs hatásának elégtelensége egyértelműen megmutatkozott a válság hatására (például Görögország úgy került ki a túlzott költségvetési hiány eljárása alól, hogy a következő évben csödközeli helyzetbe jutott). A finanszírozási kudarcokra is jó példa Görögország, hiszen az uniós jog a Maastrichti Szerződés reformja óta nem tette lehetővé, hogy az EU hiteleket nyújtson fizetési nehézségek esetén az euróvezeti tagállamoknak, így a görögök 'kimentése' jogilag jelentős kihívások elé állította 2010-ben az Európai Uniót. A GMU válság előtti struktúrája tehát nem reagált, nem tudott megfelelően reagálni az európai gazdaságokat érő jelentős gazdasági sokkhatásokra.

No de szükséges-e uniós szinten kezelni a tagállamok fizetési nehézségeit, az egyes országokban eltérően jelentkező gazdasági sokkhatásokat? Erre a felvetésre az optimális valutaövezet és a fiskális föderalizmus elmélete is választ kívánt adni.

A Maastrichti Szerződés értelmében az euróövezethez csatlakozó tagállamok lemondtak monetáris politikai önállóságukról és annak gyakorlását uniós, szupranacionális szintre emelték. Ezért a gazdaság- és fiskális politikai koordináció uniós szintű szükségyszerűségét igazolja az a tény, miszerint *az euróövezetben a tagállami túlköltekezésekkel szemben immáron nem képez korlátot a valuta leértékelésének veszélye*, amely az adósságállomány növekedésének hatására emelkedő kamatterhek miatt állna fenn. A monetáris és a fiskális politikai hatáskörök különböző szinten történő gyakorlásának ez az egyik legnagyobb kockázata. Ezáltal ugyanis a kormányok kisebb kockázat mellett növelhetik adósságukat, hiszen annak kockázata szétterül euróövezeti szinten.²² Ezt a jelenséget az erkölcsi kockázat (*moral hazard*) fogalmával jellemezhetjük,²³ amikor adott személy vagy szervezet nagyobb kockázatot vállal, mert az esetleg felmerülő kárt részben vagy egészben nem ő viseli.

Az optimális valutaövezethez kapcsolódó elméletek között figyelemre méltó Ishiyama költség-haszon elemzése, amely felhívja a figyelmet arra, hogy *a valutaövezet kialakításával nő a munkanélküliség és a regionális különbségek*

²² NAGY Csaba: *Gazdaságpolitikai koordináció és fiskális politika a GMU-ban*. [Európai füzetek 50.] A Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ és a Külügyminisztérium közös kiadványa, Budapest, 2003. 6.

²³ MOLLE (2011) i. m. 201.

növekedésének kockázata. Mivel magyarázza mindezt? A valutaövezet bevezetésével az árfolyamok rögzítésre kerültek, ezáltal az árfolyam-korrektációs mechanizmusok alkalmazására már nem kerülhet sor a munkanélküliség és a recesszió lehetőségének csökkentése céljából. Ezt a tendenciát erősítheti az is, hogy a konvergencia kritériumok az infláció alacsony szinten tartását írják elő. A munkanélküliség és az infláció összefüggéseire, azok fordított arányosságára a *Philips-görbe* mutat rá.²⁴ A regionális egyenlőtlenségek növekedését pedig a munkaerő tőkéhez viszonyított alacsonyabb mobilitásából és a bérszínvonal növekedésének a termelékenységnövekedéshez képest magasabb üteméből vezeti le (azaz a munkaerő-mobilitás korlátai és a termelékenységnövekedés nem elégséges szintje növelheti a regionális különbségeket).

Mivel a gazdasági és monetáris unióban az optimális valutaövezet²⁵ feltételei nem, vagy csak részlegesen valósulnak meg, az egyes tagállamokban különböző módon jelentkező, aszimmetrikus sokkhatások alakulnak ki, melyekre a tagállamok eltérő módon reagálnak és tudnak reagálni (pl. strukturális reformokat hozni). A válság hatására megmutatkozó tagállami beavatkozások elégtelensége, valamint a tagállamok gazdasága közötti szoros interdependencia miatt a gazdasági sokkhatások más tagállamokra tovagyűrűző negatív hatása (ún. *spillover* effektusa) erősödhet, ezért válik indokolttá annak uniós szintű kezelése. A valutaövezetben ehhez a mainál jelentősebb uniós szintű gazdaság- és fiskális politikai stabilizátorokra van szükség, melyet a pénzügyi föderalizmus teóriája is igazol. Loukas Tsoukalis,²⁶ Luca A. Ricci²⁷ és Iván Gábor²⁸ álláspontja szerint

²⁴ Alban William Philips angol közgazdász elméleti tételének lényege, hogy a nominálbérek emelkedése magasabb foglalkoztatáshoz, azaz alacsonyabb munkanélküliséghez vezet. Solow és Samuelson, a két amerikai Nobel-díjas közgazdász pedig ez alapján az infláció és a munkanélküliségi ráta közötti fordított arányosságot állapította meg (hiszen a nominálbérek emelkedése az infláció növekedésével elérhető), amennyiben a strukturális feltételek (pl. termelékenység) változatlanok. A Philips-görbéről részletesebben ld. KOCZISZKY György: *Regionális integrációk gazdaságtana*. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2008. 105.

²⁵ Az optimális valutaövezethez jelentősebb fiskális politikai integráció, a fiskális föderalizmus keretében megvalósuló kiigazítási mechanizmusok (kölségvetési transzferek), gazdaságpolitikai stabilizátorok szükségesek. Ezeket igazolja az a megállapítás is, hogy a monetáris integráció és a fiskális politikai autonómia csökkenése között korreláció van. Ezekről részletesebben ld. Csűrös Gabriella: *Uniós pénzügyek. Az európai integráció fejlődésének pénzügyi jogi vizsgálata*. Budapest, HVG-Orac, 2015. 110–117.

²⁶ Loukas TSOUKALIS: Monetary Policy and the Euro. In: Jack HAYWARD – Anand MENON (eds.): *Governing Europe*. Oxford, New York, Oxford University Press, 2003. 341.

²⁷ Luca A. RICCI: A Model of an Optimum Currency Area. *Working Paper of the International Monetary Fund*, 1997. June. 24–25. Forrás: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9776.pdf>

²⁸ IVÁN Gábor: *Bevezetés az Európai Unió költségvetésébe*. Budapest, Osiris, 2007. 30–31.

is (amellyel a szerző is egyetért) *az Európai Unió nem rendelkezik megfelelő kiigazítási mechanizmusokkal (úgy, mint jelentősebb költségvetési transzferek, rugalmas munkaerőpiac és magas munkaerő mobilitás), annak érdekében, hogy eredményesen helyettesítsék az uniós hatáskörbe kerülő monetáris és árfolyampolitika miatt kieső gazdaságpolitikai stabilizátorokat.*

A Maastrichti Szerződés keretében a monetáris unió céljának a kitűzése mellett megállapították az euróövezeti tagság feltételrendszerét is. Ezek az ún. konvergencia-kritériumok fegyelmezett költségvetési politika mellett várják el az árfolyamstabilitást, az árstabilitást és a hosszú távú kamatlábak konvergenciáját (összefüggésben az optimális valutaövezet feltételeivel). A fejlettségbeli különbségek csökkentése, a gazdasági növekedés előmozdítása nagyobb állami beruházásokkal, kiadásokkal és növekvő inflációval járhat. Tehát a konvergencia-kritériumok ellentmondásba kerülhetnek a fejlettségbeli különbségek csökkentését, gazdasági növekedést célzó tagállami intézkedésekkel. Ennek tudatában már 1994-ben létrehozták a Kohéziós Alapot, amely keretében olyan hosszú távon megtérülő, ezért az erőltetett tempójú gazdasági növekedés prioritásai által kevésbé preferált, közlekedési és környezetvédelmi célú infrastrukturális beruházások támogatására kerül sor, amelyek ráadásul (regionális) közösségi érdeket, a belső piac kiépítését és a fenntartható fejlődés célját is szolgálják. Emellett felállították az Európai Beruházási Alapot is, mely kedvezményes kamatozású fejlesztési hiteleket nyújt, szintén hozzájárulva a konvergenciához.

Kutatásunk szempontjából tehát több releváns megállapításra is sor került. A fenti elméletek szerint egy valutaövezet megfelelő működéséhez szükség van fegyelmezett tagállami költségvetésre, annak uniós szintű regulációjára, szükséges közösségi szinten kezelni a tagállamokban jelentkező aszimmetrikus gazdasági sokkhatásokat, többek között makrogazdasági stabilizációs célú költségvetési transzferekkel, továbbá az integráció célját elősegíti, annak negatív hatásait kezelik a konvergenciát célzó támogatások.

Az alábbiakban azt vizsgáljuk, hogy uniós szinten milyen területeken, hogyan jelenik meg a stabilizációs funkció és azt a legújabb uniós dokumentumok milyen irányban kívánják bővíteni.

3. Stabilizációs funkció az Európai Unió pénzügyi politikáiban

Ezen szerkezeti egység keretében a gazdaságpolitika különböző uniós szegmenseiben (gazdaságpolitikai együttműködés, költségvetési politika, monetáris politika és pénzügyi piacok joga, felügyelete) elemezzük a stabilizáció eszközeit.

3.1 A válság hatására hozott eddigi intézkedések rendszerezése

A válságot követően alapvető uniós cél volt, hogy helyreállítsák a tagállamok államháztartásának és gazdaságának egyensúlyát. Ennek érdekében egy újabb válság megelőzését (prevenciót) célzó, illetve a meglévő ellentmondások kiigazítását (korrekciót), fizetési, gazdasági nehézségek kezelését célzó mechanizmusokat is kialakítottak, meglévőket megerősítettek. A prevenció és a korrekció a koordináció és szabályozás kormányzási módszerével, míg a fizetési nehézségek kezelése a finanszírozás kormányzási módszerével lett kezelve.

a) Prevenció és korrekció mechanizmusok a tagállamok gazdaságpolitikájának uniós szintű koordinációja, regulációja keretében

A válság eszkalálódását követően, 2010-2011-ben egy hárompilléres felügyeleti rendszert építettek ki, amelynek első pillére a többoldalú felügyelet és a túlzott hiány eljárás, második pillére pedig a makrogazdasági egyensúlytalanság felügyeletét biztosító eljárások. Ezen mechanizmusok a tagállamok gazdaság- és fiskális politikájának uniós szintű koordinációját és regulációját is megerősítették, egyben prevenció és korrekció jelleggel stabilizációs célokat is szolgálnak. A valamennyi tagállam számára az európai szemeszter keretében megfogalmazott gazdaság- és költségvetési politikai ajánlások a koordináció módszerének kiterjesztését jelzik, míg a szabályozó szerepet leginkább a kizárólag az euróövezetben alkalmazható szankciók alkalmazásának új rendje mutatja (pl. a szankciók kiszabásakor ún. fordított döntéshozatali eljárás, szankciók alkalmazási körének bővítése, kimentési lehetőségek korlátozása). Az euróvezeti tagállamok vonatkozásában az EU koordinációs és szabályozó szerepét tovább erősítette a 2013-ban elfogadott ún. kettes csomag, például a tagállami költségvetési terv javaslatok Bizottság általi előzetes értékelésével, a független monitoringszervekre vonatkozó szabályok bővítésével, a hitelt felvevő euróvezeti tagállamok gazdaságpolitikájának szorosabb felügyeletével.

b) A pénzügyi piacok stabilizációs célú reformjai

A hárompilléres felügyeleti rendszer harmadik pilléréként már 2010-ben döntöttek a pénzügyi piacok európai felügyeletének megerősítéséről, amely keretében valamennyi tagállam vonatkozásában uniós szintű makroprudenciális és mikroprudenciális felügyeleti szerveket állítottak fel. Míg a makroprudenciális felügyeletet²⁹ ellátó, az Európai Központi Banknak jelentős szerepet adó Európai Rendszerkockázati Testület kizárólag koordinatív funkciókat lát el, addig a mikroprudenciális felügyeletet ellátó hatóságoknak szabályozó jogköre is van (kötelező erejű jogi aktusokat is elfogadhat meghatározott esetekben). 2013-ban pedig döntöttek a bankunióról, amelyben egyelőre csupán az euróövezeti tagállamok vesznek részt (számukra a tagság kötelező), bár a bankunió nyitott a többi tagállam számára is. A bankunió keretében a 2014 novembere óta működő Egységes Felügyeleti Mechanizmus az Európai Központi Banknak adott prudenciális felügyeleti jogköröket, az egységes szanalási mechanizmus pedig a Szanalási Testületnek, mint új európai decentralizált ügynökségnek. Ezek egyértelműen szabályozó szerepek, a pénzpiaci szereplők működésének stabilitását, prudens jellegét hivatottak elősegíteni. A bankunióval párhuzamosan elfogadott (az integrált szanalási keretről, a nemzeti betétbiztosítási rendszerek összehangolásáról szóló) irányelvek az euróövezeten kívüli tagállamok esetében is elősegítik a pénzügyi intézmények prudens működését, még ha lazább uniós keretekkel, és leginkább a tagállami szervekre ruházott újabb feladat- és hatáskörökkel.

c) Az EKB stabilizációs célú monetáris intézkedései

A monetáris politika stabilizációs funkciójaként Molle elsődlegesen az árstabilitás célját határozza meg, egyéb célok között pedig a monetáris rendszer és a pénzügyi rendszer (értve ezalatt a pénzügyi piacok rendszerének) stabilitását nevesíti.³⁰ Stabilitási célok az euróövezeti tagság feltételrendszerében (a konvergencia kritériumok keretében) is megjelennek.

A válságot követően a GMU gazdasági pillérének megerősítéséhez sajátos módon az euróövezetben jegybanki funkciókat ellátó Európai Központi Bank is jelentősen hozzájárult. A válság hatására az EKB ugyanis nemcsak a bankrendszer zavarainak kezelésében, hanem az államháztartási problémákkal küzdő

²⁹ A makroprudenciális szabályozásról és felügyeletről részletesebben lásd: KÁLMÁN János: A pénzügyi közvetítőrendszer makroprudenciális szabályozásának és felügyeletének közigazgatási jogi aspektusai – normativitás, szervezet, eszközrendszer. *Hitelintézeti Szemle*, 2016/3. 27–50.

³⁰ MOLLE (2011) i. m. 210.

euróövezeti tagállamok gazdaságpolitikáinak megreformálásában is érdemi szerepet játszott.³¹

A bankrendszer, a pénzügyi piacok stabilitásához járult hozzá többek között, hogy a monetáris politika hagyományos eszközeit alkalmazva, valamint végső hitelezőként fellépve jelentős likviditást juttatott a bankrendszerbe.

A tagállami gazdaságpolitika befolyásolására pedig a nem hagyományos monetáris politikai eszközök keretében 2012. szeptember 6-án meghirdetett OMT (*Outright Monetary Transaction*) programja lett leginkább alkalmas, amely alapján az EKB a másodlagos piacokon akkor vásárol állampapír-, azaz államadósságot finanszírozó kötvényt, ha az euróövezeti tagállam gazdaságpolitikai feltételekhez kötött, fizetési nehézségek esetén nyújtott, EU-hoz kapcsolódó hitelt vesz fel. Stabilizációs jelleggel az EKB fenti programja – fesszegetve feladat- és hatásköreinek határait – azt segíti elő, hogy helyreálljon az adott tagállam pénzügyi stabilitása, pénzügyi forrásokból tudja finanszírozni államháztartási hiányát.³² Az OMT programon túl további érdekesség, hogy az EKB egyes euróövezeti tagállamok esetében immáron nemcsak általánosságban figyelmeztetett a fegyelmezett költségvetési politika szükségességére és a strukturális reformok bevezetésére, hanem olykor nyíltan nyomást gyakorolt egyes gazdaságpolitikai intézkedések kikényszerítésére is.³³

d) Tagállamok fizetési nehézségeinek kezelése

Fizetési nehézségek esetén az euróövezeten kívüli uniós tagállamok számára a Tanács 332/2002/EK rendeletével létrehozott középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus keretében nyújtanak visszatérítendő támogatásokat. A hitelkeret plafonját a válság hatására többször megemelték, a 2002. évi 12 milliárd eurót először 2008-ban 25 milliárd euróra,³⁴ majd ezt a következő évben³⁵ 50 milliárd

³¹ VÁRNAY Ernő: Az Európai Központi Bank a válságban – az OMT ügy. In: KÁLMÁN János (szerk.): *A monetáris politika a XXI. században*. Győr, Batthány Lajos Szakkollégiumért Alapítvány, 2016. 89.

³² A jegybankok válságkezelésben felértékelődő szerepét (a Fed, az ECB, a BoE, a BoJ és az MNB példáin keresztül) mutatja be: LENTNER Csaba: A magyar nemzetgazdaság működésének gazdasági, rendszertani és jogszabályi alapjai – unortodox jegybanki eszközök bemutatásával ékesítve. In: LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2015. 31–76.

³³ VÁRNAY (2016) i. m. 94.

³⁴ A Tanács 1360/2008/EK rendelete (2008. december 2.) a tagállamok fizetési mérlegéhez középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus létrehozásáról szóló 332/2002/EK rendelet módosításáról HL L 352., 2008. 12. 31., 11.

³⁵ A Tanács 431/2009/EK rendelete (2009. május 18.) a tagállamok fizetési mérlegéhez középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus létrehozásáról szóló 332/2002/EK rendelet módosításáról

euróra. A mechanizmus hiteleinek, kölcsöneinek fedezetét a Bizottság által az EU nevében a pénzügyi piacokról felvett kölcsönök, ún. *back-to-back* műveletek³⁶ biztosítják, ezen uniós költségvetésen kívüli források tehát *költségvetési szempontból semlegesek*. Sor kerülhet viszont arra, hogy az EU által nyújtott vagy garantált hitelek kedvezményezettje nem teljesíti fizetési kötelezettségét. A középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus keretében a tagállamoknak nyújtott hitelek pénzügyi kockázatára az uniós költségvetésből vállalnak garanciát.

A válság hatására viszont egyes euróövezeti tagállamok fizetési nehézségeinek kezelése bizonyult a legnagyobb kihívásnak, ugyanis a Maastrichti Szerződés hatálybalépése óta az eurót bevezető tagállamok számára fizetési nehézségek esetén nem nyújtható középtávú pénzügyi támogatás a 332/2002/EK tanácsi rendelet értelmében. Ezen joghézag első kezelésére Görögország esetében került sor, amikor is az IMF készenléti hitel mellett az euróövezeti tagállamok bilaterális megállapodások alapján nyújtottak stabilitási támogatást Görögországnak. Ezt követően tűzoltás jelleggel a Tanács 407/2010/EU rendeletével felállították az európai pénzügyi stabilizációs mechanizmust (*European Financial Stability Mechanism*, EFSM). Az EFSM a középtávú pénzügyi támogatási mechanizmushoz hasonlóan *back-to-back* műveletekkel biztosítja az általa (legfeljebb 60 milliárd összegben) nyújtható hitelek fedezetét, melyek visszafizetésének nem teljesítésére szintén az uniós költségvetés nyújt garanciát.

Az EFSM mellett az euróövezeti tagállamok – az ECOFIN Tanács 2010. május 9-i ülésén hozott döntése alapján – nemzetközi megállapodás keretében felállították az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszközt (*European Financial Stability Facility*, EFSF). Az EFSF az euróövezeti tagállamok tulajdonában lévő korlátolt felelősségű nemzetközi pénzügyi szervezet, mely legfeljebb 440 milliárd euró értékben volt jogosult kötvényeket kibocsátani a nehéz helyzetben lévő euróövezeti tagállamoknak való továbbkölcsozás céljából. Az eszköz kötelezettségvállalásait az eurózóna tagállamainak garanciája biztosítja, ez esetben tehát az alapító tőkét és a pénzügyi kockázatok fedezésére irányuló garanciát is az uniós költségvetésen kívüli forrásokból biztosították. Az ideiglenes jelleggel létrehozott EFSF helyébe egy állandó intézmény lépett, melyről 2012. február 2-án, egy nemzetközi szerződés keretében állapodtak meg az eurózóna tagállamai. Az *Európai Stabilitási Mechanizmus* (*European Stability Mechanism*,

HL L 128., 2009. 05. 27., 1-2.

³⁶ A *back-to-back* fedezeti műveletek lényege, hogy az esedékes összeg, a pénz nem és a kifizetések dátuma megegyezik a mögöttes hitelfelvétel ebbéli ismérveivel. COM(2010)709 végleges. A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Az Európai Unió 2009. évi hitelfelvételi és hitelnyújtási tevékenységéről. Brüsszel, 2010. 12. 06.

ESM) 2013. július 1-jétől immáron kizárólagos eszköze a súlyos finanszírozási zavarokkal küzdő vagy ilyen zavarok veszélyének kitett euróövezeti tagállamok támogatásának.

Az ESM alaptőkéje 700 milliárd euró,³⁷ mely befizetett (80 milliárd euró) és lehívható tőkéből tevődik össze. Az EFSF jogutódjaként az ESM-ről is elmondható, hogy uniós költségvetési szempontból teljes mértékben semleges, hiszen az általa nyújtott hiteleket, kölcsönöket és azok nem teljesítésének garanciáját is az ESM tagjainak befizetései biztosítják.

Mivel a fenti mechanizmusok keretében jelentős összegű, több mint 250 milliárd euró hitelkérelem lett támogatva, az EU-hoz kapcsolódó hitelek jelentős stabilizációs funkciót töltek be a válságot követően az uniós tagállamok vonatkozásában. A jóváhagyott hitelek meghatározó része – a támogatások több mint 90%-a – az euróövezeti tagállamok számára nyújtott segítséget. Ezért különösen problematikus, hogy az átmeneti jelleggel létrehozott EFSF és az ESM az uniós jog keretein kívül jött létre, amely az EU politikai integrációját tekintve visszalépést jelent. Emiatt számos uniós dokumentumban kezdeményezték már³⁸ az ESM-nek az uniós jogba, uniós intézményi struktúrába való integrálását, mely forrásait tekintve nem változna, de uniós decentralizált ügynökségként működne, továbbá lehetővé válna a bírósági felülvizsgálat és formálisan is elszámoltathatóvá válna az Európai Parlament előtt.

e) Az uniós költségvetés stabilizációs célú, hatású eszközei

Először is fontos hangsúlyozni, hogy a válság hatására az EU költségvetésének (tekintettel a 2014–2020 közötti többéves pénzügyi keretre) nem nőtt a stabilizációs szerepe, az mindmáig csekély. Mindemellett az Európai Unió költségvetési politikája keretében a stabilizációs funkció közvetlenül (stabilizációs céllal) és közvetve (stabilizációs hatással) is megjelenik.

A költségvetési politika stabilizációs elemeként nevesíthető a Szerződés³⁹ által is deklarált *egyensúly alapelve*, miszerint a költségvetési bevételeknek és a kifizetési előirányzatoknak egyensúlyban kell lenniük.

³⁷ ESM Treaty, annex II.

³⁸ Például az öt elnök jelentése („Az európai gazdasági és monetáris unió megvalósítása”, Jean-Claude Juncker jelentése, amely Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi és Martin Schulz szoros együttműködésével készült, 2015. június 22.); COM(2017) 827 végleges javaslat a Tanács rendelete: az Európai Valutaalap létrehozásáról. Brüsszel, 2017.12.6.; P8_TA(2015)0238 Az Európai Parlament 2015. június 24-i állásfoglalása.

³⁹ EUMSZ 310. cikk (1) bekezdés harmadik francia albekezdés.

Az Európai Unió költségvetésében stabilizációs célú eszközök többek között a *piacstabilizációs célú agrártámogatások és a munkanélküliség kezelését célzó foglalkoztatáspolitikai transzferek*. A 2014–2020 közötti többéves pénzügyi keret pozitív hozadéka a 6 milliárd euró kerettel felállított *ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés*.⁴⁰ Az ifjúsági foglalkoztatás kezelése és a kutatás erősítése céljából rendelkeztek a *specifikus rugalmasság* lehetőségéről,⁴¹ amely értelmében a 2014. és 2015. évre vonatkozóan előrébb hozható – tehát a költségvetés volumenét nem növeli – 2543 millió euró a fenti szakpolitikai célok támogatására.

Emellett a vidékfejlesztési és a regionális politika keretében például a *gazdasági szerkezetváltás* miatt nehézségekkel küzdő területek, ágazatok strukturális támogatásai válságmegelőző funkciójukkal stabilizációs hatást eredményezhetnek. Mivel a gazdasági válság is felszínre hozta a gazdasági szerkezetátalakítás szükségleteit (lásd pl. autóipar), a strukturális alapok egyéb fejlesztési támogatásai közép- és hosszú távon hozzájárulhatnak a válság negatív hatásainak kezeléséhez is – közvetve. Hasonlóan, csak közvetve szolgál stabilizációs célt a válság hatására felállított Strukturálisreform-támogató Szolgálat, mely tanácsadást végez uniós szinten.

Az uniós költségvetés kiadási fejezetein kívül, de szintén az uniós költségvetés bevételeiből finanszírozott kiadások keretében közvetlen stabilizációs célú előirányzatok (tipikusan tartalékalapok) is felfedezhetők. Ilyen az Európai Globalizációs és Alkalmazkodási Alap (EGAA), a rugalmassági eszköz és a rendkívüli tartalék, a már említett specifikus rugalmasság, az ún. összesített tartalék, valamint az Európai Unió Szolidaritási Alapja (EUSZA) és a sürgősségi segélyre képzett tartalék.

A 2006-ban (tehát még a válság előtt) létrehozott *EGAA*⁴² a tagállamok számára akkor nyújt vissza nem térítendő támogatást, ha a globalizáció miatt a

⁴⁰ 1303/2011/EU rendelet az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről HL L 347., 2013. 12. 20., 320–469. o. 92. cikk (5) bekezdés, VII. melléklet; 1311/2013/EU, EURATOM rendelet a 2014 – 2020-as időszakokra vonatkozó többéves pénzügyi keretről. HL L 347., 2013. 12. 20., 884–891. o. 14–15. cikk; a Tanács ajánlása (2013. április 22.) ifjúsági foglalkoztatási garancia létrehozásáról (2013/C 120/01) HL C 120., 2013. 04. 26., 1–6. o.

⁴¹ 1311/2013/EU, EURATOM rendelet 15. cikk.

⁴² Az Európai Parlament és a Tanács 1309/2013/EU rendelete az Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alapról (2014–2020) és az 1927/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

világkereskedelmi strukturális változások eredményeként bekövetkezett tömeges elbocsátások komoly gazdasági zavarokat eredményeznek a tagállamban, melyeket munkaerő-piaci intézkedésekkel kíván kezelni. Kerete 2007–2013 között maximum évi 500 millió euró volt, jelenleg, 2014–2020 között, évi 150 millió euró,⁴³ azaz jelentősen csökkent!

A gazdasági válságra adott válaszként emelték be 2014-től, majd a migrációs válságra adott válaszként módosították 2017-től az *összesített tartalékra* vonatkozó szabályokat,⁴⁴ amelynek értelmében a növekedéssel, a foglalkoztatással – különösen a fiatalok foglalkoztatásával –, valamint a migrációval és a biztonsági intézkedésekkel kapcsolatos kötelezettségvállalásokra összesített tartalékot kell képezni. A rendelkezésre álló összeget minden évben kiszámítja a Bizottság, figyelemmel arra a mozgástérre, amit a többéves költségvetés kötelezettségvállalási előirányzatainak felső határáig terjedhet.

A *rugalmassági eszköz* az általános tartalék funkcióját tölti be (2014–2016 között évi 471 millió eurós, 2017–2020 között évi 600 millió eurós felső összeghatárral, ami jelentős növekedés a korábbi 200 milliós éves felső határhoz képest), ezáltal stabilizációs eszközként is működésbe hozható.

A rugalmassági eszköz kiegészítéséül szolgálhat a – többéves pénzügyi keret éves és a saját források felső határain belül, az uniós költségvetés fejezetein kívül biztosítandó – *rendkívüli tartalék*, melynek célja az előre nem látható körülményekre való reagálás, összege pedig maximum az EU GNI-jának 0,03%-a lehet. Ez új elemként jelent meg a 2014–2020 közötti többéves pénzügyi keretben.

Más típusú gazdasági sokkokat kezel a 2002-ben felállított *Európai Unió Szolidaritási Alapja*,⁴⁵ amely elsődlegesen a – tagállamokban és a tagjelölt (!) országokban fellépő – természeti katasztrófák elleni gyors, humanitárius jellegű, vissza nem térítendő támogatásokat nyújt. Az alap évi felső határa a korábbi 1000 millió euróról a felére, 500 millió euróra csökkent 2014–2020 között,⁴⁶ ami nem indokolt [ennek részbeni kompenzálására szolgálhat viszont az agrártámogatásokon belül egy 2,8 milliárd (évi 400 millió) euró összeggel

HL L 347., 2013. 12. 20., 855–864. o.

⁴³ Intézményközi megállapodás (2016. május 17.), 28. pont; a Tanács 1311/2013/EU, Euratom rendelete, 12. cikk.

⁴⁴ 1311/2013/EU, EURATOM rendelet 15. cikk.

⁴⁵ A Tanács 2002/2002/EK rendelete az Európai Unió Szolidaritási Alapjának létrehozásáról. HL L 311., 2002. 11. 14., 3–8. o. magyar különkiadás fejezet 14 kötet 001 o. 181–186.

⁴⁶ Intézményközi megállapodás (2016. május 17.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a költségvetési fegyelemlről és a pénzgazdálkodás hatékonyságáról és eredményességéről. HL C 139., 2006. 06. 14., 1–17. o. 26. pont; a Tanács 1311/2013/EU, Euratom rendelete, 10. cikk.

elkülönített tartalék az agrárszektorban jelentkező rendkívüli helyzetek kezelésére]. A tagállamok esetében emellett a természeti katasztrófák által károsított természeti potenciál helyreállítható az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból is.⁴⁷

A harmadik országok számára nyújtható *humanitárius segítségnyújtás* (mint külső stabilitási cél) egyrészt a költségvetés 4. kiadási fejezetéből (pl. az IPA⁴⁸ vagy az ECHO keretében), másrészt a kiadási fejezeteken kívül a *sürgősségi segélyre képzett* (2007–2013 között maximum évi 221 millió, 2014–2020 között maximum 280 millió euró összegű)⁴⁹ *tartalékból*, mint céltartalékból finanszírozható.

A Lisszaboni Szerződéssel bevezetett *szolidaritási klauzula* (EUMSZ 222. cikk) szintén lehetőséget biztosít arra, hogy a jövőben stabilizációs célú uniós és tagállami fellépésre kerülhessen majd sor, ugyanis a természeti katasztrófák mellett ember okozta katasztrófák és terrortámadás esetén is elsődleges jogi alapot biztosít az EU és tagállamai által megvalósított segítségnyújtásra. A klauzula azonban a fellépés módjai között külön nem nevesíti az ilyen célú pénzeszköz létrehozásának lehetőségét.

Az eddigiek alapján is látható, hogy a rendkívüli nehézségek kezelése (katasztrófa- és válságkezelés) céljából létrehozott vissza nem térítendő támogatások bár megjelennek az uniós költségvetés kiadási tételei között, alapvetően a többéves pénzügyi keret fejezetein kívül, tartalékalapként. Szabályrendszerük szétszórt, több esetben átfedéseket mutat, nem képez áttekinthető, koherens struktúrát, volumenük nem meghatározó.

⁴⁷ A Tanács 1698/2005/EK rendelet 20. cikk b) pont vi. alpontja; Az Európai Parlament és a Tanács 1305/2013/EU rendelete, 18. cikk alapján például a természeti katasztrófák által károsított mezőgazdasági termelési potenciál helyreállítása céljából is nyújthatnak a mezőgazdasági és erdészeti ágazat versenyképességére irányuló támogatást.

⁴⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/1638/EK rendelete (2006. október 24.) az Európai Szomszédosági és Partnerségi Támogatási Eszköz létrehozására vonatkozó általános rendelkezések meghatározásáról. HL L 310., 2006. 11. 09., 1–14. o. 2. cikk (2) bekezdés aa) pont.

⁴⁹ Intézményközi megállapodás (2016. május 17.), 25. pont; a Tanács 1311/2013/EU, Euratom rendelete, 9. cikk.

3.2. A stabilizációs funkció erősítésére irányuló uniós célok és azok értékelése

A 2017. évben elfogadott uniós tervdokumentumok, jogalkotási javaslatok további eszközökkel kívánják erősíteni az EU stabilizációs szerepét, immáron az uniós közpénzügyi keretek között. Az alábbiakban összegezzük, majd a fentiekre is tekintettel értékeljük ezeket a felvetéseket.

A Bizottság Egységes Valutaalap létrehozásáról szóló jogalkotási javaslatában⁵⁰ a stabilizációs funkció céljaként a jelentős aszimmetrikus sokkok hatásainak enyhítését határozza meg, melyhez gyorsan, automatikusan aktiválható forrásoknak kell rendelkezésre állni – előre meghatározott támogathatósági kritériumok alapján. Álláspontja szerint recesszió esetén először a tagállami automatikus stabilizátorokat és diszkrecionális költségvetés-politikai eszközöket kell alkalmazni, összhangban a Stabilitási és Növekedési Paktum szabályaival. Az uniós szintű stabilizációs funkciót (eszközöket) csak akkor lehetne igénybe venni, ha az előzőek nem bizonyulnak elégségesnek a nagy aszimmetrikus sokkok kezeléséhez.⁵¹

Uniós szinten is szükség van tehát stabilizációs célú pufferekre. A *költségvetési stabilizációs eszközöknek* több formája lehet: technikai segítségnyújtás, vissza nem térítendő támogatás, valamint a hitel.

A technikai segítségnyújtás, azaz tanácsadási tevékenység formáját ölthetné egy *célzott konvergencia eszköz* létrehozása az euróövezeti csatlakozás előtt álló tagállamok számára, melyet a Bizottság javaslata szerint a válságot követően felállított strukturálisreform-támogató program keretében alakítanának ki.

Vissza nem térítendő támogatások formájában is felmerült azonban a stabilizációs funkció erősítésének gondolata. Ezt részben *közvetlen stabilizációs célú eszköz* létrehozásával, továbbá stabilizációs hatású, az eddigi strukturális reformokat támogató programok kiegészítéseként képzelel el a Bizottság. A közvetlen stabilizációs célú eszköz támogatást nyújtana az uniós költségvetésből (külön költségvetési sorról), korlátozott összegben, előre meghatározott támogathatósági feltételek mellett – alapvetően az euróövezeti tagállamok számára (a Bizottság azonban nyitva hagyja a lehetőséget, hogy minden tagállam számára rendelkezésre álló eszközt hozzanak létre).⁵² Ez egy kezdeti lépés lehetne, amit

⁵⁰ COM(2017) 827 végleges Az Európai Bizottság javaslata. A Tanács rendelete az Európai Valutaalap létrehozásáról. Brüsszel, 2017. 12. 06.

⁵¹ COM(2017) 822 végleges, 14.

⁵² COM(2017) 822 végleges, 16–17, 19.

kiegészíthetnének a tagállamok önkéntes hozzájárulásán alapuló biztosítási mechanizmusok a kockázatközösség elvére épülve (pl. európai munkanélküliségi viszontbiztosítási rendszer, európai beruházásvédelmi rendszer, vagy ún. „rainy day fund”).⁵³

Stabilizációs hatással bírna emellett egy olyan vissza nem térítendő támogatásokat nyújtó eszköz, mely a gazdaságpolitikai koordináció európai szemesztere során azonosított nemzeti reformokat támogatná (pl. termék- és munkaerő-piaci, tőkepiaci, üzleti környezet javítását célzó, közigazgatási, adóügyi reformok). A *reformok végrehajtását elősegítő eszköz* projektjeinek megvalósítását is nyomon lehetne követni az európai szemeszter keretében. Ez az eszköz a strukturálisreform-támogató program kiegészítésével jönne létre, alapvetően tehát redisztributív jelleggel, közvetve stabilizációs céllal is.

Az ESM reformja pedig az euróövezeti tagállamok számára nyújtható vissza-térítendő támogatások, azaz hitelek vonatkozásában merült fel. A mechanizmus szabályait egyrészt az uniós jogrendbe illeszteni a Bizottság, döntéshozó szerve decentralizált ügynökségként működhetne tovább, back-to-back műveletei számára pedig az uniós költségvetés nyújthatna garanciát (az euróövezeten kívüli tagállamok hitelmechanizmusához hasonlóan).⁵⁴ Az Európai Stabilitási Mechanizmust a Bizottság *Európai Valutaalappá* változtatná, mely többlet-funkciókkal is bírna. A megreformált mechanizmus ugyanis ún. közös védőhálóként is működne, tehát az Európai Szanálási Alap kimerülése esetén végső eszközként biztosítaná a bankunióban részes (jelenleg az euróövezeti) tagállamok bankjainak szanálásához a kapacitásokat. Miből? Az ESM által a pénzügyi piacokról felvett hitelekből vagy a részes tagállamok költségvetéséből (!), viszont csak addig, amíg a közös védőháló keretében felhasznált összegek visszafizetésére nem kerül sor a részes tagállamokban működő bankok utólagos befizetései alapján. Középtávon tehát e végső eszközzel, a közös védőháló létrehozásával költségvetési szempontból semlegessé válna a szanálási rendszer és az euróövezeti tagállamok makrogazdasági célú hitelezése is.

A pénzügyi eszközök reformja mellett intézményi és *eljárás reformokat* is javasol a Bizottság. Görögország esetében a válság hatására rendkívüli intézkedésként az EU lehetővé tette ugyanis az európai strukturális és beruházási alapok rugalmasabb felhasználását, értve ezalatt az uniós társfinanszírozási ráta átmeneti növelésének lehetőségét, valamint az előfinanszírozás szintjének módosítását úgy, hogy a hétéves költségvetési időszakra előirányzott kifizetések

⁵³ COM(2017) 822 végleges, 16.

⁵⁴ COM(2017) 827 végleges.

egy részét előre hozták, a későbbi kifizetéseket egyidejűleg csökkentve. Ezen átmeneti intézkedések alkalmazásának lehetőségét is felveti a Bizottság, hiszen stabilizációs hatással járhatnak, hozzájárulhatnak a közberuházások szintjének fenntartásához.⁵⁵

A Bizottság emellett (szintén *intézményi reformként*) javasolja egy *euróövezeti kincstár* felállítását is, mely például kezelné uniós szinten az euróövezeti tagállamok által finanszírozott, elkülönítetten kezelt makrogazdasági stabilizációs eszközöket,⁵⁶ továbbá elősegíthetné az európai szemeszter keretében az EU gazdaság- és fiskális politikai koordinációjának, regulációjának szerepét, az euróövezeti tagállamok vonatkozásában az EKB monetáris politikáját támogató költségvetési politikát határozhatna meg.⁵⁷

Az Európai Parlament 2015. évi állásfoglalásában úgy véli, hogy a stabilizációs funkciót elláthatja az euróövezeti kincstár vagy akár a gazdasági és monetáris ügyekért felelős biztos⁵⁸ – meglévő szerepének erősítésével, akár egy *európai gazdasági és pénzügyminiszteri* tisztség kialakításával (pozitívan reagálva a Bizottság ebbéli felvetésére is). A strukturális reformokat támogató, euróövezeti költségvetési kapacitásnak pedig véleménye szerint saját forrásokon kellene alapulnia, biztosítva mindazonáltal az Európai Parlament ellenőrzési jogkörét a források felett, hiszen költségvetési hatóság, valamint a demokratikus legitimáció biztosítója is az Európai Unióban.⁵⁹ A 2017. december 14–15. között megtartott csúcstalálkozó vezetői ütemterve⁶⁰ alapján viszont ezen elképzelések jelenleg túlzottan ambiciózusak, hiszen az ütemterv kiemeli, hogy a megbeszélések során nem sikerült kellően közelíteni az álláspontokat a *stabilizációs célú, közös euróövezeti fiskális rendszerről*, valamint az európai gazdasági és pénzügyminiszteri tisztség funkciójáról.

⁵⁵ COM(2017) 822 végleges 15.

⁵⁶ COM(2017) 291 végleges Vitaanyag: a gazdasági és monetáris unió elmélyítéséről. Brüsszel, 2017. 05. 31.

⁵⁷ COM(2017) 823 végleges 3.

⁵⁸ Az Európai Bizottság 2017. december 6-án külön közleményt fogadott el, melyben az európai gazdasági és pénzügyminiszter tisztségének létrehozására irányuló javaslatát részletezi, indokolja. COM(2017) 823 végleges. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak és az Európai Központi Banknak. Az Európai gazdasági és pénzügyminiszter. Brüsszel, 2017. 12. 06.

⁵⁹ P8_TA(2015)0238 Az Európai Parlament 2015. június 24-i állásfoglalása a gazdasági kormányzás keretének felülvizsgálatáról: mérleg és főbb rendelkezések (2014/2145(INI)) 54., 57. pontok.

⁶⁰ http://www.consilium.europa.eu/media/32102/hu_leaders-agenda-note-on-emu.pdf

Így bár távolinak tűnik az uniós költségvetés stabilizációs funkciójának erősítése, de hangsúlyozandó, hogy ezáltal az EU képes lenne jelentősen csökkenteni a gazdasági sokkhatások más tagállamokra tovagyűrűző negatív hatásait.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az Európai Bizottság több felvetése is egybevág a már hetvenes években, a valutaövezet bevezetésével összefüggésen megfogalmazott javaslatokkal – így erősebb fiskális politikai integráció, jelentősebb stabilizációs szerepek, munkanélküliség kezelése, kohézió erősítése. Emellett azonban látható az is, hogy ezen javaslatok olykor elég visszafogottak, hiszen a költségvetést is érintő javaslatok nem irányoznak elő érdemi előrelépést az uniós költségvetés volumenét tekintve. A kevésbé szenzitív területek vonatkozásában így intézményi szempontból bátrabb javaslatokat is megfogalmaz (lásd európai gazdasági és pénzügyminiszter), viszont ennek is kétséges a teljes támogatottsága, hiszen több megválaszolatlan kérdést is felvet (például hogyan tudja egyidejűleg érvényesíteni az uniós és az euróövezeti érdekeket is, ha azok ellentétesek; hogyan lehet egyszerre a Bizottság tagja és egyik alelnöke, valamint a Tanács nem hivatalos formációjaként működő eurócsoport elnöke is, akit az euróövezeti tagállamok pénzügyminiszterei maguk közül választanak).

4. Összegző gondolatok

Az Európai Unióban az államháztartási funkciók sajátosan jelennek meg: egyes államháztartási funkciók jelentős hiányosságokkal bírnak (pl. stabilizációs, allokációs funkció), a redisztribúció pedig egyedi tartalommal valósul meg (az uniós közpolitikák a tagállamtól eltérő redisztribúciós funkciót eredményeznek), de szintén korlátozott formában az uniós költségvetés volumene miatt.

Az európai valutaövezet nem optimális, ahhoz a fiskális föderalizmus keretében megvalósuló jelentősebb transzferekre, gazdaságpolitikai stabilizátorokra lenne szükség. Mindezt a válság is igazolta, hiszen a GMU válság előtti struktúrája nem reagált, nem tudott megfelelően reagálni az európai gazdaságokat érő jelentős gazdasági sokkhatásokra.

A stabilizációs funkció mindezidáig elsődlegesen nem a finanszírozás kormányzási módszerét alkalmazva érvényesül az Unióban, hanem alapvetően a koordináció és a szabályozás kormányzási módszerein keresztül kíván hatni. A maastrichti reformokkal és a Stabilitási és Növekedési Paktummal kialakított koordinációs és szabályozó eszközök válságot követő felülvizsgálata és újraszabályozása mellett azonban a finanszírozás keretében megjelenő stabilizációs funkció erősítése is szükségszerűvé vált. A visszatérítendő támogatások

vonatkozásában jelentős reformok meghozatalára került sor (még ha nem is lezáratlan ez a folyamat, tekintettel az Európai Stabilitási Mechanizmusnak Európai Valutalappá való átalakításának kérdésére). Az Európai Unió költségvetését tekintve az érdemi reformok azonban továbbra is váratnak magukra. Bizalomra adhat okot, hogy a Bizottság 2017. évben megfogalmazott stabilizációs célú javaslatai idomulnak az optimális valutaövezetre vonatkozó elméletek kritériumaihoz, azonban érdemben nem változtatnának az uniós költségvetés struktúráján. Óvatos javaslatai mögött a divergáló tagállami érdekek figyelembevétele is meghúzódhat. Mindazonáltal érdemes hangsúlyozni azt is, hogy a korábbinál nagyobb hangsúlyt helyez az euróövezetre, mint az Unió egyik fundamentumára, amely a britek kilépését követően a tagállamok gazdaságának 85%-át tenné majd ki.⁶¹ A következő többéves pénzügyi keret így nemcsak a bevételek (tagállami hozzájárulások) újragondolása tekintetében jelent kihívást, hanem – különösen a stabilizációs célú eszközökre tekintettel – a költségvetési támogatások vonatkozásában is, hiszen differenciálásra kerülhetne sor az euróövezetben való részvételre tekintettel. Ha ezek nem kiegészítő forrásként jelennének meg, akkor ez minden bizonnyal tovább csökkentené a költségvetés redistributív jellegét, a kohéziós támogatásokat. Ez viszont ellentétes lenne a valutaövezetre vonatkozó elméletekkel, ezért ez az alternatíva kerülendő! Sajátos helyzetben van tehát az EU: melyik ujjamat harapjam, ha mindegyik fáj?! A tagállamok hozzájárulási hajlandóságának a következő többéves pénzügyi keret vonatkozásában leginkább ez lesz a tétje.

⁶¹ COM(2017) 291 végleges, 4.

INTEGRÁCIÓS TÖREKVÉSEK ÉS KÜLÖNUTAK A NEMZETKÖZI ADÓJOGBAN

DEÁK Dániel

egyetemi tanár (Budapesti Corvinus Egyetem)

1. Háttér

1.1. A nemzetközi jogi infrastruktúra ellentmondásai, jogrendezési opciók

A pozitív jog a nemzetállam által teremtett jogrendszerben jelenik ugyan meg, ám a kapitalizmus történetileg nézve mint világkapitalizmus jött létre az ún. hosszú XVI. században, és sok évszázadon keresztül így is teljesedett ki.¹ A nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogi szabályozásának alapvető ellentmondása abban áll, hogy maga a gazdasági tevékenység multilaterális, az adó- és egyéb hatósági jogkövetkezmények feltárása azonban csak az egyes nemzeti hatóságokkal együttműködésben, bilaterális alapon lehetséges. A nemzetközi gazdasági kapcsolatokat kiépítő vállalkozások kikerülhetik a nemzetállami kötelezést – pl. akkor, amikor határon átnyúló agresszív adótervezést hajtanak végre –, de egyúttal nélkülözni kénytelenek a nemzetállam által nyújtható jogvédelmet is.

Ugyanakkor a nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogi szabályozásának lehetőségeit vizsgálva megállapítható az, hogy a különböző jogi rétegekben (tárgyi jog, bírói jog, jogtudósi jog, nemzetközi kereskedelmi szokások joga stb.) pluralizmus fedezhető fel, bár az egyes alkotóelemek nincsenek egymás-

¹ I. WALLERSTEIN: The rise and future demise of the capitalist world system: concepts for comparative analysis. In: I. WALLERSTEIN: *The capitalist world-economy*. Cambridge, Cambridge University Press, 1980. 5–6., 17–19., 34.; I. WALLERSTEIN: *The modern world-system, I: Capitalist agriculture and the origins of the European world-economy in the sixteenth century*. New York–San Francisco–London, Academic Press, 1974. 63. and 165.

sal összehangolva. A nemzetállami eszköztárak elégtelensége miatt előtérbe kerülnek a puha jog által kínált megoldások. Amikor pl. a nemzetközi adóztatási gyakorlatban egymáshoz közelítő nemzetállami megoldások alakulnak ki, olyan joganyag keletkezik, amely megjelenhet közös munkaanyagban (*travaux préparatoires*), és amely előbb-utóbb hagyománnyá, közös jogi örökséggé válik. Egyre inkább realitás az, hogy a nemzetközi adózás az egyoldalú nemzetállami hatósági kötelezés dominanciája ellenére a nemzetállamok fölé emelkedő, átfigó jogrend képében jelenik meg.²

A nemzetállami joghatóságon felülemelkedő puha jogban önálló jogrendezési lehetőség materializálódik. A nemzetközi jog ugyan mint a szuverén államok közötti megegyezés joga alakult ki az 1648-as westfaliai békék után, ma már azonban az emberi jogok széleskörű elismerése révén egyre inkább valósággá válik az, hogy a nemzetközi jog alanya lehet a világpolgár, a „*ius cosmopolitanum*” formájában megjelenő nemzetközi jognak pedig új megnyilvánulása üdvözölhető a hagyományos „*ius gentium*” mellett.³ A világbéke kanti fogalmára utalva a szerződő felekben már nem csupán államokat látunk, hanem az államok közötti békés kapcsolatépítés visszavezethető az egyes polgárok közötti megegyezés lehetőségére, akik általános akarat létrehozói és letéteményesei lehetnek. A nemzetközi jogi kapcsolatok alanya ugyan az állam, de az alapot a polgári szabadságok képezik.⁴

Az emberi jogok Habermas szerint nem erkölcsi, hanem jogi kategóriák. A nemzetállami bélyegtől szabadulva az egyes államok önállóan fellépő polgárai rendszerszinten nem különböztetendők meg egymástól – vagyis peregrinusok, de nem a „*hostis*” státusában vannak –, és legfeljebb kulturálisan különböznek egymástól, ennyiben pedig az „*inimicus*” státusába sorolhatók. Keletkezhetnek közöttük viták, amelyek azonban nem megoldhatatlanok.

A fentiekkel szembeállítható a partikularizmus jogrendezési opciója. Carl Schmitt alapfeltevése a káosz (*bellum omnium contra omnes*), nem pedig az értelemmel bíró emberek akarategyeztetéséből születő kooperáció. A rendezetlenségen csak nemzetállami eszközökkel lehetséges úrrá lenni, a diplomáciai viszonyok meghatározatlanságán és bizonytalanságain csak nemzetközi szerződések révén lehetséges felülemelkedni. A nemzetközi politikai viszonyok a szuverén államok között létrejött szerződésekkel, és az ebből származó nemzet-

² Reuven AVI-YONAH: *International tax as international law; An analysis of the international tax regime*. Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

³ John RAWLS: *The law of peoples*. Cambridge, MA, Harvard UP, 1999.

⁴ Jürgen HABERMAS: Kants Idee des ewigen Friedens – aus dem historischen Abstand von 200 Jahren. *Kritische Justiz*, Vol. XXV., No. 3. (1995) 294.

közi joggal pacifikálhatók. Ebben a gondolatmenetben a jogi globalizmusban emberi jogi fundamentalizmust látunk, ami viszont önpusztító moralizálás, és pán-intervencionizmushoz vezet.⁵

1.2. Ellentmondásos folyamatok: nemzetközi koordináció az agresszív adótervezés megakadályozása érdekében és a partikularizmus új hulláma

A nemzetközi méretűvé vált adóalap-erózióval és mesterkélt nyereségáthelyezéssel szembeni fellépés (BEPS)⁶ érdekében szükséges volt egyrészt az, hogy az adószabályok összehangolását az érintett államok ne tekintsék többé pusztán technikai kérdésnek, hanem a feladatban valódi politikai problémákat lássanak; másrészt az is, hogy törekedjenek a nemzetközi adózás jogilag szabályozatlan rétegeit átalakítani, a diplomáciai-politikai viszonyokat jogokkal és kötelezettségekkel telített viszonyokká átalakítani. Mivel az OECD jövedelemadózási modellegyezménye alapvetően a tőkeexportőr országok érdekeit szolgálja, az is feladat, hogyan kiegyensúlyozottabbá lehessen tenni a kettős adóztatási egyezményeket, megfelelő módon érdekeltté téve ezzel a tőkeimportőr országokat is.⁷ A BEPS-projekt újdonsága az integratív megközelítési mód, ami abból adódik, hogy mivel a nemzetközi adótervezés éppen a nemzeti adórendszerek közötti különbségeket aknázza ki, az agresszív adótervezés beazonosítása és az azzal szembeni védekezés is csak olyan módon lehetséges, hogy az érintett államok nincsenek egymástól elszigetelve, hanem megtalálják a módját annak, hogy összehangoltan lépjenek fel határon átnyúló helyzetekben.

A nemzetközi adóügyi koordináció fokozódása és sikerei mellett nem elhanyagolható az sem, hogy egyidejűleg új lendületet vett a különutas politika is, és a szabályozóverseny fokozódott. A 2008 őszi globális pénzügyi válság következményeként fokozódott a tőke- és munkajövedelmek közötti szakadék. A pénzügyi hiperaktivitás pusztító hatást gyakorolt az alsó középosztályok széles rétegeire, amelyek tagjai egzisztenciájukban megrendültek. Ezek a polgárok

⁵ Carl SCHMITT: *Der Begriff des politischen* (Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Corollarien von Carl Schmitt.) Berlin, Duncker und Humblot, 1979; Vorwort vom März 1963. 10–12.

⁶ OECD: *Action plan on base erosion and profit shifting*. Paris, 2013.

⁷ Arkadiusz MYSKOWSKI: Mind the gap: The role of politics and the impact of cultural differences on the OECD BEPS project. *Bulletin for International Taxation*, Vol. 70. (January/May 2016) 279–280.

egyre jobban ki vannak téve az álhírek tömegének, és így elveszítik tájékozódó képességüket. A kaszinókapitalizmus megfékezésére irányuló törekvések között erőteljesen jelent meg a Tobin-adó felújításának gondolata.⁸ Egyre nagyobb jelentőséghez jutott az a gondolat, hogy nem elégséges elszigetelt intézkedéseket tenni az óriási vagyoni különbségek enyhítésére, hanem az egész rendszerrel szemben kell alternatívát megfogalmazni. Így merül fel egy világadozó gondolata.⁹

Vannak kormányok, amelyek nem bíznak a harmonizációs törekvésekben, és ezért egyoldalú intézkedéseket hoznak. Mivel azonban az egyedi megállapodások nem átláthatóak, demoralizálják a társadalmat és erodálják a jogrendet. E különutasság termékeként fogható fel a Brexit és a ‘trumpizmus’ is. Az utóbbit lehetővé tevő legfőbb ok az állampolgári szolidaritás megszűnése, ami pedig aláássa az adófizetői hajlandóságot.¹⁰

1.3. Fiskális háború

A fiskális háborúban kicsúcsosodó szabályozó- és adóverseny diszfunkcionális válasz a nemzetközi méretekre kiterjesztett gazdasági verseny igényeire. A versenytörzítés minimalizálása akkor várható, ha sikerül megközelíteni az adóztatás semlegességének követelményét. A határon átnyúló fiskális semlegesség tőke-export- vagy tőkeimport-semlegességben mutatkozhat meg.

Utóbbi lényegében a partikularizmus opciójához rendelhető, mert bár a bel- és külföldi befektető közötti különbség e politika révén kiküszöbölhető, a hátrányos megkülönböztetés elkerülése az elszigeteltnek feltételezett nemzetállam egyedi keretei között valósul meg. A befektetők státusa szerinti megkülönböztetés állami eszközökkel létrehozott, ill. jogilag meghatározott

⁸ James TOBIN: *A proposal for international monetary reform*, *Eastern Economic Journal*, Vol. 4., No. 3–4/1978. (July – October) 153–159.

⁹ Thomas W. POGGE: An egalitarian law of peoples. *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 23, No. 3. (1993) 195–224.; Thomas W. POGGE: A Global Resources Dividend. In: D. CROCKER – T. LINDEN (eds.): *Ethics of consumption; The good life, justice, and global stewardship*. New York, Rowman & Littlefield, 1998. 501–536.; Thomas W. POGGE: Eradicating Systemic Poverty: Brief for a global resources dividend. *Journal of Human Development*, Vol. 2, No. 1. (January 2001) 59–77.

¹⁰ »Picture society as a queue. Disrupt a queue with, say, a fire hose, and after the spluttering has ceased, order should re-emerge – just as stable countries recover from earthquakes or economic shocks. Yet when the strongest push in at the front, that is more dangerous: People begin to lose faith in the queue, and in each other. They start to wonder: “Why should I pay my taxes if the rich go offshore and evade theirs?”« Nicholas SHAXSON: Want to end corruption? Crack down on tax havens. *Washington Post*, May 26, 2016.

helyzeteket feltételez. Ezzel szemben a tőkeexport-semlegesség kivezet a nemzetállami megkülönböztetés világából, mert a bel- és külföldi aktivitás közötti különbségtétel esetén közömbös az, hogy a cselekvő fél milyen státust birtokol. A tőkeexport-semlegességhez rendelhető beszámítós módszer a nemzetközi értelemben vett kettős adóztatás kiküszöbölésére szolgál, és alkalmazásának hatása a külföldi adórendszerekben rejlő különbségek feloldása. Az adóverseny valójában csak a tőkeimport-semlegességhez kötődő mentesítéses módszer esetén válik jelentéssel teljessé, amelynek alkalmazása során a külföldi adórendszerekben rejlő különbségek változatlanok maradnak, és ezáltal egymáshoz képest versengő helyzetet eredményeznek.

A tőkeimport-semlegesség politikája a kül- és belföldi államterületen végzett tevékenység közötti megkülönböztetésen alapul, ami a területi adóztatás, ill. a rendeltetés helye szerinti adóztatás alkalmazásához vezet. A tőkeexport-semlegesség politikájának alkalmazása feltételezi a versenyszabályok kiterjesztését határon túlra, és ezáltal kevésbé versenytorzító, mint a tőkeimport-semlegesség politikája, amelynek esetén a semlegesség csak nemzetállami keretek között értelmezhető, és amely ezért nem nyitott univerzális megoldásokra. Ez akadály a határátlépéshez kapcsolódó adminisztratív akadályok lebontásának, elkerülhetetlenül szeparatizmushoz és protekcionizmushoz vezet. Ezzel szemben a tőkeexport-semlegesség politikája a világjövedelem adóztatásán alapul, ill. a származási ország adóztatási elvének előnyben részesítésén nyugszik, ami globális mértékben is egységes szemlélet alkalmazását teszi lehetővé, elősegítve az adórendszerek koordinációját. Az adó- és szabályozóverseny valóságos háborúhoz vezet az államok között, gyöngíti vagy akár megrendíti a versenyben részes államok jogrendszerét, és ezzel kárt okoz minden piaci szereplőnek.¹¹

Az adóverseny a gyakorlatban a külföldi tőkebefektetők előnyben részesítését jelenti, ami kikezdi a disztributív igazságosságot. Az előnyben részesítés politikája csak azzal az ígérettel támasztható alá, hogy a tőkebehozatal hosszabb távon a jólét magasabb szintjének elérését teszi lehetővé, amikor egy magasabb szinten lehet visszatérni az igazságosabb adópolitikához. Az ilyen ígéret megvalósításának mindenestre nem láthatók intézményes garanciái.¹²

A nemzetközi szabályozóversenybe bevonódó és befektetésösztönző állami aktivitás következtében átalakul állam és polgárának viszonya. A globális ver-

¹¹ Nicholas SHAXSON – John CHRISTENSEN: Tax competitiveness—a dangerous obsession. In: Thomas POGGE – Krishen MEHTA (eds.): *Global tax fairness*. Oxford, Oxford University Press, 2016. 267.

¹² Even AVI-YONAH: Globalization, tax competition, and the fiscal crisis of the welfare state. *Harvard Law Review*, Vol. 113. (1999–2000) 1573., 1603–1604.

senyben az adófizetői mobilitás illetőségváltáshoz, exitushoz vezethet. Az állam és polgára közötti viszony kommercializálódik, ami miatt pedig az állampolgári lojalitás hagyományos kategóriái kiüresednek. A verseny fokozódása miatt az állam hajlamos elhanyagolni azokat a polgárait, akik kevésbé tőkeerősek és mobilak, ami gyöngíti a társadalmi kohéziót. Sőt, az állam érdekeltnek mutatkozik gazdag és tanult polgárok magához csábításában, akiknek a jelenléte ugyan sokféle előnyt jelent, azonban hiányzik belőlük a lojalitás. E folyamatban ellentétek keletkezhetnek a hagyományos választópolgári közösségek, és az újonnan érkezett mobil polgárok között.¹³

Érdemes mérlegre tenni az adóverseny igazolhatóságával összefüggésben szokásosan alkalmazott érveket. Az adókedvezmények alkalmazásától, speciális fejlesztési övezetek létesítésétől és hasonló módszerek alkalmazásától a közvetlen külföldi befektetések (*Foreign Direct Investment*) növekedését várják, ami azonban korántsem kézenfekvő, hiszen a külföldi befektetőnek sokféle szempontja van. Lehetséges, hogy romlik a beérkező tőke minősége, mert az a befektető, amelyiknek annyira fontos az adókedvezmény, kevésbé hajlamos érdemi fejlesztésre. Az is kétséges, hogy az FDI tényleg hozzájárul-e a gazdasági növekedéshez. Ha a külföldi tőke nem szervesül, kettészakadhat a gazdaság, monokultúrássá válhat az ország, ami fokozódó kockázatokat jelent. Végül az is kérdéses, hogy a gazdasági növekedés mennyiben járul hozzá az életminőség emelkedéséhez és a társadalmi kohézió erősödéséhez, és mennyiben terheli meg a természeti környezetet.¹⁴

A szabályozó- és adóverseny fokozott mértékben járulhat hozzá olyan problémák kiéleződéséhez, mint pl.

- a proaktív politika elsorvadása;
- a lakosság széles rétegeinek elszegényedése, a szegények leszakadása;
- az ország fokozott kitettsége a nemzetközi tőkepiaci megítélésnek;
- a fejlesztési horizont beszűkülése;
- a technológiai rés növekedése fejlett és fejlődő államok között;
- a populista politika felerősödése (a tőkevonzás rövid távú előnyeit ugyanis könnyű sikerpropaganda tárgyává tenni, azonban a humán infrastruktúrából kivont közpénz hosszabb távon aláássa az életminőséget).

¹³ Tsilly DAGAN: The tragic choices of tax policy in a globalized economy. In: Yariv BRAUNER – Miranda STEWART (eds.): *Tax, law and development*. Cheltenham, UK – Northampton, MA, Edward Elgar, 2013. 76.

¹⁴ Yariv BRAUNER: The future of tax incentives for developing countries. In: BRAUNER–STEWART i. m. 25.

1.4. Európai integráció

Az európai gazdasági integráció továbbfejlesztésére irányuló politika megválasztása tekintetében a tagállamok a Brexit után ismét választót elé érkeztek. Kérdés, hogy az erős tagállamok ragaszkodnak-e a konzervatív költségvetési politikához, ami kizárja az európai alapok rugalmasabb kezelését, és pl. azt a lehetőséget, hogy adott esetben a monetáris unióban résztvevő déli tagállamokat az unió megsegítse. Ez esetben a monetáris unió aligha egészíthető ki egyhamar fiskális unióval. Másik lehetőség az integráció elmélyítése, ami viszont alapvető tagállami hatáskörök feladásával járna együtt. További probléma: az uniós gazdaság motorjának szerepét betöltő Németország részéről – annak geopolitikai helyzetéből és történelmi hagyományaiból adódóan – nem elfogadható az, hogy lemondjon a hagyományos hátországát képező közép-európai térségről, ami pedig az integráció mélyítésének akadálya lehet. Az Európai Bizottság különböző forgatókönyveket dolgozott ki, amelyek közül a többsebességes integráció továbbvitelére látszik legtöbb esély, sőt, az egyes tagállamokra kiterjedő monetáris unióval ez részben már meg is valósult.¹⁵

Az európai integráció jogrendjének válsága alapvetően abban mutatkozik meg, hogy a jogiasodás instrumentalizációs folyamat. Az uniós jogot ugyanis az alapvető szabadságok megvalósulására figyelemmel kell értelmezni. Eközben viszont jogbizonytalansághoz vezet az, hogy a tagállami intézkedéseket nem szűk értelemben vett jogi jelentésük, hanem az alapvető szabadságok gyakorlására ténylegesen kiváltott hatások alapján kell minősíteni. Mivel az ugyanazon jogintézmények által kiváltott hatások adott helyzettől függően különbözhetnek egymástól, kétségessé válik a jogi előírások jelentésének és tartalmának állandósága. Az ebből keletkező ellentmondásokat csak erőteljesen teleologikus jogértelmezéssel lehet feloldani: szükséges a kérdéses jogintézményeket arra figyelemmel értékelni, hogy mennyiben mozdítják elő, ill. akadályozzák az alapvető szabadságokat.

Az alapvető szabadságok érvényesíthetőségére tekintettel az uniós jogba egy liberalizációs spirál került bele. Az alapvető szabadságok helyes értelmezése ugyanis csak abban az összefüggésben lehetséges, hogy a cél az alapvető szabadságok előtt tornyosuló, a tagállamok intézkedéseiből adódó adminisztratív akadályok fokozatos (progresszív) eltávolítása. Az integrációs válság nemcsak jogbizonytalanságban mutatkozik meg, hanem abban a politikatudomány által

¹⁵ European Commission: *White paper on the future of Europe*. Brussels, 1 March 2017.

feltárható helyzetben is, hogy a jogbizonytalanság miatt bekövetkezett jogon kívüliség okozta helyzet nem legitimálható szükségállapothoz hasonlítható.¹⁶

Újabb problémákat vet fel a bank- és tőkeunió jogi formába öntése. Az EU Bíróságának állást kellett foglalnia abban a kérdésben, hogy a bankuniót lehetővé tevő Európai Stabilitási Mechanizmusról szóló nemzetközi szerződés összeegyeztethető-e az uniós jogrenddel. Egy másik esetben arról kellett dönteni, hogy az Európai Központi Bank végrehajthat-e az uniós joggal összeegyeztethető módon OMT-műveletet (*Outright Monetary Transaction*), aminek eredménye tagállami kötvények jegyzése, és ezen keresztül tagállami költségvetések finanszírozása, figyelemmel a tagállami pénzügyi stabilitás európai eszközökkel történő javítására. Más szóval az a kérdés merül fel, hogy van-e felhatalmazása a központi banknak beavatkoznia saját alapjai terhére – vagyis a tagállamok közös pénzéből – egyik vagy másik tagállam javára, hogy segítsen a tagállami költségvetés finanszírozásában. Az EUB mindkét esetben¹⁷ igenlő választ adott, megerősítve ezzel az európai integrációs folyamatot.

2. Fejlemények

A jogközelítést és a különütasságot célszerű egyrészt annak megfelelően tárgyalni, hogy különbség tehető az anyagi és eljárási jogi változások között, másrészt számba vehetjük azt, hogy mi ment végbe nemzetközi szinten és az EU keretében. A fentiek áttekintő táblázatokba foglalhatók.

JOGKÖZELÍTÉS	Anyagi jogi	Eljárási jogi
Nemzetközi szinten	MLI	FATCA, Multilateral convention, CRS MCAA, TRACE, BEPS MAP
EU	ATAD, CCCTB	Adókoordinációs irányelv

¹⁶ Christian JOERGES – Christian KREUDER-SONNEN: Europe and European Studies in Crisis: Inter-Disciplinary and Intra-Disciplinary Schisms in Legal and Political Science. *WZB Discussion Paper*, SP IV 2016–109, Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2016. 25–26.

¹⁷ C-370/12 Pringle (EU:C:2012:756), C-62/14 Gauweiler (EU:C:2015:400).

KÜLÖNUTASSÁG	Anyagi jogi	Eljárási jogi
Nemzetközi szintéren	DPT, „US excise tax”	Rubik-egyezmények
EU	Feltételes adómegállapítások, ágazati különadók	–

2.1. Jogközelítési eredmények

Az anyagi jogszabályok közelítésének nyilvánvaló színtere az egyezményi jog, amelynek magva az OECD folyamatosan frissített jövedelemadózási modell-egyezménye. A modellegyezmény és annak értelmezése köré épülhet ki mind teljesebben puha jog formájában a nemzetközi adózás rendje mint jogrend. Az egyezményi jog továbbfejlesztésének fontos lépése a kétoldalú kettős adóztatási egyezmények multilateralizálása. Erre rétegesen kerül sor. Az OECD MLI (*Multilateral Instrument*)¹⁸ rendelkezései a létező kettős adóztatási egyezmények kiegészítései. A tényleges alkalmazás úgy történik, hogy az MLI alapján az aláíró állam bejelentést tesz arról, hogy mely létező kettős adóztatási egyezményi rendelkezések vonatkozásában tesz fenntartást, ill. hogyan választott az MLI opcionális rendelkezései esetén.

Az MLI szabályozási tárgyai különösen: ellenintézkedések a hibrid struktúrákat alkalmazó adóelkerülési módszerekkel szemben, az állandó telephely elkerülésére irányuló mesterkéltn műveletek megakadályozása, a mentesítési módszerrel való visszaélés visszaszorítása, az alacsony adózási övezetben működő állandó telephelyekkel való egyezményi jogi visszaélés megakadályozása, az egyezményi kedvezmények korlátozására irányuló szabályozás (*Limitation on Benefits*) hatásosabbá tétele, az egyezményi joggal való visszaélés megakadályozása érdekében szigorúbb adóelkerülési szabály (*Principal Purpose Test*) bevezetése. Ez utóbbi értelmében egyezményi kedvezmény nem vehető igénybe akkor, ha a végrehajtott ügyletek egyik fő célja adóelőny elérése, ami a vonatkozó egyezmény céljaival nem összeegyeztethető. Ez paradigmaváltás a korábbi elvhez képest, miszerint joggal való visszaélés nem állapítható meg, ha a végrehajtott ügyletek egyik fő célja nem adóelőny elérése, hanem valós gazdasági

¹⁸ Ld. Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent BEPS. Az egyezményt hetven állam, köztük Magyarország képviselője írta alá Párizsban 2017. június 7-én. Három hónappal azt követően lép hatályba, hogy az ötödik aláíró letétbe helyezte a ratifikációs okmányt. Hat hónappal a hatálybalépés után lehet alkalmazni az egyezményt a létező kettős adóztatási egyezmények által érintett adókra.

megfontolás mutatható ki. Európai Unió szintjén az agresszív adótervezés elleni védekezés eszköze az ATAD (*Anti Tax Avoidance Directive*).¹⁹ Az ATAD kamatlevonás-korlátozási szabályt vezet be, megadóztatja a tőkekivonást (*exit tax*), hatásosabbá teszi az ellenőrzött külföldi társaságok adószabályait, és ellenintézkedéseket vezet be a hibrid struktúrákat alkalmazó adóelkerülési módszerekkel szemben.

A határon átnyúló adóelkerüléssel szembeni védekezés mellett a közelítés másik területe a határon átnyúló adókonszolidáció. Egységes adóztatással megakadályozhatók a multinacionális nagyvállalatok abban, hogy alacsony adózású övezetben működő leányvállalatokban helyezzenek el jelentős tőkét, kivonva a tőkét, ill. annak hozamát az adóztatás alól az anyavállalat illetősége szerinti országban. Az unitárius adóztatás (*unitary taxation*) koncepciója arra hivatott, hogy ennek révén feloldható legyen az ellentmondás a jogilag független vállalkozások és a gazdasági valóságnak megfelelő nagyobb egység (vállalatcsoport) közötti ellentmondás. A nagyobb egységre vetített egységes adóalap alkalmazása révén kiszűrhetők a vállalatcsoporton belüli torzítások, és kiiktatható a transzferár probléma. Ebben a tekintetben a határon átnyúló adókonszolidáció maga is a határon átnyúló adóelkerülés elleni védekezés eszköze. Az adóalap megosztása az érintett joghatóságok között előre meghatározott formulák szerint történhet (*formulary apportionment*).

A konszolidáció egyenes következménye az, hogy korlátlan adófizetési kötelezettség az anyavállalat szintjén jelentkezik, miáltal a tagvállalatok joghatósága elveszíti a korlátlan adóztatás lehetőségét. E probléma határon átnyúló adókonszolidáció esetén enyhíthető lenne azzal, hogy a tagvállalatok olyan mértékben megadóztathatók lennének a forrásországban, amilyen mértékben betudható nyereség a tagvállalatnak. E megoldás nincs összhangban az adóztató hatalom megosztásának jelenleg elfogadott rendjével, mert a tagvállalat nem állandó telephely, hanem önálló jogi személy, amely azonban feloldódik a konszolidációban. Ha az anyavállalat joghatósága adóbeszámítást alkalmaz, és a leányvállalatok joghatósága forrásországgént kezelhető, akkor biztosítani lehetne azt, hogy ne legyen az így keletkező forrásországok között verseny. A beszámítási módszer során ugyanis a forrásországok közötti fiskális különbségek feloldódnak. Mivel további súlyos probléma az adminisztráció, az érintett

¹⁹ A Tanács 2016/1164/EU irányelve, HL L 193. 2016. 07. 19. 1.o. és az ezt módosító 2017/952/EU tanácsi irányelv, HL L 144. 2017. 06. 07. 1. o. Az irányelv 2019-től alkalmazandó.

szerződő államok között együttműködést szükséges kiépíteni. Célszerű lenne a határon átnyúló konszolidált adózást multilaterális alapon bevezetni.²⁰

Az adókonszolidációra vonatkozóan a Bizottság a korábbi CCCTB (*Common Consolidated Corporate Tax Base*) irányelv-tervezet helyébe két másikat állított.²¹ Ennek magyarázata az, hogy a Bizottság előbb szeretne elfogadtatni egy irányelvet az adóalap megállapítására vonatkozó főbb szabályok uniós szintű harmonizálásáról, és ha ez megtörtént, akkor terjeszthető majd elő egy irányelv az adókonszolidációról. Az adóalany e koncepciónak megfelelően maga a vállalatcsoport, összhangban a gazdasági realitással. A megállapított adóalapot a tagvállalatok felosztják a vagyon, a személyi ráfordítások és az árbevétel alapján. Ezt követően az egyes tagvállalatok saját tagállamukban fizetik meg a társasági adót az ott érvényes mértékek szerint.

Adóügyi eljárási jog tekintetében a jogszabályok közelítésének alapvetően fontos eszköze volt a FATCA bevezetése.²² Mivel az Egyesült Államok arra törekszik, hogy amerikai adójogi illetőségű polgárainak külföldön megszerzett adóköteles jövedelméről információt szerezzen, a bevezetett törvény alapján kötelezheti a nem amerikai illetőségű pénzügyi közvetítőket arra, hogy az amerikai adóhatóságnak információt adjanak át. E megoldás nehézsége az, hogy extraterritoriális joggyakorláshoz vezet, ami a nemzetközi joggal nem összeegyeztethető. Az Egyesült Államok nemzetközi jogi eszközökkel oly módon orvosolja a problémát, hogy kétoldalú megállapodásokat kötött az egyes kormányokkal – Magyarországgal is – (*Intergovernmental Agreement*) a határon átnyúló adóügyi információ átadására vonatkozóan.²³ A FATCA modellt követve a kétoldalú IGA-típusú megállapodások által alkotott hálózatok révén az unilateralizmus spontán módon átnő multilateralizmusba.

A nemzetközi adóügyekben megvalósuló együttműködés jelentős állomása az adóügyekben való kölcsönös segítségnyújtásról szóló, továbbfejlesztett multilaterális egyezmény hatálybalépése. A kibővített egyezmény 2011. június

²⁰ Reuven S. AVI-YONAH: Hanging together; A multilateral approach to taxing multinationals. In: POGGE-MEHTA i. m. 114., 117., 118.

²¹ Proposal for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base, Strasbourg, 25.10.2016 COM(2016), 685 final (first step – common tax base); proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB), Strasbourg, 25.10.2016, COM(2016) 683 final (second step – unitary taxation).

²² Ld. <http://www.irs.gov/Businesses/Corporations/Foreign-Account-Tax-Compliance-Act-FATCA>; 19 January 2018.

²³ Ld. <http://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/treaties/Pages/FATCA.aspx>; 19 January 2018. Ld. a 2014. évi XIX. törvényt.

l-től írható alá, és az egyezményhez már 116 állam csatlakozott.²⁴ A pénzügyi műveletek tartalmára vonatkozó automatikus információcsere előrehaladása jelentős mértékben megkönnyíti az illetőség szerinti adóhatóságnak azt, hogy adójogi szempontból nyomon kövesse a világjövedelem szerinti adófizetésre kötelezett polgáraik külföldi mozgását. Az OECD szervezésében többoldalú egyezmény született a pénzügyi számlákkal kapcsolatos információ illetékes hatóságok közötti automatikus cseréjéről, és 2014. október 29-én 51 állam írta alá az erre vonatkozó egyezményt. Az egyezmény előzménye az, hogy az OECD 2014. július 15-én közös jelentéstételi előírásokat (*Common Reporting Standards*) vezetett be.²⁵

A teljes körű nemzetközi jog hiányának pótlása megtörténhet pl. kiszérodés révén. Az OECD ajánlást dolgozott ki arra vonatkozóan, hogy miként lehetséges leegyszerűsíteni az egyezményi kedvezmények igénylésének folyamatát. Kidolgozásra került a TRACE-projekt (*Treaty Relief and Compliance Enhancement*).²⁶ Eszerint felhatalmazott pénzügyi közvetítők szerződést köthetnek a forrásország adóhatóságával vagy kérelmezhetik a különleges státus megszerzését. Ennek révén a pénzügyi közvetítők felhatalmazást kapnak arra, hogy halasszák az ügyfeleiket terhelő forrásadó megfizetését, feltéve, hogy megfelelő információt szolgáltatnak az adóhatóságnak.

A BEPS 14. akcióterve a vitarendezési eljárás továbbfejlesztésére vonatkozóan fogalmazott meg javaslatokat.²⁷ Kiemelendő a kölcsönös egyeztető eljárás (*Mutual Agreement Procedure*), amely hatásosságának javítására figyelemmel az OECD kezdeményezi azt, hogy az eljárásnak legyen rögzített határideje, és garantált legyen az egyezményben az, hogy az adózó ténylegesen kezdeményezhet kölcsönös egyeztető eljárást kettős adóztatási problémája kiküszöbölése érdekében. Az OECD az egyes államok vitarendezési gyakorlatának monitorozását és publikálását irányozza elő.

Az EU jelentős mértékben továbbfejlesztette az adókoordinációs irányelvet. Kiemelendő pl. az, hogy alkalmazandó a legnagyobb kedvezmény elve. A 19.

²⁴ Ld. OECD and Council of Europe: *Multilateral convention on mutual administrative assistance in tax matters*. Paris, 2011. Magyarország is részese az egyezménynek, miután ratifikálta és kihirdette azt a 2014. évi XLII. törvénnyel.

²⁵ Ld. „CRS multilateral competent authority agreement”. Magyarország az egyezményt a 2015. évi CXCV. törvénnyel iktatta be jogrendjébe.

²⁶ OECD Committee on Fiscal Affairs: *TRACE implementation package for the adoption of the authorised intermediary system; A standardised system for effective withholding tax relief procedures for cross-border portfolio income*. Paris, 2013.

²⁷ OECD: *Making dispute resolution mechanisms more effective, Action 14; 2015 final report*. Paris, 2015.

cikk értelmében ti. ha egy tagállam harmadik állammal szemben az irányelvben előírtakhoz képest szélesebb körben valósított meg együttműködést, akkor az ilyen együttműködés nem tagadható meg a tagállamok közötti eljárásokban. Az irányelvnek része az automatikus információcsere, aminek tárgya a pénzügyi műveletek tartalmáról szóló információ cseréje is. Kiterjed az irányelv a feltételes adómegállapítások és az adózót terhelő, transzferárazással kapcsolatos országokénti jelentések automatikus cseréjére is.²⁸

2.2. A fiskális elkülönülés fejleményei

Az integrációs törekvésekkel szemben jelentős kihívást képeznek az olyan egyoldalú intézkedések, mint pl. a brit eltérített nyereség-adó (*Diverted Profits Tax*) és az amerikai speciális forrasadó (*Excise Tax*).

2.2.1. Eltérített nyereség-adó

A DPT a 2015-ös költségvetési törvénybe került bele, és 2015. április 1-jétől alkalmazandó.²⁹ Az új adó mesterkéltnél ügyletekre vonatkozik. A BEPS-projektre való hivatkozással vezették be, tárgya közelebbről az állandó telephely elkerülésével, továbbá a jogrendszerek közötti meg-nem-felelőséggel (*mismatch*) szembeni védekezés. Az utóbbi probléma akkor áll elő, amikor az adózók tényleges gazdasági tartalommal nem rendelkező ügyletekbe mennek bele, hogy manipulálni lehessen a költségelszámolással vagy az adóköteles jövedelem áthelyezésével a vállalatcsoport egyik tagjától a másikhoz. Fontos látni azt, hogy a BEPS mögött meghúzódó politikai cél nem egyszerűen a határon átnyúló mesterkéltnél ügyletek kiigazítása, hanem az ügyletek integrált megközelítése, ami feltételezi a jogrendszerek közötti koordinációt, a DPT-hez vezető brit megoldás viszont egyoldalú.

Mivel a DPT mértéke magasabb, mint a társasági adó mértéke, bevezetése ösztönözheti a nemzetközi nagyvállalatokat arra, hogy elkerüljék az adó megfizetését. Ennek érdekében szükséges az, hogy a magas kockázatú ügyletekről előzetes bejelentést tegyenek a brit adóhatóságnál egyeztetés céljából. Látható, hogy az adó bevezetésével csökkenthető az adóhatóság információs

²⁸ Ld. a Tanács többször módosított 2011/16/EU irányelvét. HL L 64. 2011. 03. 11. 1.

²⁹ HMRC: *Guidance on the Diverted Profits Tax*. 30 November 2015.

aszimmetriából adódó hátránya is. Mentesek a DPT alól a kis- és középvállalatok, továbbá a tisztán kölcsönt megvalósító ügyletek. A standard adómérték a kiigazított osztalék és hozzá szorosan kapcsolódó jövedelem 25%-a, a pénzügyi konglomerátumok viszont 33%-os adót fizetnek.

A DPT önálló adónem, nem pedig a társasági adó kiegészítése. A társasági adózással ellentétben a DPT-re az önadózás elve sem vonatkozik. Ehelyett az adózónak a beszámolási időszak végét megelőző három hónapos időszakon belül jelentenie kell az adóhatóságnak, ha megítélése szerint magas kockázatú ügyletekben részes. A bejelentést követő adókető határozat azonnal végrehajtható annak ellenére is, hogy az jogilag megtámadható. Ha a nem brit illetőségű megtalált adózó nem fizet, az adó a vállalatcsoport brit tagjától behajtható. Az adó alkalmazása megterheli a jogbiztonságot, az ebből adódó problémákat azonban a felek kezelhetik azzal, hogy a bejelentést követő és a ketést megelőző időszakban egyezkednek.

Felvethető, hogy a DPT nem hagyományos adó, hanem Pigou-adó, vagyis magatartást korrigáló eszköz.³⁰ Ha ez igaz, akkor valóban nem kell tartani sem az egyezményi joggal való összeütközéstől, sem pedig az OECD kritikájától, sőt, némi invencióval progresszív közigazgatási intézményként állítható be (mint pl. egy öko-adó). A DPT alkalmazása mellett szól az, hogy a határon átnyúló agresszív adótervezéssel szembeni védekezés hatásos eszköze. Hátránya az adó rendhagyó jellegével összefüggő jogbizonytalanság.

2.2.2. Speciális amerikai forrásadó

A 2017. november 2-án az Egyesült Államok Képviselőházában tárgyalt adócsökkentési reformjavaslat következtében a társasági adó általános mértéke 35%-ról 20%-ra csökken, de egyéb mellett speciális forrásadó (*Excise Tax*) vezetnek be a hazai vállalatok külföldi illetőségű kapcsolt vállalkozásait illető kifizetésekre.³¹ A speciális adó ténylegesen a kapcsolt vállalkozás külföldi illetőségű leányvállalatai javára történő kifizetésből származó olyan jövedelemre vonatkozik, amelyet a kifizető amerikai fél költségként, ill. ráfordításként elszá-

³⁰ Katarina BERGFELD: *Lenkungsabgaben im europäischen Finanzrecht*. Baden-Baden, Nomos, 2008. 17–18, 25., 27., 30.

³¹ William BYRNES: *Excise tax on related party transactions: Give with one hand but take with the other; Do the international tax reform provisions align with tax treaties?* Kluwer Tax Blog, November 10, 2017; <http://kluwertaxblog.com/2017/11/10/part-1-excise-tax-related-party-transactions-give-one-hand-take-international-tax-reform-provisions-align-rule-common-honesty/>.

mol. A speciális forrásadó jogforrása a szövetségi adókódex (*Internal Revenue Code*) újonnan bevezetendő 4491. §-a. Az új speciális forrásadót a 2018-ban kezdődő pénzügyi évtől kell alkalmazni.

Ez az adó nem más, mint egy határon átnyúló ügyletekre irányuló adó (*Border Adjustment Tax*), bár bevezetésére csak korlátozott körben kerül sor. Az adó a törvényhozói szándék szerint kívül esik az egyezményi jog tárgyi hatályán, mivel amerikai részről nem minősül jövedelemadónak az amerikai jövedelemadózási egyezmények tárgyi hatályáról szóló 2. cikk alkalmazása szempontjából. Az Egyesült Államok egyezményi partnerei közül sokan mégis inkább úgy vélekednek, hogy valójában nem közvetett adóról van szó, hanem a közönséges kettős adóztatási egyezmény hatálya alá tartozó 20%-os jövedelemadóról. Ha ez az érvelés elfogadható, akkor az is megállapítható, hogy az új amerikai adót bevezető reformtörvény egyoldalúan felülírja a létező egyezményi jogot. Ez amerikai részről nem feltétlenül okoz problémát, mert az amerikai gyakorlat szerint a később bevezetendő hazai adó leronthatja a korábban hatályba lépett egyezmény rendelkezéseit.

Az amerikai álláspont szerint a speciális forrásadó végeredményben a transzferárak kiigazításának az eszköze, különös figyelemmel a BEPS-projektre. Transzferár-vonatkozásban érdemes hivatkozni arra, hogy e tekintetben nem a hagyományos mennyiségi problémákkal (árkiigazítással) nézünk szembe, hanem azzal a konfliktussal, amely a nemzeti adóztató rendszerek között keletkezett annak függvényében, hogy a vállalatcsoport egyes üzleti funkciói hová telepíthetők. Felmerül mégis az, hogy a külföldit megillető kifizetések speciális adóztatása tiltott állami támogatás lehet a WTO joga értelmében, azt nem is említve, hogy a BEPS-projekt integrált megközelítésével szemben itt egy állam egyoldalú intézkedéséről van szó.

Jelenleg a külföldiek javára megvalósuló amerikai kifizetések csak akkor adóztathatók, ha a külföldi adózó periodikus tőkejövedelmet szerez (*Fixed or Determinable, Annual or Periodical*), továbbá ha az Amerikában kifejtett üzleti tevékenységgel ténylegesen összefüggő jövedelemről (*Income Effectively Connected with the Conduct of a U.S. Trade or Business*), vagyis a gyakorlatban amerikai állandó telephelynek betudható jövedelemről van szó. Ezekben az esetekben a jelenlegi standard 30%-os amerikai adó mértéke az egyezmény értelmében csökkenthető (akár nullára is). A BEPS-projektre való hivatkozás annyiban helytálló, hogy amerikai nagyvállalatok gyakran alacsony adózású övezetben fektettek be, és az ottani leányvállalat osztalékát rendszeresen nem utalták vissza az amerikai anyavállalathoz. Az új adó a széles körben bevezetendő

adómentesítési lehetőséggel szemben – az adóelkerülés megakadályozására is figyelemmel – ellentételezést jelent.

A speciális forrásadó csak a pénzügyi konglomerátumokra terjed ki (miként a DPT is csak multinacionális vállalatokra), továbbá az olyan kifizetésekre, amelyek évente meghaladják az 500 millió US \$ értéket, és az amerikai adóalap legalább 4%-kal csökkenne az adott évben, ha a kifizetőnél elismerhető lenne a kifizetéssel összefüggő költség, ill. ráfordítás. A 20%-os speciális forrásadó elkerülhető, ha a külföldi illetőségű kedvezményezett állandó telephelyet jelent be Amerikában, és az ECI után adózik, önálló bevallást készítve Amerikában.

Még ha elfogadható lenne is az, hogy az új speciális forrásadó nem esik az egyezményi jog hatálya alá, mert ügyletet terhelő adóról, és nem jövedelemadóról lenne szó, lehetséges kifogásolni az új adót azon az alapon is, hogy az egyezményi jog biztosítja a diszkriminációmentes bánásmódot. Ezzel nincs összhangban az, hogy az új forrásadó esetében külföldi leányvállalatoknak teljesített kifizetés után speciális forrásadót kell fizetni, miközben amerikai illetőségű leányvállalatok javára teljesített kifizetések után nem kell ilyen adót fizetni. Érdeemes tudni azt, hogy az egyezményi jogba foglalt diszkriminációmentesség tárgyi hatálya általában nemcsak a jövedelemadókra terjed ki.

Bár a fentiekben speciális forrásadóról értekezünk, megjegyzendő az, hogy a speciális adó alanya az amerikai jog szerint az amerikai illetőségű kifizető fél. Ezt az egyezményi jog alapján lehet vitatni, azzal érvelve, hogy a kifizető csak fiskális ügynökként jár el, de az adóztatás alanya valójában a kedvezményezett, amint forrásadónál ez nyilvánvaló. Éppen úgy lehetséges forrásadóztatás mellett érvelni, mint ahogy pl. ez lehetséges volt az *Athinaiki* vagy az *Epson* esetekben az EU Bíróság előtt. Kétségtelen ugyanakkor, hogy ettől az értelmezési lehetőségtől különbözik a *Burda* esetben alkalmazott megközelítés, ahol az EUB elfogadta a kifizető állam érvelését, hogy nem forrásadóról, hanem társasági adóról – vagyis a kifizető felet terhelő adóról – volt szó.³²

³² C-375/98. sz. *Epson* ügy, EU:C:2000:302, ECR 2000, p. I-4243; C-294/99. sz. *Athinaiki* ügy, EU:C:2201:505, ECR 2001, p. I-6797; C-284/06. sz. *Burda* ügy, EU:C:2008:365, ECR 2008, p. I-4571.

2.2.3. Rubik-egyezmények

A különutasság eljárási jogi téren feltűnően mutatkozik meg az ún. Rubik-egyezmények gyakorlatában.³³ Ennek elemei a következők:

- Svájc hajlandó magas (általában 35%-os) mértékben forrásadót levonni, és az abból származó bevételt átutalni az illetőség szerinti államnak, de nem ad ki információt az adófizetőről;
- Svájc elkötelezi magát a „*grosse Auskunfts Klausel*” alkalmazása mellett (információt nyújtva nemcsak az adóegyezmény végrehajtására, hanem a másik szerződő állam adószabályainak végrehajtására tekintettel is), és külön figyelmet fordít a pénzmosás elleni nemzetközi szabályok betartására;
- Svájc fokozott figyelmet fordít továbbá a svájci bankok ügyfeleire, ösztönözve őket arra, hogy az illetőség szerinti állam adószabályainak minél inkább meg tudjanak felelni.

Mivel az Európai Bizottság nyomás alá helyezte a tagállamokat, intve őket attól, hogy belemenjenek egy Rubik-típusú egyezménybe, ami aláásná az automatikus információcsere kiépítésére törekvő európai politikát,³⁴ úgy tűnik, ma már a Rubik-egyezménybe foglalt gyakorlat az eredeti formában legalábbis nem követhető.

2.2.4. EU tagállamok különutas adópolitikája

A különutasság uniós szintéren csak anyagi jogi vonatkozásban érhető tetten, az eljárási jogi harmonizáció alól ugyanis a tagállamok nem vonhatják ki magukat. A különutas adópolitika jeleként megemlíthető a feltételes adómegállapítás gyakorlata. Elsősorban a tőkeküldő tagállamokra jellemző az, hogy tiltott állami támogatást magában rejtő feltételes adómegállapítási gyakorlatot folytatnak.³⁵ Erre az Európai Bizottság reakciója az volt, hogy kiszélesítették az adókoordi-

³³ Der Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Strategie für einen steuerlich konformen und wettbewerbsfähigen Finanzplatz; Diskussionspapier, 22. Februar 2012.

³⁴ Ld. Algirdas SEMETA adóügyi biztos 2012. március 5-én a dán elnökséghez címzett levelét, amelyet az ECOFIN-hez intézett.

³⁵ Ld. a Bizottság 2015. október 21-i, IP/15/5880. sz. sajtóközleményét a Fiat luxemburgi és a Starbucks hollandiai ügyében, a Bizottság 2016. augusztus 30-i, IP/16/2923. sz. sajtóközleményét az Apple irországi ügyében, a Bizottság 2016. december 21-i MEMO/16/4489. sz. sajtóközleményét, amelyben a Bizottság üdvözli az EU Bíróság döntését a C 20/15P. sz.

nációs irányelvet, belefoglalva abba a feltételes adómegállapodási döntésekről szóló automatikus információcserét is,³⁶ ami mindenképpen előrelépés, ugyanakkor az adótitokra való hivatkozással elmaradt a feltételes adómegállapítások nyilvánosságra hozatalára való kötelezés. A határozott bizottsági politika sértetheti az EU kereskedelmi partnereinek az érdekeit. Ezzel magyarázható pl. az, hogy az *Apple*-ügyben az amerikai adminisztráció hevesen reagált, nemzetközi adójogi elvekre hivatkozva a Bizottság versenyjogra alapított megközelítésével szemben.³⁷

Mivel a Bizottság a feltételes adómegállapítási ügyeket nem adó-, hanem versenyjogi ügyként kezeli, a jogvita tárgya nem is lehet az adóztató hatalom tagállamok közötti megosztása. Éppen ezért a Bizottság a vizsgálat során túllép a transzferár-szabályozás értelmében alkalmazható árkiigazítás módszertani kérdésein, és a helyes ár kérdésével abból a szemszögből foglalkozik, hogy az eredeti vagy a kiigazítható ár nem vezet-e versenytorzításhoz, ill. valamelyik alapvető szabadság igazolhatatlan korlátozásához. Hasonlóképpen nem azzal foglalkozik a Bizottság, hogy mely szabályok alapján lehet megállapítani azt, hogy valamely nyereséghányad betudható-e egy állandó telephely működésének, hanem azzal, hogy a telephelynek betudható nyereség elismerése vagy el nem ismerése versenytorzító hatással jár-e.

A Bizottság számára az alapkérdés az, hogy a feltételes adómegállapításhoz vezető tagállami döntés összeegyeztethető-e a diszkriminációtilalom és az alapvető szabadságok korlátozása tilalmának elveivel. Az állami támogatás vagyoni előnyben mutatkozik meg, ami adott esetben abból áll, hogy a hatóság az adóztatás megszokott jogrendjével szemben biztosít előnyös, csak a kérelmezőre kiterjedő speciális bánásmódot. Kérdésként felvetődik, hogy a standardtól való eltérést mint előnyt az általános adókötelezettségtől vagy valamiféle különös adókedvezményi szabálytól való eltérésként kell-e értelmezni.

Annak, hogy a támogatás megengedhető-e, kulcskérdése a szelektivitás megállapításához szükséges vonatkozási keret mint összehasonlítási alap meghatározása. Ez adójogi szempontból igen szűk lehet, tekintettel az adókötelezettség meghatározásának árnyalataira, versenyjogi szempontból azonban tipikusan sokkal tágabb, mert az adójogi intézkedés esetleges versenytorzító hatását a piacok szélesebb körében lehet érzékelni, ideértve a határon átnyúló

C-21/15P. sz. World Duty Free Group (spanyol goodwill) egyesített ügyben, a Bizottság 2017. október 4-i IP/17/3701. sz. sajtóközleményét az Amazon luxemburgi ügyében.

³⁶ A Tanács 2015/2376/EU irányelve, HL L 332. 2015. 12. 18. 1. o.

³⁷ The European Commission's recent state aid investigations of transfer pricing rulings; U.S. Department of the Treasury White Paper, August 24, 2016.

helyzeteket is. Pl. adójogi szempontból lehet arra hivatkozni, hogy csak a csoportvállalatok helyzetét kell összehasonlítani egy csoportkedvezményt érintő feltételes adómegállapítás vizsgálata során (ld. a Starbucks hollandiai ügyét), versenyjogi szempontból azonban a vonatkozási keret tágabb, és azokra a piaci szereplőkre is kiterjed, amelyek nem csoportvállalatok.

Mivel az adójog sokkal kevésbé nemzetköziesedett, mint a versenyjog, a vizsgálati keret már csak ezért is szűkebb. Az adójogtól azért is inkább idegen az univerzalista megközelítés, mert az adójogi kötelezettséget nem lehet áruba bocsátani, a versenyjog azonban szorosabban kapcsolódik piacgazdasági megfontolásokhoz. Az adójogi megközelítés parokiális volta megmutatkozik pl. a bankjogi szabályozással szemben is. Míg az adójogi intézmények jellemzően nemzetállami keretek közé vannak zárva, a bankélet olyan mértékben globalizálódott, hogy a pénzügyi konglomerátumok viselkedése már messze nem szabályozható nemzetállami eszközökkel.

A tőkeimportőr tagállamok által jellemző módon alkalmazott eszköz az ágazati különadó, amely Magyarországra leginkább jellemző. Amennyiben ez utóbbi önkényes megkülönböztetéshez vezet – ami pl. a magyar bolti kiskereskedelmi különadó esetében történt –, szintén nem összeegyeztethető az uniós joggal.³⁸ Más szempontból nézve a hazai vállalkozások megkülönböztető adóztatás révén megvalósuló előnyben részesítése tiltott állami támogatás, ami versenytorzító hatású, és ezért összeegyeztethetetlen a közösségi joggal. Ezért született elmarasztalás pl. a magyar reklámadó ügyében.³⁹

3. Főbb következtetések

Jól látható, hogy a BEPS-projekt 2013-as elfogadása óta a nemzetközi jogegységesítő törekvések felgyorsultak. A vezető államok erőteljes intézkedéseket tesznek az adóparadicsomok visszaszorítása érdekében és az érdeklődés homlokterébe került a határon átnyúló agresszív adótervezéssel szembeni védekezés. Ennek a törekvésnek a gyümölcse a kettős adóztatási egyezmények multilateralizálása az MLI megalkotása révén, ami nagy siker. Az MLI egyúttal hasznosítja a BEPS-akciótervek legfontosabb eredményeit is. Különösen fontos fejlemény a BEPS 6. akciótervének tükrében végbemenő hangsúlyváltás a

³⁸ C-385/12. Hervis sz. ügy, EU:C:2014:47.

³⁹ A Bizottság határozata (2016.11.4.) a Magyarország által a reklámbevétel adózására vonatkozóan végrehajtott SA.39235 (2015/C) (ex 2015/NN) intézkedésről, C(2016) 6929 final.

joggal való visszaélés megakadályozására. Ennek eredményeként alaphelyzet az, hogy az adózónak kell jóhiszeműségét bizonyítania, ha egyezményi kedvezményeket kíván igénybe venni. Még nagyobb lépés lenne a transzferár-szabályozás reformja, sőt, kiiktatása a határon átnyúló adókonszolidációs lehetőség megteremtésével. Ez nemcsak könnyebbé és egyértelműbbé tehetné a társasági adóalap megállapítását, de bevezetésével a multinacionális vállalatok adóelkerülésével szemben is hatásos eszközhöz lehetne jutni.

Eljárási jogi tekintetben áttörés a FATCA bevezetése, és különösen az, hogy ennek végrehajtása során, az egymással párhuzamos IGA-dokumentumok révén az adóelkerülés megakadályozására szolgáló egyoldalú amerikai intézmény multilateralizálódott. Az, hogy adott államban, a forrásországban tevékeny pénzügyi közvetítő információt továbbíthat a befektető illetősége szerinti állam hatóságainak, paradigmaváltás. Európában ezt az eljárást először a kamattakarítási irányelvben törvényesítették, amely azóta világszerte elterjedt. Az automatikus információcsere kiterjesztése és a közös jelentéstételi előírások (CRS) bevezetése áttörést jelent az adóeltitkolással szembeni küzdelemben.

A különutas megoldások közül rendíthetetlennek látszott a Rubik-egyezményekhez hasonló egyoldalú politikán alapuló intézkedések megtételén alapuló stratégia, ami azonban jelenleg már egyre kevésbé fenntartható. Hasonlóképpen hatásos ellenállásba látszanak ütközni – legalább is az EU-ban – a feltételes adómegállapításokba foglalt állami támogatás alkalmazása és az ágazati különadók révén érvényesítendő diszkrimináció. Mivel e téren a nemzetközi jogközelítés még nem körvonalazódik, egyelőre nem csökken a vita hevessége az EU és az Egyesült Államok között.

Az igazi kihívás az olyan intézmények alkalmazása, mint a brit DPT és az amerikai „*excise tax*”. Ezek kétségtelenül a határon átnyúló agresszív adótervezés visszaszorítására irányulnak, éppen a BEPS-projektre való hivatkozással. Ironikus ugyanakkor a BEPS-re való hivatkozás, amely mögött rejlő megközelítés nagy újdonsága az integratív, holisztikus, vagyis nemzeti adórendszereken átívelő megkülönböztetés. Ezzel élesen szembehelyezkedik minden egyoldalú lépés, és végeredményben nem segíti az adóelkerüléssel szembeni védekezést.

A DPT és az „*excise tax*” esetében renthagyó intézmények alkalmazásáról van szó, de ide sorolhatók a magyar ágazati különadók is. Bevezetésük célja nem csupán adóbevétel elérése, hanem legalább ennyire fontos a károsnak minősített magatartásról való visszatartás. Nem véletlen, hogy a DPT elkerülhető, ha az adózó bejelentését követően megegyezés születik az adóhatósággal. Hasonlóképpen az „*excise tax*” is elkerülhető, ha a külföldi kapcsolt vállalkozás bejelentkezik adóalanynak Amerikában, és az ECI lapján adózik. Ha az adózók

elkerülik a büntető jellegű adók megfizetésének kötelezettségét, kevesebb adót fognak fizetni, de fognak adót fizetni, szemben a korábbi, adókikerülést lehetővé tevő állapotokkal.

Az állam számára a legfontosabb az agresszív adótervezést megvalósító magtartás visszaszorítása. Ebben a tekintetben egy para-fiskális eszköz alkalmazásáról, sajátos Pigou-adóról van szó. Ennek nemzetköziesítése különösen nehéz, hiszen nem lehetséges támaszkodni a nemzetközi adójog világában már megszokott értelmezésre és kommentárokra. A jövőben ugyanakkor feltehetően mind kevésbé lehetséges tartózkodni rendhagyó intézmények és jogi kategóriák bevetésétől. Ez annál könnyebb, minél előrehaladottabb a jogközelítés, a gazdasági integráció és a hatóságok közötti koordináció.

PÉNZÜGYI FOGYASZTÓVÉDELEM A VÁLASZTOTTBÍRÓSÁGI ELJÁRÁSBAN

ERDŐS Éva

intézeti tanszékvezető egyetemi docens (ME ÁJK)

1. Bevezető gondolatok¹

A választottbírói eljárás kikötése nemrégiben még igen gyakori és gyors megoldást jelentett a pénzügyi fogyasztói szerződések problémáira, köszönhetően a választottbírói eljárás leggyakrabban emlegetett előnyeinek, a gyors és egyfokú eljárásnak. A választottbírói eljárás előnyeiként említhetjük ezen kívül még az üzleti titoktartást, a zárt tárgyalások lehetőségét, vagy éppen a kötetlenebb és rugalmasabb eljárást, a bíróválasztás szabadságát, a szigorú összeférhetlenségi, kizárási szabályokat, és nem utolsósorban a pernyertes félnek kedvező jogerős és egyben végrehajtható határozatot, amely az azonnali behajtást lehetővé teszi, így a pernyertes fél hamarabb juthat a pénzéhez, hamarabb szerezhethet érvényt az ítéletnek.² A választottbírói eljárás kikötése tehát jó megoldásnak bizonyult a fogyasztói szerződésekben a pénzügyi intézmények részéről, és megjegyzem a 2014-et megelőzően kötött szerződésekben, a jelenleg is folyamatban lévő ügyekben még ma is van lehetősége eljárni a választottbírói eljárásnak.

A 2008-as gazdasági világválság azonban erősen éreztette hatását a választottbírói eljárásokra, a devizahiteles szerződések teljesíthetatlenné váltak az árfolyam nagy mértékű változása miatt, az Európai Unióban pedig

¹ Halustyik Anna kedves kolléganóm emlékére és tiszteletére két okból is választottam ezt a témát: egyrészt, mivel Anna legkedvesebb témaköre a pénzügyi intézményrendszer szabályozása volt, másrészt az MKIK mellett szervezett Állandó Választottbírói Ajánlási Listáján szereplő választottbírójaként számos devizahiteles gépjármű lízing és kölcsön szerződésben volt alkalmam részt venni választottbíróként.

² HORVÁTH Éva: A követelések bírói érvényesítése, a választottbíráskodás. In: BÁNRÉVY Gábor (szerk.): *A külkereskedelmi tevékenység jogi kézikönyve*. Budapest, ELTE Jogi Továbbképző Intézet, 1994. 422–424.

előtérbe kerültek a fogyasztói szerződések tisztességtelen szerződéses kikötései. Ennek kapcsán a Tanács 93/13/EGK. irányelve alapján az Európai Unió Bírósága több ügyben is foglalkozott a tisztességtelen választottbírói kikötésekkel, azok feltételeivel, és egyben felállította a tisztességtelen választottbírói kikötések kritériumrendszerét.

Mindezek hatására a magyar jogi szabályozásban az új Polgári törvénykönyv (Ptk.)³ az európai uniós szabályozás figyelembevételével – az irányelv legszigorúbb megoldását alkalmazva – kimondta, hogy a fogyasztói szerződésekben tilos a választottbírói eljárás kikötése, így 2014. március 15-től a fogyasztói szerződésekben már nem lehet érvényesen kikötni a választottbíróiságot. Ezzel tehát megállapíthatjuk, hogy a pénzügyi fogyasztóvédelem egyik fontos eleme megvalósult, a pénzügyi fogyasztói és a fogyasztói szerződésekben tilos lett a tisztességtelen választottbírói szerződéses kikötés.

Amikor azonban a fél fogyasztónak nem minősíthető, valamint a 2014-et megelőzően kötött szerződések esetében még mindig helye van a választottbírói kikötésnek és eljárásnak. Még most is előfordul a választottbírói eljárás gyakorlatában, hogy jóval a 2014-et megelőzően kötött pénzügyi fogyasztói szerződések-ből eredő követelés engedményezés útján kerül a pénzügyi intézménytől vagy pénzügyi vállalkozástól egy faktoring tevékenységet folytató pénzügyi vállalkozáshoz, és a szerződésben kikötött választottbírói eljárást le kell folytatni.

Tanulmányomban a szabályozás európai uniós megoldásait tekintem át a Magyar Kereskedelmi Iparkamara mellett szervezett Állandó Választottbírói Szemszögéből, érintve az új választottbíráskodásról szóló törvény előírásait, és a választottbírói eljárás előnyeit is.⁴

2. A választottbírói eljárás hatáskörének elhatárolása, eljárása a – pénzügyi – fogyasztói szerződésekben

A devizahitelezési – pénzügyi fogyasztói – szerződésekben a pénzintézetek, pénzügyi vállalkozások – az európai harmonizáció eredményének köszönhető folyamatos jogalkalmazói szigorítást megelőzően – előszeretettel alkalmazták a választottbírói kikötéseket, lakáshitelezési szerződések esetén elsősorban a Pénz- és Tőkepiaci Állandó Választottbírói Szemszög kikötése, míg a gépjármű devi-

³ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (továbbiakban új Ptk.) 6:104. § (1) bekezdés i.) pontja.

⁴ A 2017. évi LX törvény a választottbíráskodásról jelentősen megváltoztatta a választottbírói eljárás rendjét.

zahiteles kölcsönszerződések esetében a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara mellett szervezett Állandó Választottbíróóság kikötése került gyakran a fogyasztói szerződésekbe. A Magyar Kereskedelmi és Iparkamara mellett szervezett Állandó Választottbíróóság (továbbiakban Választottbíróóság) elé a fogyasztói szerződések közül a gépjármű lízing- és kölcsönszerződések kerültek, és 2008-tól 2011-ig az éves ügyszám jelentős részét tették ki ezek az ügyek.⁵

A választottbíróóság eljárásának kikötését általában a fogyasztói szerződések mellékletét képező Általános Szerződési Feltételek, Kölcsön, személy- és kis-hasznon gépjárművekre (továbbiakban ÁSZF) című dokumentum tartalmazta, és emellett az egyénileg külön íven megszövegezett és megkötött kölcsönszerződésekbe, kezességi szerződésekbe is belekerült egy külön felhívás, valamint hivatkozás az ÁSZF választottbíróági kikötést tartalmazó konkrét pontjára. A Választottbíróóság előtt folyamatban lévő ügyekben a választottbíráskodásról szóló 1994. évi LXXI. törvény (továbbiakban régi Vbtv.) 3. § (1) bekezdése szerint választottbíróági eljárásnak a bírósági peres eljárás helyett van helye, tehát a választottbíróági kikötés kizárólagos, mindig kizárja a rendes bírói út igénybevételét.⁶

A választottbíróági szerződés általában nem jelent külön megállapodást a felek között, csupán azt jelenti, hogy a felek akár külön íven szövegezett szerződésben, akár az alapszerződés bármely pontjában kiköthetik a választottbíróóság kizárólagos eljárását; általában a felek ez utóbbi mellett döntenek.

Nem lehetett helye azonban eseti vagy állandó választottbíróági eljárásnak:⁷

- a) a Polgári perrendtartás (Pp.) XV–XXIII. fejezetében szabályozott eljárásokban,
- b) olyan ügyben, ahol a jogvita tárgya a nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény hatálya alá tartozó nemzeti vagyon, vagy ahhoz kapcsolódó jog, igény, követelés,

⁵ Ld. erről bővebben: LUKÁCS Józsefné: A magyar Kereskedelmi és Iparkamara mellett szervezett Állandó Választottbíróóság 2006-2011. évi tevékenységének számszerű adatai. In: KECSKÉS László – LUKÁCS Józsefné (szerk.): *Választottbírók könyve*. Budapest, HVG-Orac, 2012. 237. A beérkezett ügyek 1995-től kezdődően fokozatosan emelkedő tendenciát mutattak, 2003-ban és 2005-ben kiugró eredményt produkáltak: 590 (2003) és 417 (2005), 2006-ban 411 ügy érkezett a Választottbíróósághoz. LUKÁCS Józsefné: A Választottbíróóság 2013-as tevékenységéről. *Európai Jog*, 2014/2. 36–38. 2010-ben: 269 ügy, 2011-ben 335 ügy, 2012-ben 236 ügy, míg 2013-ban 177 ügy érkezett a Választottbíróósághoz. Ezekből jelentős a bérleti szerződésekből eredő követelések száma, és még mindig magas a termelők közötti, illetve a gépjármű kereskedelemhez kapcsolódó kölcsön – és lízingügyletekből fakadó perek száma. LUKÁCS (2014) i. m. 36.

⁶ Kúria 3/2013 október 15-én hozott Polgári Jogegységi Határozata.

⁷ Régi Vbtv. 4. §.

- c) továbbá olyan ügyekben, amelyekben törvény a jogvita választottbírósági eljárásban történő rendezését kizárja.

Ma már ilyen tilalomnak minősül a választottbírósági kikötés a fogyasztói szerződésekben – így a devizahitelezési szerződésekben is –, mivel ezekben a szerződésekben is felkerültek a választottbírósági kikötések a tisztességtelen kikötések listájára, köszönhetően az európai jogharmonizációs folyamatnak, valamint a Kúria 2013. október 15-én meghozott 3/2013-as Polgári Jogegységi Határozatának, melyet megelőzött a Legfelsőbb Bíróság Polgári kollégiumának 2/2011. PK véleménye a fogyasztói szerződés érvényességével kapcsolatos egyes kérdésekről, és legfőképpen a 2013. évi V. törvény (új Ptk.) rendelkezésének, valamint a 2017-től hatályos új választottbíráskodásról szóló törvény 1. § (3) bekezdésében foglaltaknak.⁸

A fenti szigorú törvényi előírásnak megfelelően, a régi Vbtv. 4. §-ában megfogalmazott törvényi tilalommal együtt értelmezve tehát a devizahitelezési – fogyasztói – szerződésekben magánszemély esetében 2014. március 15. óta már nem lehet kikötni a választottbírósági eljárást, mivel a Vbtv. szerint sincs helye a választottbíróság kikötésének, amennyiben törvény a jogvita rendezésének választottbírósági útját kizárja, márpedig az új Ptk. 6:104. § (1) bekezdésének i.) pontja kizárja a választottbírósági kikötést a fogyasztói szerződésekben.

A Kúria emellett a 3/2013. PJE jogegységi határozatában is kimondta, hogy a fogyasztói szerződésben az általános szerződési feltételre alapuló, vagy az egyedileg meg nem tárgyalta feltételre alapuló választottbírósági kikötés tisztességtelennek minősül.

A következőkben áttekintem az európai uniós szabályozás sarokpontjait, valamint a választottbírósági gyakorlatát egy-egy gyakorlati példán keresztül.

Bár a választottbíráskodásról szóló régi törvény csak 1994-ben lépett hatályba,⁹ Magyarországon már a XX. század első évtizedeiben is működtek választottbíróságok, mint például a tisztességtelen verseny ügyekben eljáró kamarai választottbíróság, valamint az áru- és értéktözsdek mellett szervezett választottbíróság.¹⁰ Az intézményes választottbíróság 1949 óta működik a

⁸ A mai hatályos választottbíráskodásról szóló 2017. évi LX. törvény 1. § (3.) bekezdése szerint: „Nincs helye választottbírósági eljárásnak fogyasztói szerződésből eredő jogvita esetén, valamint a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) Hetedik Részében szabályozott különleges eljárásokban és a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény hatálya alá tartozó eljárásokban elintézendő ügyekben.”

⁹ 1994. évi LXXI. törvény a választottbíráskodásról.

¹⁰ HORVÁTH (1994) i. m. 422.

Magyar Gazdasági Kamara mellett, a mai Magyar Kereskedelmi és Iparkamara mellett szervezett Választottbíróágként, és a Tőzsde mellett is működik választottbíróág 1990 óta Magyarországon.¹¹ A Pénz- és Tőkepiaci Állandó Választottbíróág hatáskörébe főként a tőzsdei, hitelintézeti és befektetési vállalkozási ügyek tartoztak a régi szabályozás szerint.¹²

Az új választottbíróági törvény – a 2017. évi LX. törvény – pedig összevonta – az Agrárkamara mellett működő Választottbíróág és a Sport Állandó Választottbíróág kivételével – a ma Magyarországon működő állandó választottbíróágokat, így a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara mellett szervezett Választottbíróágot, a Pénz- és Tőkepiaci Állandó Választottbíróágot és az Energetikai Állandó Választottbíróágot Kereskedelmi Választottbíróág címen.¹³ A Pénz- és Tőkepiaci Állandó Választottbíróág, valamint az Energetikai Állandó Választottbíróág 2017. december 31-i hatállyal megszűnt.¹⁴ Az új hatáskörökkel rendelkező kereskedelmi választottbíróág – az MKIK mellett működő Állandó Választottbíróág – a 2018. január 1-je után indult választottbíróági eljárásokban járhat el, és az új Vbtv. 1. § (3) bekezdésének rendelkezéseit a 2018. január 1. napját követően megkötött választottbíróági szerződésekre kell alkalmazni.¹⁵

A választottbíróági eljárás igénybevételére csak akkor kerülhet sor a régi Vbtv. értelmében, ha a felek egyike legalább gazdasági tevékenységgel hivatásszerűen foglalkozó személy, a jogvita e tevékenységével kapcsolatos, a választottbíróági eljárást a felek szerződésben kikötötték és törvény nem tiltja meg a választottbíróági eljárást az adott ügyben.¹⁶

A választottbíróági kikötésnek írásban kell megtörténnie, vagy a jogvita alapjául szolgáló szerződésben, vagy külön választottbíróági szerződésben. Ezzel egyenértékű, ha a felperes a keresetében a választottbíróághoz fordul, és

¹¹ HORVÁTH (1994) i. m. 425. Ez a Pénz- és Tőkepiaci Állandó Választottbíróág.

¹² Ld. a 2001.évi CXX. törvény a tőkepiacról (Tpt.) 376. §.

¹³ Az új eljárási szabályzat elfogadás alatt áll, az új összevont Választottbíróág neve Magyar Kereskedelmi és Iparkamara mellett működő Állandó Választottbíróág a javaslat szerint.

¹⁴ 2017. évi LX. törvény 67. § (1) bekezdése.

¹⁵ 2017. évi LX. törvény 65. § (1) bekezdése, és 66. §.

¹⁶ Nem lehetett helye választottbíróági eljárásnak a régi Polgári perrendtartás XV–XXIII. fejezetében szabályozott eljárásokban, a nemzeti vagyonhoz kapcsolódó jog, igény esetén, és ott, ahol törvény kizárja 1994. évi LXXI. törvény 4. § alapján. A ma hatályos – 2018. január 1.napjától – szabály szerint pedig: Nincs helye választottbíróági eljárásnak a fogyasztói szerződésből eredő jogvita esetén, valamint a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) Hetedik Részében szabályozott különleges eljárásokban és a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény hatálya alá tartozó eljárásokban elintézendő ügyekben.” 2017.évi LX. törvény a választottbíráskodásról 1. § (3) bek.

állítja, hogy a felek között választottbíróvási szerződés jött létre, és az alperes is elismeri, vagy legalábbis nem tagadja ezt a tényt.

Az MKIK mellett szervezett Választottbíróvási elé került ügyekben – a gépjármű hitelezési szerződésekben – a felek leggyakrabban a jogvita alapjául szolgáló szerződésben kötötték ki a választottbíróvási hatáskörét, illetékességét és eljárását. Ebből logikusan azt gondolhatnánk, hogy a felek ritkán teszik kérdésessé a választottbíróvási kikötést, hiszen abban már előzőleg közös akarattal megállapodtak.

A felek jogvitáiban azonban a szerződéses kikötés ellenére is gyakran felmerült a választottbíróvási hatáskör jogossága. Hatáskörét a választottbíróvási hivatalból is köteles vizsgálni minden esetben az MKIK mellett szervezett Választottbíróvási Eljárási Szabályzatának 1. § (7) bekezdése alapján. A felek hatásköri kifogást a védekezési irat előterjesztésével egyidejűleg, amennyiben ilyen nem adott be az alperes, akkor a szóbeli első tárgyaláson tehetnek. A Választottbíróvási minden esetben nyilatkoztatja az első tárgyaláson jelen lévő feleket a hatáskörrel és az eljáró tanács összetételével kapcsolatosan. A Választottbíróvási a hatásköre ellen benyújtott hatásköri kifogást általában előzetes kérdésként külön bírálja el végzésben, azonban a Választottbíróvási jogosult arra is, hogy az eljárást lefolytassa és a hatásköri kifogásról csak az ügyet eldöntő végső határozatban rendelkezzen. A választottbíróvási esetleges olyan döntése, amely szerint az alapul szolgáló szerződés, amelyben a választottbíróvási kikötés is szerepel, érvénytelen, *ipso iure* nem vonja maga után a választottbíróvási kikötés vagy megállapodás érvénytelenségét, mivel a szerződés részét képező választottbíróvási kikötést úgy kell értelmezni, mint az alapjául szolgáló szerződés egyéb kikötéseitől független megállapodást.¹⁷

Fontos előírás az eljárásban: amennyiben a félnek tudomása van arról, hogy a választottbíróvási eljárásban az eljárási szabályzat, vagy a választottbíróvási kikötés valamely pontját nem tartották be, és ennek ellenére a fél továbbra is részt vesz az eljárásban anélkül, hogy a tiltakozását haladéktalanul, vagy határidőn belül bejelentené, azt vonja maga után, hogy ez esetben a fél lemondott a kifogás jogáról.

A hatásköri kifogásokat illetően érzékeny kérdés volt az új, 2017-es választottbíróvási törvény elfogadásáig a devizahitelezési szerződésekkel kapcsolatban a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara mellett szervezett Állandó Választottbíróvási és a Pénz- és Tőkepiaci Állandó Választottbíróvási hatáskörének elhatárolása. A tételes jogi szabályozásból az volt látható, hogy a Pénz- és

¹⁷ Eljárási Szabályzat 1. § (7)–(9) bek.

Tőkepiaci Állandó Választottbíróóság eljárásába főként tőzsdei, hitelintézeti és befektetési vállalkozási ügyek tartoztak.¹⁸ Az elhatárolás leginkább 2005-től vetett fel több kérdést is, amikor a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara mellett szervezett Választottbíróaságon tömegesen megjelentek a használt gépjárművek adásvételéhez kapcsolódó kölcsön- és lízingszerződésből eredő keresetek, melyeket az erre szakosodott pénzügyi vállalkozások kötöttek ügyfeleikkel. A hatásköri kérdések a befektetési vállalkozásokkal kapcsolatosan váltak bizonytalanná, a befektetők alanyi körének és tevékenységének kiterjedése miatt.¹⁹ A keresetek befogadásával kapcsolatosan a Választottbíróóság azt az álláspontot képviselte – egy 2005-ben született államtitkári állásfoglalás megerősítése folytán²⁰ –, hogy a Tpt. 376. § (6) és (7) bekezdése is csak a befektetési vállalkozások és hitelintézetekre írt elő kötelezettséget, így nem jogszerűtlen a pénzügyi vállalkozás és ügyfele közötti szerződésekben az MKIK mellett szervezett Választottbíróóság hatáskörének kikötése.

Fontosnak tartom megemlíteni, hogy a folyamatban lévő eljárásokban egyedül hatásköri kérdésben van helye a választottbíróóság hatáskört megállapító végzése ellen rendkívüli jogorvoslatnak, amennyiben a fél a határozat kézhezvételétől számított 30 napon belül az illetékes Törvényszékhez fordul a régi Vbtv. alapján.²¹

3. A Választottbíróági eljárás jellemzői és előnyei

A választottbíróági eljárás népszerűsége többek között abban áll, hogy sok esetben kedvezőbb az eljárási szabályozása a rendes bírói útnál, és ezek az előnyök az új Vbtv. szerint is megmaradnak. Az eljárás előnyeit a következőkben foglalhatjuk össze:

A választottbíróági eljárás előnyei:

¹⁸ A tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. és a 2008. évi CIII. törvény (Tpt.) 376. §.

¹⁹ KECSKÉS (2012) i. m. 176–177.

²⁰ *Az államtitkári állásfoglalás szövege szerint:* „A Tpt. 376. § (3) bekezdése szerint a Pénz- és Tőkepiaci állandó Választottbíróóság eljárásának van helye többek között a pénzügyi szolgáltatással és kiegészítő pénzügyi szolgáltatások esetében. Tekintettel azonban arra, hogy a Tpt. vonatkozó szakaszai, annak módosításai, valamint mind az eredeti törvényszöveg, mind a módosítás indokolása a Pénz- és Tőkepiaci állandó Választottbíróóság kapcsán következetesen a tőzsdét, hitelintézetet illetve befektetési vállalkozást nevesíti, álláspontom szerint jelenleg nem jogszerűtlen, hogy pénzügyi vállalkozás és ügyfele közötti, 2002. január 1-je után kötött szerződések az MKIK mellett szervezett Választottbíróóság hatáskörét tartalmazza.” KECSKÉS (2012) i. m. 177.

²¹ Régi Vbtv. 25. § (1) bekezdése és 51. §.

- gyors, mert 6 hónapon belül az eljáró bírói tanács megalakulásától számítva az eljárást egyszerű ügyekben lehetőség szerint befejezik,
- relatíve olcsó, mert az eljárás egyfokú, így az ügy hamarabb befejeződik, kevesebb tárgyalásra van szükség, ami csökkenti a felek kiadásait,
- zártkörű tárgyalás, ami az üzleti titok kiszivárgását akadályozza meg,
- egyfokú eljárás, mert a választottbírói ítélet ellen nincs helye fellebbezésnek, azt csak a törvény által felsorolt szűk körben, esetekben lehet megtámadni, azaz a választottbírói ítélet állami bíróság általi érvénytelenítésének csak kizárólagos esetekben lehet helye,
- jogerős és azonnal végrehajtható határozat, ami a gyors behajtásnak kedvez, vagyis a pernyertes fél hamarabb juthat a pénzéhez, hamarabb lehet érvényt szerezni az ítéletnek,
- kötetlenebb, rugalmas eljárás,²²
- bizalmasan kezelt adatok és felek, üzleti titok őrzése,
- szabad bíróválasztás,
- szigorú összeférhetlenségi és kizárási szabályok,
- papír alapú, hagyományos meghallgatás és eljárás.

Az eljárás hátránya lehet:

- drágább (lehet) az állami bírósági úton való igényérvényesítéstől,
- korlátozza a jogorvoslati jogot, mivel fellebbezésnek nincs, csak a határozat érvénytelenítésének van helye, szigorúan csak a Vbtv.-ben meghatározott, korlátozott esetekben,²³
- az eljárás a Választottbírói székelyén folyik, ebből következően a vidéken lakó felektől megköveteli az ország fővárosába történő utazást.

Az intézményes választottbírói eljárás előnyeit azért említhetjük relatív előnynek, mert azok leginkább az eljárásban résztvevő felek közül valójában a pernyertes félnek kedveznek.

A fentiekén kívül további előnyöket is rejt a választottbírói eljárás, amelyek gyorsítják és egyszerűsítik az eljárást.²⁴

²² Ld. még HORVÁTH (1994) i. m. 422–424.

²³ Régi Vbtv. 54–55. §: a választottbírói ítélet érvénytelenítésének csak a kézbesítéstől számított 60 napon belül lehet helye, a keresetet az alperes székhelye szerint illetékes törvényszékhez kell benyújtani. Ez a szabály az új Vbtv.-ben is megmaradt.

²⁴ A jelenlegi (2018. február) még hatályos eljárási szabályzat szerint történt az elemzés.

1. Lerövidíti és megkönnyíti az eljárást az iratok szabályszerű kézbesítésére vonatkozó szabály.²⁵ A küldeményt (keresetlevelet, idézést, tárgyalási jegyzőkönyvet, végzést, ítéletet) a belföldi címzett esetében az elküldéstől számított nyolcadik napon kézbesítettnek kell tekinteni, amennyiben azt bizonyítható módon a címzett utolsó székhelyére, szokásos tartózkodási helyére vagy postai címére elküldték. A küldeményeket tértivevényes ajánlott levélben küldi ki a Titkárság, így a „nem kereste”, „elköltözött” megjegyzéssel visszaérkezett tértivevény ellenére is kézbesítettnek kell tekinteni az iratot, amennyiben a lakcímnnyilvántartó igazolása, vagy cégek esetében a hatályos cégkivonat, cégmásolat igazolása szerint az irat postázása a fél utolsó ismert lakhelyére vagy székhelyére történt meg.
2. A választottbíró vagy az eljáró tanács elnökével szembeni kifogás megtételének korlátozott határideje van: az eljáró tanács összetételéről történő tudomásszerzést követő 15 napon belül kell megtenni, vagy a kifogást megalapozó körülményről történő tudomásszerzést követően haladéktalanul, de legkésőbb a tárgyalás berekesztéséig.²⁶ Ezzel tehát nem húzható el az eljárás, és csak nagyon indokolt esetben lehet kifogásolni összeférhetlenség miatt a választottbíró személyét.
A Szabályzat megsértése miatti kifogást azonnal meg kell tenni, mivel az a fél, aki tudja, hogy a Szabályzat valamely előírását nem tartották be az eljárás során, és ennek ellenére továbbra is részt vesz az eljárásban, úgy kell tekinteni, mint aki lemondott a panaszjogáról.²⁷
3. Amennyiben az alperes úgy próbál meg kibújni a felelősség alól, hogy nem reagál a felperes keresetére, az idézésre, és a tárgyaláson sem jelenik meg szabályszerű idézés ellenére sem, akkor a Szabályzat 32. § (1) bekezdése lehetőséget nyújt – az eljárás gyors befejezése érdekében –, hogy a tárgyalást a tanács az alperes távollétében tartsa meg. Az az alperes, aki szabályszerű idézés ellenére nem jelenik meg a tárgyaláson, és írásbeli védekezést sem terjeszt elő, képviselőtéről sem gondoskodik, saját magát fosztja meg a védekezés lehetőségétől és ezzel ő maga éri el, hogy a vita mihamarabb, gyorsan lezárásra kerüljön.

²⁵ Eljárási Szabályzat 11. §.

²⁶ Eljárási Szabályzat 19. §.

²⁷ Eljárási Szabályzat 16. §.

4. A passzív alperesi magatartás következménye, amikor az eljáró tanács – alátámasztott kereseti követelés esetén – a rendelkezésre álló iratok alapján dönti el az ügyet. A Szabályzat 25. § (3) bekezdése értelmében, amennyiben az alperest a Titkárság felhívta többször is a válaszirat – az érdemi védekezés – előterjesztésére, és ennek a meghosszabbított határidőben sem tesz eleget az alperes, úgy az eljáró tanács a rendelkezésre álló iratok és bizonyítékok alapján hozhatja meg a határozatát. Ugyanezen szabályt erősíti a Szabályzat 35. § (3) bekezdése is, ugyanis, amennyiben a fél nem jelenik meg a tárgyaláson és bizonyítékait a felhívás ellenére a tanács által megadott határidőre nem terjeszti be, az eljáró tanács határozatát a már rendelkezésre álló iratok alapján hozza meg. Az eljárás során a Szabályzat által beépített biztosítékok biztosítják az alperes számára a védekezés lehetőségét, az alperesnek tehát a választottbíróság több lehetőséget is ad, hogy érdemi védekezését előadja, azonban amennyiben ezekkel nem él, úgy nem hivatkozhat arra, hogy nem volt lehetősége (időben) előterjeszteni az ügyet.

Ez különösen azért fontos és egyben olyan kérdés, amelyben a tanácsnak vagy az egyesbíróknak különösen körültekintően kell eljárnia, mert érvénytelenítési ok lehet, ha a fél nem lett szabályszerűen értesítve az eljárásról, vagy az ügyét egyébként nem volt képes előterjeszteni.²⁸

A választottbíróság megküldi felperes keresetlevelét és felhívja alperest válaszirat előterjesztésére, a Titkárság értesíti alperest a Tanács megalakulásáról, felhívja a tárgyalásra szóló idézésben és azt megelőzően külön is, hogy adjon be válasziratot, és végül a tárgyaláson is előadhatná védekezését, vagy írásban is előterjeszthetné azt. Ez összesen legalább 4 alkalom, amikor az alperes élhetne perbeli jogaival, amennyiben nem teszi, úgy magát fosztja meg a védekezés lehetőségétől. A tárgyalási jegyzőkönyv kiküldésre kerül a tárgyaláson meg nem jelent alperesnek, aki bizonyítékait az ott meghatározott határidőn belül még mindig beterjeszthetné a tárgyalás berekesztéséig.

Az alperes hallgatása több oknak is betudható, nem egyszer rosszhiszemű magatartás áll mögötte. Az első ilyen ok, ha az alperes ténylegesen soha nem vette kézhez az iratokat, mert nem vette fel a postán, vagy elköltözött. Alperes mulasztása ezekben az esetekben

²⁸ Régi Vbtv. 55. § (1) bekezdés c) pontja.

saját személyének, saját felróható magatartásának tudható be, így erre alappal nem hivatkozhat. A másik ilyen ok lehet, ha alperes bizonyíthatóan és láthatóan passzív magatartást tanúsít, átveszi ugyan az iratokat, de arra nem küld írásbeli védekezést, vagy nem jelenik meg a tárgyaláson sem, és nem menti ki magát, képviselőtéről sem gondoskodik. Ez az eset talán még szigorúbban ítéelhető meg, mivel ez az alperes rosszhiszemű magatartására utal, így semmiképpen nem értékelhető a másik fél terhére. Alperes ezzel perelhúzó szándékát is bizonyíthatja, és ezt akadályozza meg a Szabályzat fentiekben ismertetett két pontja: a 25§ (3) és a 35. § (3) bekezdés.

5. Végül az egyfokú eljárás szintén a gyorsaságot szolgálja, mivel a választottbíróóság ítélete azonnal jogerős és végrehajtható, nincs másodfokú eljárás, ami meghosszabbítaná a per időtartamát. Az ítélet ellen – a törvény által meghatározott esetekben – érvénytelenítést lehet kérni a fentiekben már hivatkozott feltételek és indokok alapján.

Ezek az eljárási szabályok az általánosan elfogadott előnyökhöz képest további előnyökkel szolgálnak, ami újabb magyarázattal szolgál a választottbíróági eljárás népszerűségéhez. Az előnyökhöz sorolnám még az eljárás rugalmasságát és kötetlenségét, amit a fenti szabályok is alátámasztanak.

4. A választottbíróági kikötés, mint tisztességtelen feltétel szabályozása az Európai Unió jogában

Az Európai Közösségek Tanácsa 1993. április 5-én elfogadta a fogyasztókkal kötött szerződésekből alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló 93/13/EGK irányelvét az egységes belső piac létrehozására tekintettel. A Tanács 93/13/EGK irányelvének szabályozása elsősorban a fogyasztói szerződések polgári jogi kérdéseire vonatkozik, a választottbíróági kikötés tárgyához csupán egy kérdésben kapcsolódik. Az irányelvben tisztázott kérdéseket azonban érdemes szélesebb körben áttekinteni a választottbíróági kikötések tisztességtelenségének vizsgálatánál.

A tisztességtelenség általános feltételeinek a megítélése kapcsán az irányelv az alábbi szempontok vizsgálatát tartja fontosnak: *a jóhiszeműség követelményét*, ami magában kell, hogy foglalja az alábbiakat:

- a) figyelemmel kell lenni a szerződő felek alkupozíciójának erősségére,

- b) arra, hogy ösztönözték-e valamilyen módon a fogyasztót a szerződéses feltétel elfogadására,
- c) szem előtt tartották-e a fogyasztó törvényes érdekeit és
- d) méltányosan és tisztességesen jártak-e el a fogyasztóval szemben.

A *tisztességtelen jelleg megítélésénél* számít továbbá, hogy:

- a szerződéseket egyszerű, érthető nyelven fogalmazták-e meg,
- követelmény továbbá, hogy a fogyasztó számára lehetőséget kell biztosítani, hogy megismerhesse az összes feltételt,
- és kétség esetén a legkedvezőbb értelmezést kell irányadónak elfogadni.

Az irányelv azt is megfogalmazza, hogy az áruk, szolgáltatások természete is befolyásolja a szerződéses feltétel tisztességtelen jellegének megítélését.²⁹

Az egyedileg meg nem tárgyalt szerződési feltétel is lényeges kritérium, amennyiben az a jóhiszeműség követelményében ellentétben a felek szerződésből eredő jogaiban és kötelezettségeiben jelentős egyenlőtlenséget idéz elő a fogyasztó kárára.

4.1. A fogyasztó fogalma az irányelvben

Mivel a tisztességtelen szerződéses feltételek csak a fogyasztói szerződésekre vonatkoznak, így fontos kérdés annak megítélése, hogy ki minősül fogyasztónak, *mit tekinthetünk fogyasztói szerződéseknek*. Ennek tisztázása alapvető követelmény a jelenleg folyamatban levő választottbíróági ügyekben is. Az irányelv³⁰ olvasatában fogyasztó *csak természetes személy lehet*, aki *olyan célból jár el* az irányelv hatálya alá tartozó szerződésekben, *amely kívül esik saját szakmája, üzleti tevékenysége vagy foglalkozása körén*. Az eladó, vagy a szolgáltató pedig minden olyan természetes vagy jogi személy, aki a fogyasztói szerződésekben saját szakmája, üzleti tevékenysége vagy foglalkozása körében cselekszik, függetlenül attól, hogy az köz vagy magánjellegű.

Ebből következik, hogy álláspontom szerint a gazdálkodó szervek (jogi személyek, nem természetes személyek) – üzleti tevékenységük körében – nem

²⁹ 93/13//EGK irányelv 2. cikk a) pontja értelmében az irányelv 3. cikkében határozza meg a tisztességtelen feltételeket, a 3. cikk (3) bekezdése hivatkozik arra, hogy a melléklet tartalmazza a feltételek jelzésszerű felsorolását, amitől a tagállamok nemzeti jogukban szigorúbb feltételeket megállapíthatnak.

³⁰ 93/13//EGK irányelv 2. cikke.

minősülhetnek fogyasztónak, és a fogyasztói szerződésekhez kötődő egyéb kötelezettség, mint például a gazdálkodó szerv kötelezettségeiért a magánszemély – aki egyben vezető tisztségviselő is – által vállalt kezesség sem számíthat fogyasztói szerződésnek.

A gazdálkodó szervek (jogi személyek, nem természetes személyek) üzleti tevékenységük körében eljárva azért sem minősülhetnek fogyasztónak, mivel a gazdálkodó szerv nem természetes személy, és nem olyan célból jár el a szerződésben, amely kívül esik üzleti tevékenysége körén. Vagyis az olyan szerződések, melyeket üzleti tevékenységükben eljárva köt a pénzügyi vállalkozás és a gazdálkodó szervezet, nem minősülhet valójában fogyasztói szerződésnek. A pénzügyi vállalkozással a gépjármű lízing- vagy kölcsönszerződést megkötő gazdálkodó szerv ugyanis üzleti tevékenysége körében jár el a fogyasztói oldalon, vagyis üzleti tevékenységéhez veszi igénybe a gépjárművet, ebben a minőségében eljárva azonban nem minősülhet az európai uniós irányelv szerint fogyasztónak. Ebből következően a gépjármű lízing- vagy kölcsönszerződésekhez kötődő egyéb kötelezettség, mint például a gazdálkodó szerv kötelezettségeiért a magánszemély tag – aki egyben a vezető tisztségviselője is a cégnek – kezességvállalása sem számíthat fogyasztói szerződésnek.

Ebben az esetben – álláspontom szerint – a választottbíróóság eljárását ki lehet kötni, ugyanis az ilyen szerződés nem felel meg a tisztességtelen kikötés kritériumainak, lévén az nem minősül fogyasztói szerződésnek. Ez az eset tehát kivételt képezhet a tisztességtelen választottbíróági kikötések alól.

A kivételes fogyasztói védelmet tehát nem kaphatja meg mindenki, az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata erre több esetben is rávilágít.³¹ A jogi személyt akkor illeti meg a védelem, ha nem a szakmai vagy üzleti tevékenysége körébe eső célból jár el. Ezekben az esetekben a Bíróság azt mérlegeli, hogy a kereskedelmi vagy szakmai tevékenységhez, vagy ezen kívüli célt szolgáló eseményre nézve jött létre a szerződés, és melyik cél van túlsúlyban.

A különleges jogi védelem csak akkor illeti meg a jogi személy fogyasztót, ha a szakmai jelleg mellékes, elsődleges viszont a személyes vagy családi szükséglet.³²

³¹ C-541/99.sz ügy *Cape Snc v. Idealservice Srl*, C-542/99.sz.ügy *Idealservice MN RE Sas v. Omai Srl*. In: HAJNAL Zsolt: *A fogyasztói jogok egységes európai szabályozásának lehetséges irányai*. PhD értekezés. Debrecen, Debreceni Egyetem, 2013. 45. Hivatkozva: NAGY Zoltán: *Az Európai Unió Bíróságának a devizahitelezéssel kapcsolatos ítélkezési gyakorlata fogyasztóvédelmi aspektusból*. In: LENTNER Csaba (szerk.): *A devizahitelezés nagy kézikönyve*. Budapest, Nemzeti Közszerzési és Tankönyv Kiadó, 2014. 439.

³² NAGY Zoltán (2014) i. m. 439–440. Az ilyen szerződéseket, amelyekben a jogi személy nem szakmai vagy üzleti tevékenységük körébe eső célból jár el, és a természetes személyhez

4.2. Az egyedileg meg nem tárgyalt szerződési feltétel

Az egyedileg meg nem tárgyalt szerződési feltétel *tisztességtelennek számít*, ha az a jóhiszeműség követelményével ellentétben, jelentős egyenlőtlenséget idéz elő a fogyasztó kárára a felek jogaiban és kötelezettségeiben.

Egyedileg meg nem tárgyalt feltételnek minősül egy szerződéses feltétel, ha:

- azt már előzetesen megfogalmazták,
- és ezért a fogyasztó annak tartalmát nem tudta befolyásolni,
- különösen az előzetesen kidolgozott szabványszerződések esetében.³³

Az irányelv leszögezi, hogy az írásbeli szerződéses feltételekben, a feltételeknek világosnak és érthetőnek kell lenniük, ha egy feltétel kétséges, mindig a fogyasztó számára legkedvezőbb értelmezés lesz az irányadó.³⁴

A fogyasztói szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételeket a Tanács 93/13/EGK irányelv mellékletében „jelzés értékűen” nevesíti és fel is sorolja, ezzel mintegy példákat szolgáltatva arra.

4.3. A választottbírói kikötések tisztességtelenségének kritériumai

A választottbírói kikötések – fogyasztói szerződésekben történő – tisztességtelenségét az irányelv nem konkrétan rögzíti, annak analóg értelmezését az Európai Bíróság mondta ki, több esetben is.³⁵ Az Európai Bíróság az ügyekben a 93/13/EGK irányelv 3. cikkének (3) bekezdéséhez kapcsolódó melléklet 1. pontjának q.) alpontjára hivatkozással állapította meg a választottbírói kikötés tisztességtelenségét. Az irányelv mellékletének 1. pontjának q.) alpontja értelmében a fogyasztói szerződésekben tisztességtelen az olyan szerződéses feltétel, amely:

„kizárja vagy gátolja a fogyasztók jogainak érvényesítését peres eljárás kezdeményezése vonatkozásában, vagy más jogorvoslati lehetőség igénybevételében, különösen arra kötelezve

hasonló ismerettel rendelkezik a szerződéses jogviszonyban, dual-use (kettős célú) szerződéseknek nevezi az elmélet. HAJNAL (2013) i. m. 45–46.

³³ 93/13/EGK irányelv 3.cikk (1) és (2) bekezdése.

³⁴ Uo. 5. cikk.

³⁵ Ld. C-168/05.sz. Mostaza Claro ügy 38. pontja, C-40/08. Asturcom Telecommunicationes SL ügy, C-342/13.sz. Sebestyén ügy.

a fogyasztót, hogy csak jogszabályi rendelkezések által nem kötött döntőbírói eljárás³⁶ fordulhat, jogtalanul korlátozva a rendelkezésére álló bizonyítékokat, vagy olyan bizonyítási terhet róva a fogyasztóra, amelyet az alkalmazandó jog értelmében rendesen a másik szerződő félnek kellene viselnie.”

Az irányelv ezen rendelkezése tehát egyértelműen nem mondja ki a választottbírói eljárás³⁶ kikötésének tisztességtelenségét, de korlátot fogalmaz meg a fogyasztók jogainak érvényesítésére vonatkozóan, miszerint tisztességtelen az olyan szerződéses kikötés, mely korlátozza a fogyasztó jogainak érvényesítését:

- a peres eljárások kezdeményezésének lehetőségében,
- korlátozza a fogyasztót a jogorvoslati lehetőségek igénybevételében,
- korlátozza a fogyasztók jogait a bizonyítékok előterjesztésének lehetőségében, vagy a bizonyítási teher tekintetében, és
- csak döntőbírói út igénybevételét engedi a fogyasztó számára.

Az irányelv melléklete tehát ezeknek a feltételeknek a megfogalmazásával fektette le a tisztességtelen választottbírói kikötés eljárásjogi kritériumainak alapjait.

5. Az Európai Unió Bíróságának gyakorlata a választottbírói kikötéssel kapcsolatban – egy magyar ügy vizsgálata

Az EU Bírósága a szerződéses kikötések tisztességtelenségét közvetlenül általában nem ítéli meg, ezt a feladatot általában a nemzeti bíróságokra bizza, csupán szempontokat ad a tagállami bíróságok döntéseihez.

A választottbírói út, mint tisztességtelen szerződéses feltétel megítélése az Európai Bíróság későbbi ítéleteiben merült fel, először a kizárólagos illetékességi és hatásköri feltételek tisztességtelenségét mondta ki a Bíróság, majd ezek analógiájára később született több, a választottbírói kikötés tisztességtelenségét is megállapító Európai Bírósági döntés.

³⁶ Megjegyzem az angol nyelvű szövegben szerepel az „arbitration” kifejezés, ami a választottbírói eljárásra utal, azonban az angol szöveg további környezetéből nem lehet pusztán általánosságban kiragadni a „választottbírói” kifejezést, és az a jogi rendelkezésekkel nem kötött választottbírói eljárásra is utal.

A választottbírósgai kikötés tisztességtelenségét is megalapozó szempontokat, a kizárólagos illetékességi kikötés tisztességtelenségének megítélésére vonatkozóan, az alábbiakban foglalom össze:

- Először azt kell megvizsgálni, hogy az irányelv hatálya alá tartozik-e a szerződés.³⁷
- Fogyasztói szerződésről van-e szó?
- Egyedileg meg nem tárgyalt feltételről van-e szó? Az a kikötés, amely a fogyasztói szerződés részévé vált anélkül, hogy azt egyedileg megtárgyalták volna, és amely annak a bíróságnak a kizárólagos illetékességét köti ki, amelynek illetékességi területén az eladó vagy a szolgáltató székhellyel rendelkezik, tisztességtelennek minősül, mivel a jóhiszeműség követelményével ellentétben jelentős egyenlőtlenséget idéz elő a fogyasztó kárára a felek szerződésből eredő jogaiban és kötelezettségeiben.³⁸
- Az eladó vagy a szolgáltató székhelye vagy földrajzi elhelyezkedése szerinti bíróság kizárólagos illetékességét kötötték-e ki a fogyasztói szerződésben?
- Egyenlőtlenséget okoz-e a felek között a kizárólagos illetékességi kikötés? Azaz megnehezíti a fogyasztó megjelenését a lakóhelyétől távol eső kizárólagos illetékességű bíróságon, és a megjelenés költségei visszatartó hatásúak, ezáltal alkalmas a feltétel akár arra is, hogy a fogyasztó lemondjon a bírósághoz fordulás lehetőségéről, vagy a védelemről. Az EU Bírósága azt is megállapította ítéleteiben,³⁹ hogy az ilyen kizárólagos illetékességi kikötés azért tisztességtelen, mert az eladó vagy a szolgáltató számára lehetővé teszi, hogy a szakmai jogvitát egyetlen, nem a fogyasztó lakóhelye szerint illetékes bíróság előtt összesítse, ezzel jelentősen megkönnyíti a szervezeti képviselőt, és az ezzel összefüggő költségeit is csökkenti.

Fontos szerepet játszanak az alábbi kritériumok is:

- a tájékoztatás hiánya,

³⁷ C-137/08. VB Pénzügyi Lízing ügyben hozott ítélet 49. és 50.pont.

³⁸ C-137/08. ítélet 53–54. pontja és lásd még ugyanezen megállapításokat: Oceano Grupo Editorial és Salvat Editores egyesített C-240-244/98.sz ügy ítéletének 22. pontja, a C-243/08. sz. Pannon GSM ügyben hozott ítélet 41–44.pontja.

³⁹ C-137/08. ítélet 55. pontja; és ld. még az Oceano Grupo Editorial és Salvat Editores egyesített ügyekben hozott ítélet 23. pontját is.

- az egyedileg meg nem tárgyalt feltételek, amelyeket már előzetesen megfogalmaztak, és ezért a fogyasztó annak tartalmát már nem tudta befolyásolni, különösen az előzetesen kidolgozott szabványszerződések (ÁSZF) esete,⁴⁰
- a jóhiszeműség hiánya,
- a jelentős egyenlőtlenség,
- az egyértelműség és átláthatóság hiánya.⁴¹

A magyar ügyek vonatkozásában elsőként a C-342/13. számú *Sebestyén ügyben* vizsgálta az EU Bírósága a választottbíróági kikötés tisztességtelenségét. Sebestyén K. 2008-ban jelzálog-kölcsönszerződést kötött a Raiffeisen bank Zrt.-vel. A fogyasztói szerződésben a felek megállapodtak a szerződésből felmerülő jogvita esetén a Pénz- és Tőkepiaci Állandó Választottbíróóság kizárólagos illetékességében. A szerződés aláírása előtt a bank tájékoztatást nyújtott a fogyasztónak a választottbíróági eljárás és a rendes bírósági eljárás szabályainak a különbségéről. A bank külön is felhívta a fél figyelmét arra, hogy a választottbíróági eljárás egyfokú eljárás, a fellebbezés lehetősége nem biztosított, és kiemelte, hogy a választottbíróági eljárás megindítása és lefolytatása során felmerülő költségek általában meghaladják a rendes bírósági eljárás lefolytatása során felmerülő költségeket. Sebestyén K. mivel úgy ítélte meg, hogy a választottbíróági kikötés előnyös helyzetbe hozta a bankot, másrészt jogorvoslati jogát indokolatlanul korlátozták, kérte a Szombathelyi Törvényszéktől a kikötés semmisségének megállapítását. Az ügy az EU Bírósága elé került előzetes döntéshozatali eljárásra azzal a kérdéssel, hogy a Választottbíróóság kizárólagos illetékességének kikötése tisztességtelen szerződési feltételnek minősül-e, és akkor is tisztességtelen-e, ha a kölcsönszerződésben általános tájékoztatás szerepel a választottbíróági és rendes bírósági eljárás közötti különbségről?

Az EU Bírósága ítéletében kimondta, hogy a nemzeti bíróságnak kell vizsgálnia a jóhiszeműség, a jelentős egyenlőtlenség kritériumait, és az irányelv előírásait. Annak megítélésére, hogy valamely feltétel a felek jogjaiban és kötelezettségeiben jelentős egyenlőtlenséget idéz elő a fogyasztó kárára, a nemzeti jognak irányadó szabályait kell figyelembe venni. A nemzeti bíróságnak vizsgálnia kell, hogy milyen körülmények között jön létre az esetleges egyenlőtlenség a jóhiszeműség követelményével ellentétben. Ennek eldöntése érdekében

⁴⁰ Constructora Principado ítélet C-226/12. sz. ügy 18. pontja, Sebestyén ítélet C-342/13. sz. ügy 23–24.pont, Prohovost végzés C-76/10. sz. ügy 57.pont.

⁴¹ Ld. még: C-415/11. sz. Aziz ügy, C-243/08. Pannon GSM ítélet, C-76/10. sz. Prohovost végzés.

vizsgálat tárgyává kell tenni, hogy tisztességes és méltányos volt-e az eljárás, valamint azt is, hogy az eladó vagy szolgáltató a fogyasztóval szembeni tisztességes és méltányos eljárása esetén ésszerűen elvárhatta-e, hogy a fogyasztó az egyedi tárgyalást követően elfogadja a kérdéses feltételt, vagy kikötést. Leszögezte az EU Bírósága, hogy az előzetes tájékoztatás – az egyértelműség és átláthatóság követelménye mellett – sem teszi lehetővé önmagában a feltétel tisztességtelen jellegének kizárását. A nemzeti bíróságnak tehát a szerződés megkötését kísérő körülmények összességére tekintettel, valamint az irányelv rendelkezéseinek értelmében kell megállapítania, hogy *tisztességtelennek kell-e tekinteni* azon feltételt, amely a bank és a fogyasztó között létrejött jelzálogkölcsönszerződésben a jogviták esetére állandó választottbíróság kizárólagos illetékességét köti ki. A nemzeti bíróság feladata mindezek megállapítása, és eldöntése, így köteles megvizsgálni, hogy a vitatott szerződéses feltétel hatása-e az, hogy kizárja vagy gátolja a fogyasztó jogainak érvényesítését peres eljárás kezdeményezése vonatkozásában, vagy más jogorvoslati lehetőség igénybevételeiben. Amennyiben a kikötés tisztességtelen jellege megállapítható, úgy a nemzeti bíróság feladata valamennyi, a nemzeti jog értelmében eredő következményt meghatározni abból a célból, hogy a szóban forgó feltétel ne jelentsen kötelezettséget a fogyasztóra.

Összefoglalva megállapítható, hogy a kizárólagosság, azaz a rendes bírói út kizárása, az igényérvényesítés korlátozása az egyik kritérium, amely megalapozhatja a választottbírósági kikötés tisztességtelenségét, a másik pedig a jogorvoslati út lehetőségének korlátozása. Az első feltétellel lehet vitába szállni, hogy valóban az igényérvényesítés korlátozását jelenti-e a választottbírósági kikötés; hiszen felfogható fordítva is, hogy éppen a felek – alternatív vitarendezési eljárásra irányuló – szerződéses akaratát korlátozza a választottbírósági eljárás kikötésének tilalma. A másik feltétellel azonban nehéz vitatkozni, ugyanis a választottbírósági eljárásokra igaz, hogy a jogorvoslati út korlátozott, hiszen a választottbíróság eljárása egyfokú, a határozat jogerős, és azonnal végrehajtható, és csak a bírói érvénytelenítésnek van helye a választottbíróság határozata ellen.

6. A Magyar Kereskedelmi és Iparkamara mellett működő Állandó Választottbíróság jelenlegi gyakorlata – választottbírósági ügyek tükrében

A választottbírósági kikötések tisztességtelenségének megítélését az Európai Unió joga és az EU Bíróságának gyakorlata részletesen szabályozza, azonban

leszűrhető az a következtetés, hogy az ítéletekből nem következik automatikusan az, hogy a választottbíróági kikötés minden esetben tisztességtelen.⁴² Ezt támasztja alá az az előírás is, mely szerint az EU Bírósága elsősorban a nemzeti bíróságokra bízta a kérdés megítélését. Amint láttuk, ezek a szempontok igen sokrétűek, ezért az elbírálás is alapos vizsgálatot igényel. A felek szerződéses szabadsága, vagy például azok az esetek amikor a fogyasztónak kedvez a választottbíróági ítélet, elvezethet az ellenkező állásponthez is, miszerint nem minden esetben tekinthető tisztességtelennek, igényérvényesítési jogot korlátozóznak a választottbíróág eljárása.

Megállapíthatjuk viszont azt is, hogy a magyar jogban azonban ez ma már nem jogértelmezés kérdése, hiszen 2014. március 15. óta a Kúria 3/2013. PJE Jogegységi Határozata és a Kúria 2/2011. PK. véleménye által, valamint a 93/13/EGK irányelv felhatalmazása alapján Magyarország jogalkotása élt a szigorúbb megítélés lehetőségével, és az új Ptk. már kifejezetten tisztességtelen szerződéses kikötésnek tekinti a fogyasztói szerződésekben a választottbíróági kikötést.

Ennek megfelelően – álláspontom szerint – a választottbíróág ma már csak kivételes esetben, és csak akkor jár el, ha a szerződésben a választottbíróági kikötés 2014. évet megelőző, és a szerződés nem minősül pénzügyi fogyasztói vagy fogyasztói szerződésnek, vagy folyamatban lévő ügyről van szó. Nem minősül fogyasztói, pénzügyi fogyasztói szerződésnek, ha a szerződést gazdálkodó szervvel kötötte meg, és a kezesekkel szemben nyújtott be keresetet a pénzügyi vállalkozás. Ezekben az ügyekben a kezes általában az ügyvezető, aki magánszemélyként írta alá a kezesi szerződést.

Ilyen ügyben állapította meg a hatáskörét a választottbíróág⁴³ magánszemély kezesekkel szemben, arra hivatkozással, hogy a szerződést biztosító mellékkötelezettséget tartalmazó kezesi szerződés nem minősül fogyasztói szerződésnek.⁴⁴ Megállapította a választottbíróág az adott ügyben azt is, hogy a választottbíróági kikötés egyedileg megtárgyalt módon, nem általános szerződési feltételben került meghatározásra, és azt az alperesek a kezesi szer-

⁴² Ezt a nézetet képviseli Wallacher. WALLACHER Lajos: A választottbíróági kikötések tisztességtelensége a fogyasztói szerződésekben. *Európai Jog*, 2014/3. 11.

⁴³ VB/13119. ügy, amelyben a pénzügyi vállalkozás gazdálkodó szervvel kötötte meg a deviza alapú lízingszerződést. A gazdálkodó szerv kötelezettségeiért a magánszemély alperesek kezességet vállaltak, a kezesi szerződésben pedig kikötötték az MKIK mellett szervezett Választottbíróág hatáskörét. Hasonló ügyben járt el a választottbíróág a VB/16010.számú ügyben is, amelyben a kölcsönszerződést a felek 2007. 10. 30. napján kötötték meg, és engedményezés útján került a követelés egy másik pénzügyi vállalkozáshoz, aki a kezessel – aki egyben a K.ft. ügyvezetője is volt – szemben érvényesítette a követelését.

⁴⁴ Régi Ptk. 209. § (1) bekezdése.

ződés egyik pontjában kifejezetten elfogadták, a szerződés valamennyi oldalát kézjegyükkel ellátták.

A választottbíróság a hatásköri kifogást elutasította végzésében, és egyben felhívta a felek figyelmét, hogy élhetnek jogorvoslati jogukkal,⁴⁵ és kérhetik az illetékes törvényszéket, hogy határozzon a választottbíróság hatásköréről. A felek elfogadták a választottbíróság érvelését, és nem fordultak az állami bírósághoz ilyen kérelemmel, ezért a per folytatódott a választottbíróság előtt.

Egy másik ügyben⁴⁶ a Választottbíróság – a 2/2011.sz PK vélemény útmutatása alapján – hivatalból vizsgálta, hogy a magánszemély kezes nem minősült-e fogyasztónak, illetve az általa megkötött szerződés nem minősül-e fogyasztói szerződésnek. A Választottbíróság ítéletében megállapította, hogy a mivel a szerződéskötés időpontjában a főkotelezett gazdasági társaság jogi személy vezető tisztségviselője – azaz a Kft. ügyvezetője és önálló cégjegyzési joggal rendelkező jogosultja – volt a kezes alperes, és egyben ő kötötte meg a perbeli alapügyletet, a kölcsönszerződést is a Kft. nevében, ezért fogyasztónak nem minősülhet, ugyanis a magánszemély kezes, egyben ügyvezetői minőségében is eljár, így üzleti tevékenysége körében képes volt felismerni az ügylet jellegét.

7. Összegző gondolatok

A 2014. március 15. előtti eljárásokban az MKIK mellett szervezett Állandó Választottbíróság gyakorlata a választottbírósági kikötésre vonatkozó részletes és általános tájékoztatás vizsgálatára terjedt ki. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a Választottbíróság nemcsak azt vizsgálta, hogy az ÁSZF tartalmazza-e a választottbírósági kikötést, hanem azt is vizsgálta, hogy az ÁSZF mellett az egyedileg megkötött kölcsönszerződésben írásban is felhívta-e a pénzügyi vállalkozás a fogyasztó figyelmét a választottbírósági eljárás kikötésére és lényegére. A fogyasztónak a választottbírósági eljárásról szóló szóbeli kioktatását pedig külön is vizsgálta a választottbíróság. Amennyiben a tájékoztatás átlátható és világos volt – külön szerződéses feltételben megfogalmazott, és a fél által külön is aláírásra került, és nemcsak az ÁSZF tartalmazta, hanem maga a kölcsön-, vagy lízing szerződés is –, akkor nem volt akadálya fogyasztói szerződésekben a választottbírósági hatáskör megállapításának. Ellenkező

⁴⁵ A régi Vbtv. 25. § (1) bekezdése alapján.

⁴⁶ VB/16010.számú ügy, melyben az ítélet 2017-ben született meg.

esetben a per – hatáskör hiányában történő – megszüntetésére, vagy a kereset elutasítására került sor.

A választottbíróági eljárásban a gyorsaságra törekvés lehet cél, azonban a tényállás tisztázása érdekében a választottbíróóság mindent megtesz, vagyis nem alkalmaz rövid határidőket, bevárja a felek – nem perelhúzó szándékkal tett – késedelmes nyilatkozatait is. Mindezek tehát nem valósítják meg – az EU Bírósága által hozott ítéletekben megfogalmazott – tisztességtelen követelményeket. Ebből következően a választottbíróági kikötésre vonatkozó általános szigorítás és tilalom elhamarkodott lépésnek tűnhet. A belső nemzeti jogunkban alkalmazott szigorítást csupán a jogorvoslati jog korlátozása indokolhatja, hiszen az kétségtelen, hogy a választottbíróóság által hozott ítélet ellen csak érvénytelenítésnek lehet helye, rendes jogorvoslatnak nem, a korlátozott körű érvénytelenítési okok pedig gátolják és kizárják a fogyasztó fellebbezéshez való jogát.

A választottbíróóság gyakorlatát követve megállapítható, hogy 2005-től kezdődően a kikötésre vonatkozó hatáskör vizsgálatát a választottbíróóság szigorú követelmények szerint ítélte meg, és a Ptk. által előírt szigorodó gyakorlatot figyelembe vette.

A választottbíróóság ma már csak kivételes esetben, és akkor jár el, ha a szerződés nem minősül fogyasztói szerződésnek, vagyis a szerződést gazdálkodó szervvel kötötték meg, és a gazdálkodó szervvel vagy az ügyvezetőjével, valamint, ha a kezesekkel szemben nyújtott be keresetet a pénzügyi vállalkozás, és a kezesről megállapítható, hogy egyben a jogi személy vezető tisztségviselője is. A 2014. március 15. előtt megkötött szerződésekben a választottbíróóság tehát minden esetben körültekintően vizsgálta – és vizsgálja ma is a folyamatban lévő ügyekben – a szerződésekben kikötött hatáskörét, a tisztességtelenség egyéb kritériumait, és nem kockáztatja az ítélet érvénytelenítésének a lehetőségét.

Az új Ptk. ma már egyértelműen és vitathatatlanul kimondja a fogyasztói szerződésekben a választottbíróági kikötés tilalmát az irányelvi felhatalmazásnak megfelelően. Az új Ptk. a legszigorúbb megoldást választotta, ezzel azonban álláspontom szerint korlátozza a felek szerződéskötési szabadságát. A nemzeti jogi szigorítás megfelel az uniós fogyasztóvédelmi legszigorúbb politikának, az irányelv előírásának és az uniós joggyakorlatnak, így a jövőben a választottbíróóság már nem fog eljárni olyan ügyekben, amelyek tisztán fogyasztói szerződésnek minősülnek, és ezt az álláspontot már az új Választottbíróági törvény is tartalmazza. Ezzel tehát a fogyasztók védelme megvalósult a magyar jogban az európai jogi előírásoknak megfelelően.

A MAGÁNJOGI TÁRSASÁG ÉS A TÁRSASÁGI JOG

FÁBIÁN Ferenc
egyetemi docens (PPKE JÁK)

Magyarországon a gazdaságirányítás 1968-as reformjának eredményeként létrejött vállalati önállóság és a kialakult szerződési szabadság alapján, ezek eredményeként jelent meg egyfajta gazdaságpolitikai igény a gazdálkodó szervezetek egymás közötti társulásának lehetőségére vonatkozóan. Nyers Rezső még 1969-ben is csak általában utalt a társulások megengedhetőségére,¹ Wilcsek Jenő viszont már kiemelte a társulás útján létrejövő vállalkozások fontosságát a hiányzó kis- és középüzemek pótlása szempontjából.² A jogi szabályozás a rendelkezésre álló eszközöket, a Kereskedelmi Törvény és a Ptk. szabályait használta fel³ annak ellenére, hogy az előbbieket korszerűnek nem voltak mondhatók (a kereskedelmi társasági formák alkalmazását emiatt határozottan ellenezte például Sárándi Imre⁴), míg az utóbbiak alapvetően az állampolgári életviszonyokra szabott rendelkezések voltak.

Az állami vállalatokról szóló 11/1967. (V. 13.) Korm. sz. rendelet címéből is megállapíthatóan az állami vállalatokra vonatkozóan tartalmazott rendelkezéseket, a társulások létrehozására irányuló lehetőség megteremtése során azonban túlerjeszkedett az állami vállalatokon, mint személyi körön. A társulásokra vonatkozó rendelkezései érvényesek voltak az állami vállalatokon kívül más gazdálkodó szervezetekre is. A rendelet 7. §-a ezt az általános társulási lehetőséget a következőképp határozta meg:

¹ NYERS Rezső: *25 kérdés és válasz gazdaságpolitikai kérdésekről*. 1969. 39.

² WILCSEK Jenő: *Korszerű kis- és középüzemek a magyar iparban. Közgazdasági Szemle*, 1970/7–8. 841.

³ SÁRKÖZY Tamás: *A szocialista szervezetek társulásainak elvi alapkérdései. Állam- és Jogtudomány*, 1970/2. 315.

⁴ SÁRÁNDI Imre: *Az új gazdasági mechanizmus jogi problémái. Állam és Igazgatás*, 1967/8.

„Az állami vállalatok egymással és egyéb szocialista gazdálkodó szervezetekkel is, továbbá az utóbbiak egymással tevékenységi körükbe tartozó, azzal összefüggő meghatározott közös gazdasági célok megvalósítására

- a) a polgári jog szabályai szerint társulhatnak és ennek keretében egyesülést létesíthetnek;
- b) kereskedelmi társaság (Rt., Kft.) formájában közös vállalatot alapíthatnak.”

A szabályozás szerint tehát az említett társasági formákat az úgynevezett szocialista gazdálkodó szervek minden fajtája létrehozhatja, akár homogén, akár vegyes alapítói összetételben. A társulás alapításának feltétele, hogy közös gazdasági célok megvalósítására szolgáljon, mégpedig olyan gazdasági célok megvalósítására, amelyek kapcsolatosak az alapítók tevékenységi körével. Ezen tág keretek között alapvetően két társasági forma létrehozását tette lehetővé a jogszabály: a korábban ismeretlen *egyesülés*, illetve a részvénytársasági vagy korlátolt felelősségű társasági formában működtethető *közös vállalat* alapítását. Bármelyik formájáról legyen is szó a társulásnak, ezek alapja mindegyik esetben egy sajátos szerződés, a társasági szerződés.

1. A társasági jog és az árukapcsolatok

A gazdasági társaság, és az azt létrehozó folyamat, a „társulás” alapvetően a gazdálkodó alanyok közötti speciális árujellegű együttműködési kapcsolat, amelyben az együttműködés közös gazdasági vállalkozásra, illetve koordinációra irányul, és szükségképpen egy sajátos szerződési formán, a társasági szerződésen alapszik.

A gazdasági társaság alapeleme, hogy az a gazdálkodó alanyok közötti speciális árujellegű együttműködés. A szerződési jog általános elemeként meghatározható együttműködés még természetesen nem tekinthető társaságnak, hiszen az együttműködési elem a tipikus árukapcsolatokat tükröző valamennyi szerződésben megjelenik. A konkrét szerződésekben megtestesülő együttműködési kapcsolat azonban a konkrét áruviszony ellentétes pólusán álló felek között áll fenn, ezért ez az együttműködés törvényszerűen alá van rendelve az áruviszony fő szolgáltatásaihoz fűződő, az árucserében mindig benne lévő érdekelletéteknek. Mindezen túlmenően ez a fajta együttműködés a szolgáltatások kicserélődésével, a konkrét áruszerződés teljesítésével véget

ér, vagy legfeljebb az egymást követő szerződések lejártával megszakítottan ismétlődik, és ezáltal a résztvevők tevékenységének jelentősebb mértékű, tartós összekapcsolására nem alkalmas. A társasági szerződés lényege viszont az, hogy a szerződés tárgya maga az együttműködés, nem pedig valamely más konkrét szolgáltatás.

Függetlenül attól, hogy a társaság, és az azt létrehozó szerződés együttműködésre irányul, mégis árujellegű gazdasági kapcsolatot fejez ki, vagyis áruszerződés, még ha nem is árucseres-szerződés. Noha a társasági szerződés bizalmi viszonyon alapul, ezért a résztvevők közötti érdekellentétek jelentősen tompítottak, az egymás közti viszonyukra is kihat az árujelleg; a teljesített vagyoni hozzájárulás értéke rendszerint mértéke a döntési jogosultságnak, a nyereségelosztásnak és a kockázatviselésnek is.

A társaság áruszerződési jellegéből következik az is, hogy a résztvevők között a társas viszony fennállása alatt is lehetséges egyéb szerződéses kapcsolatok létrejötte. Ezeknek a konkrét szerződéseknek a tartalmára is rányomja a bélyegét a társas viszony, vagyis az, hogy ebben a körben is az érintettek érdekazonossága erősebb, mint a részlegesen fennállható érdekkülönbségek.

A társaság keretében végbemenő együttműködés további sajátossága, hogy ez az együttműködés rendszeres, intenzív és szervezetszerű. Az alkalmi jellegű társulásoktól eltekintve az együttműködés nem szakad meg a konkrét szolgáltatások teljesítésével, hanem a kapcsolat viszonylag hosszabb ideig és nagyobb intenzitással áll fenn. Éppen a rendszeresség, a huzamosság és az intenzitás folytán kerül sor a résztvevők tevékenységének bizonyos fokú egyesítésére, és ezzel együtt kialakulnak az együttműködés meghatározott módozatai is a társasági szervezet és ügyvitel formájában. Ez a társasági szervezet illetve ügyvitel lehet kiterjedtebb vagy csak minimális mértékű, de lehetséges az is, hogy a szervezet önállósulva elkülönül a résztvevőktől. Valamiféle szervezet és ügyvitel mindenféle társaság jellemzője, mivel ilyen formális keretek nélkül társaságról nem beszélhetünk, legfeljebb valamely tartós kooperációs, keret- vagy egyéb szerződésről.

A gazdasági társulást nem csak az jellemzi, hogy az együttműködés maga a szerződés tárgya, hanem jellemzi az együttműködés speciális tartalma is, nevezetesen az, hogy a felek együttműködése közös gazdasági vállalkozásra, illetve koordinációra irányul. A közös gazdasági vállalkozás, illetve koordináció az, amely együttesen a tagok társasági tevékenységének tartalmát meghatározza.

A közös gazdasági vállalkozás a társaságok hagyományos tevékenységi tárgya, történeti kialakulása során az egyes társasági formák alapvetően a résztvevők közös gazdasági vállalkozásának minél jobb kielégítésére irányultak. A közös

gazdasági vállalkozásra – röviden és leegyszerűsítetten – az jellemző, hogy a tagok tevékenységének egységesítésével tipikus esetben vagyonegyesítés is jár közös kockázatvállalással, nyereségben és veszteségben való osztozkodással. A gazdasági vállalkozás a társaságban nem individuálisan, hanem közösen történik. Azokban a társasági formákban, amelyek a gazdasági vállalkozás elsődlegességére épülnek, a társaság tevékenysége mindig kifelé irányított, és az együttműködés fejlettebb formáiban eljut a résztvevők közös gazdálkodó tevékenységének megteremtéséig.

A közös gazdasági vállalkozás mellett a társasági tevékenység másik fő iránya a koordináció. A koordináció voltaképpen a közös gazdasági vállalkozásban is benne van, hiszen egészen természetes, hogy az együttműködésnek a saját tevékenység körét meghaladó kiterjesztése elengedhetetlenül igényli a résztvevők legalábbis ezirányú tevékenységének koordinálását, és az eredményesség érdekében történő összehangolását. A koordináció célja tehát lehet magának a közös vállalkozásnak a megvalósítása. A közös gazdasági vállalkozás azonban nem mindig elsődleges jellemzője a társaságok tevékenységének, és ezekben az esetekben a koordináció önállósul, elszakad a résztvevők vállalkozási tevékenységétől.

A koordináció összehangolást, összeegyeztetést jelent, amelyre akkor van szükség, ha egymástól kisebb vagy nagyobb mértékben független szervezetek tevékenységüket egy közös cél irányába igyekeznek terelni. Nem törvényszerű, hogy ez a közös cél közvetlenül a közös gazdasági vállalkozás legyen, mivel a koordináció viszonylagosan a közös gazdasági vállalkozás fölé is kerülhet. A gazdasági vállalkozási jelleg az elsődlegesen koordinációs társaságok esetében is megtalálható (mivel a résztvevők gazdasági rendeltetésüknél, céljaiknál fogva végső soron vállalkozási tevékenységüket kívánják minden társasági együttműködéssel alátámasztani), de ez a vállalkozási jelleg a koordinatív társaságok esetében nem önállósultan, rejtetten jelenik meg. Az elsődlegesen koordinatív jellegű társaságok esetén a társaság maga befelé irányított, tehát alapvetően és közvetlenül nem forgalmi jellegű, az együttműködés célja – legalábbis elsődlegesen – nem a közös gazdálkodás, hanem résztvevők tevékenységéből egy meghatározott terület összehangolása, koordinációja. Ennek következtében a tevékenységegyesítés vagy nem jár együtt vagyonegyesítéssel, vagy pedig ez az egyesített vagyon gazdaságilag csekély mértékű, és csak a koordinációs tevékenység alátámasztására szolgál. Mindebből következik az is, hogy – a közös vállalkozás hiányában – a koordinatív társaságok esetében a kockázatközösségi jelleg is csak alárendelten jelenik meg.

Az együttműködésnek ez a gazdasági rendeltetése szükségképpen visszahat a koordinatív társaságok keretében megvalósuló együttműködés jellegére illetve

módjára, és ennek megfelelően a hagyományos társaságoktól eltérő szervezet és ügyvitel kialakítására vezet. Ez az eltérő jelleg alapvetően abban nyilvánul meg, hogy a közös gazdasági vállalkozásra irányuló társaságokhoz képest a koordinatív társaság viszonylag jobban kötődik az alapítóihoz, relatíve kevésbé függetlenedhet azoktól.

A gazdasági társaságokat tehát egyformán, bár nem egyenlő mértékben jellemzi a közös gazdasági vállalkozás és a koordináció, mint az együttműködés speciális irányai. A társaság gazdasági vállalkozási és koordinációs elemeinek viszonya a társaságok egyes formáinál meglehetősen eltérő lehet. Alapvetően a gazdasági vállalkozási illetve a koordinációs elem súlya az, amely differenciálja a társaságokat, és megteremti a társaságok különböző alakzatokban való elkülönítésének egyik elméleti lehetőségét. Egyes társasági formákban a közös vállalkozási, másokban pedig a koordinációs vonások dominálnak, és ez törvényszerűen kihat a társasági közös vagyon és a társasági felelősség jogi szabályozására és a társaság szervezeti felépítésére is. Bizonyos mértékig azonban minden társaság esetében egyaránt jelen vannak mind a közös vállalkozási, mind pedig a koordináció elemei és jellegzetességei is.

2. A társasági szerződés

A gazdasági társaság szükségképpen polgári jogi szerződési formát igénylő jelenség. A közös gazdasági vállalkozás és a koordináció alapvetően gazdasági kategóriák, önmagukban nem igényelnek külön jogi formát, illetve többfajta jogi formában is megjelenhetnek. Egy gazdasági vállalkozás vagy koordinatív tevékenység megjelenhet valamely jogi konstrukció formájában, illetve jogi forma nélkül is. A jog által tükrözött gazdasági vállalkozás, illetve koordináció megjelenhet társasági alakban, de megvalósulhat más szerződési formában is. A társaság speciális magánjogi lehetőség a gazdasági vállalkozás, illetve a koordináció jogi megjelenítésére abban az esetben, ha a gazdasági együttműködés sajátosságai ezt indokoltá teszik.

A gazdasági társaság minden esetben polgári jogi szerződésen alapuló, tehát mellérendeltségi konstrukció, amely alapvetően jellemzi a tagok (résztvevők) egymás közötti kapcsolatát. A tagok és a társasági szervezet viszonyának alapvető jellemzője ezzel szemben az, hogy a tagok irányítják a társaság szervezetét, és a társasági szervezet sohasem nőhet a tagok fölé, nem irányíthatja azokat. A társasági apparátust senki más nem irányíthatja csak a tagok.

A gazdasági társaságok alapja egy speciális szerződés, a társasági szerződés. A társasági szerződés, mint polgári jogi kategória sajátos, más kötelmekről viszonylag elkülönülő szerződés azáltal, hogy a „hagyományos” árucsereszerződésektől eltérően ez a szerződés lehetőséget teremt arra is, hogy új jogalanyt hozzon létre (szervezeti jogi ügylet⁵).

A társaság, mint jogintézmény a joglogikai és egyben történeti fejlődési folyamat terméke, és annak meghatározott szintjét jelenti. A fejlődési folyamat kiindulópontja az egyszerű jogközösség, illetve a tulajdonközösség, amely a fejlődő áruviszonyok mellett először polgári jogi társasággá, majd jogi személylé is válik.⁶ Természetesen a történeti sor nem jelenti azt, hogy a különböző formák ne létezhetnének párhuzamosan egymás mellett. A tulajdonközösség, amely a későbbiekben mindenfajta vagyonerdekű jogközösséggé vált, valamint a társaság közötti alapvető és meghatározó jellegű különbség részben az, hogy míg a jogközösség általában nem emberi akarattal létesített intézmény, hanem tényleges állapot, addig a társaság a benne résztvevők közös akaratából társasági szerződés eredményeként jön létre. Más vonatkozású különbséget jelent az, hogy a társaság a tulajdonközösség statikusságával szemben dinamikus, fejlődő, változó kapcsolatot jelent. A társasági szerződés azonban nem pusztán a jogok közösségét eredményezi, hanem a társaságot létrehozva annak intézményes szervezetet is biztosít, szemben a jogközösség különböző formáival, amelyek ilyen szervezettel általában nem rendelkeznek.

A társaságok alapvető formája a társasági szerződés, amely mint ilyen, kizárólag a felek közötti belső viszonyt jelent. Ebből kifolyólag a társaságnál nem beszélhetünk a résztvevők és a társaság közötti, valamint a társaság és harmadik személyek közötti jogviszonyokról, hanem a tagoknak egymás közötti jogviszonyain túlmenően csakis a tagok összességének, mint ilyeneknek harmadik személyekkel létesülő jogviszonyairól. Ez annyit jelent, hogy az egymástól független, önálló jogalanyok bizonyos összekapcsolódását, egységét alapvetően befelé irányuló jogi keret biztosításával honorálja a jogrendszer, azaz harmadik személyekkel létesítendő jogviszonyok jogosítottjai és kötelezettjei a társaságban résztvevők közösen lesznek. Ezáltal azonban valamennyi külső viszony automatikusan belső viszonyná is válik, a jogosultságok és kötelezettségek keletkezésük pillanatában megoszlanak a résztvevők között.

A külső viszonyokból fakadó jogosultságok és kötelezettségek pusztán belső viszonyná való átalakulása a forgalom biztonsága, az áruviszonyok zökke-

⁵ MESZLÉNYI Artúr: *A svájci polgári törvénykönyvről*. 1909. 288.

⁶ EÖRSI Gyula: *A tulajdonjog fejlődése*. II. kötet. 1951. 24.

nőmentes lebonyolítása szempontjából azonban nagyobb társasági szervezet, illetve kiterjedtebb üzleti forgalom esetén nehézségeket is okozhat. A nehézségek megoldását az jelentheti, ha a résztvevők – a jogszabályi lehetőségeket kihasználva – egymás közötti belső viszonyaikat elválasztják a harmadik személyekkel szemben fennálló külső viszonyoktól.⁷ Erre az elválasztásra azonban csak úgy van mód, ha maga a társaság, mint egység alkalmassá válik arra, hogy külső jogviszonyok hordozója legyen. Ehhez pedig meg kell teremteni a társaság ilyen irányú jogképességét, más szóval számára jogi személyiséget kell biztosítani.

A társaság belső és külső jogviszonyai elválasztásának, a társaság számára a jogalanyiség biztosításának indoka lehet a résztvevők személyének változékonysága, történhet a résztvevők vagy harmadik személyek érdekében, sor kerülhet rá a résztvevők akarata folytán, illetve attól függetlenül is. A társaság jogalanyiséga biztosításának indokai természetesen a társadalmi-gazdasági fejlődéssel együtt változnak, mivel módosulnak általában a jogalanyiséggel, a jogi személyiséggel szemben támasztott társadalmi gazdasági igények is.

A jogi személyiség ugyanakkor lehetőséget biztosít arra is, hogy a társaság nagymértékben függetlenedjék az őt létrehozóktól. Ez azonban csak elvi lehetőség, amelyet céljuk betöltése szempontjából az egyes társasági formák felhasználnak, más formák pedig ezt nem teszik lehetővé. A résztvevőktől, az alapítóktól való bizonyos fokú elkülönülést azonban minden jogi személyiséggel rendelkező társasági forma szükségszerűen tartalmaz. Ez a függetlenedés azonban természetszerűen nem mehet odáig, hogy kétségesse tegye a tagoknak a társaság irányítására vonatkozó jogosultságait.

A 2013. évi Ptk.-t megelőzően határozottan elkülönültek egymástól a jogi személyiséggel rendelkező, illetve az azt nélkülöző társasági formák. A hatályos Ptk. generális jelleggel, minden társaságot jogi személyiséggel ruházott fel, annak ellenére, hogy ezek egy része a jogi személyekkel szemben támasztott egyik alapvető követelménynek, nevezetesen a tagok vagyontól elkülönített önálló társasági vagyon kritériumának nem tesz eleget. Mindenesetre egészen az új Ptk. 2014-es hatályba léptéig a társasági jogi szabályozás egyértelműen megkülönböztette egymástól a jogi személyiség nélküli (egyszerű) társaságokat és a jogi személyiséggel rendelkező társaságok csoportját. Ez a megkülönböztetés – az eddigiek szerint – azon alapult, hogy egy adott társasági forma a vagyonközösségi jellegtől mennyire jut el a társasági szerződés szervezettségén

⁷ VILÁGHY Miklós: *Társulási formák a mai magyar jogban. Jogtudományi Közlöny*, 1968/7–8. 354.

át egészen az alapítóktól nagymértékben függetlenített jogi személy szervezeteig. Az „alacsonyabb fokú” vagy egyszerű társaságok és a „magasabb fokú”, tehát jogi személyiséggel rendelkező társaságok megkülönböztetése azonban csak jogi jellegű különbséget fejez ki, mivel adott esetben egy jogi értelemben alacsonyabb fokú társaság gazdaságilag teljes mértékben egyenértékű lehet egy magasabb fokú társasággal.

Az egyszerű társaság a tagok olyan közössége, amely a gazdasági forgalom szempontjából csupán belső jellegű. A társaság kifelé, a társaságban részt nem vevő jogalanyokkal szemben a tagoktól elkülönült, önálló egységként nem jelenik meg, bár az egyszerű társaság keretei között is létrejöhet viszonylag önálló gazdasági szervezet. Ez a szervezet esetleg – pusztán üzemgazdasági kritériumok alapján – megfelelhet egy önálló vállalkozás ismérveinek is, ugyanakkor azonban jogilag csak a tagok közös, belső szervezeti egységének minősül, önállóan a forgalomban nem jelenik meg, és ezáltal teljes értékű vállalkozásnak (vállalatnak) nem minősíthető.

Az egyszerű társaság szervezettségének foka szerint annak különféle altípusai különböztethetők meg. Alaptípusa, a legkevesebb szervezettséget magába foglaló alakzat az úgynevezett *societas*-típusú társaság, ahol a felek nem hoznak létre közös társasági vagyont. Ezzel szemben az úgynevezett *Gesamthand*-típusú társaságok esetén már erősebb a vagyonegyesítő jelleg, a társasági vagyon már bizonyos mértékig elkülönül a tagok magánvagyonától. A vagyoni közösség szempontjából sajátos jelleget mutat a koordinatív célra létrejövő egyszerű társaság, amelynél a vagyonközösségi jelleg még olyan szerepet sem játszik, mint a *societas*-típusú társaság esetén.

Az egyszerű társaság vagyonegyesítő, vállalkozási jellegét a résztvevők különböző módokon növelhetik, elsősorban úgy, hogy növelik a társasági közös vagyon összetartó erejét. Ilyen esetekben a felek nem csak egy gazdasági cél elérése érdekében működnek együtt, hanem kifejezetten közös gazdálkodó tevékenységet is folytatnak. Tovább növelheti a társaság vállalkozási jellegét az, ha az egyszerű társaság közös nevet vesz fel, és ezen közös név alatt szerez jogokat és vállal kötelezettségeket. Az ilyen közös (cég)név alatt működő társaság polgári jogi szempontból nem vált jogi személlyé (ezt a helyzetet változtatta meg a 2013. évi Ptk.), de a korabeli jogszabályok a közös cégnevet államigazgatási, pénzügyi jogi és munkajogi szempontból már figyelembe vették. A közös név alatt működő egyszerű társaságnak tehát, amely polgári jogi szempontból nem minősült jogalanynak, államigazgatási, pénzügyi jogi, illetve munkajogi jogalanyiságot biztosítottak.

A közös cégnév alatt működő egyszerű társaság közelíti meg leginkább a jogi személyiséggel rendelkező társaságot. Ez a konstrukció lényegében átmenet ahhoz az állapothoz, amikor az együttműködés szervezettsége és intenzitása a társuláson belül olyan fokot ér el, hogy a tagok belső viszonya alapján létrejött közös szervezetet a tagoknak – a társaság céljainak elérése érdekében – már önállóítaniuk kell, azaz kifelé, harmadik személyek irányában is önálló, a tagok személyétől és vagyonától relatíve elkülönült jogi egységgé kell változtatniuk. Ezáltal a tagok társaságon belüli belső viszonyai elválnak a társaságnak, mint egésznek a külső, „idegen” szervezetekhez való viszonyaitól. Ez utóbbi, külső viszonyokban a társaságot, mint „entitást”, a társasági szerződéssel létrehozott közös apparátus, az önálló jogi személy szervezete képviseli.

A jogi személyiséggel rendelkező társaság vagyoni viszonyainak felépítése tükrözi leginkább a társaságnak az alapítóktól való relatív elkülönülését. A dogmatikai szempontú jogi személyiség léte feltételezi azt, hogy társaságnak valamilyen mérvű saját vagyona legyen, tehát a társaság vagyona elkülönüljön a tagok magánvagyonától. A társasági formában működő jogi személy létrehozása azonban – gazdasági értelemben – nem csak azzal függ össze, hogy a belső jogviszonyokat el kell választani a külső jogviszonyoktól, hanem azzal is, hogy a társulás révén a résztvevők vállalatot, vállalkozást kívánnak létrehozni, amelynek rendeltetése alapvetően nem belső szükségletre, hanem „kifelé”, kifejezett árucserére irányul. A tagok vagyonának a társaság közös vagyonától történő elválasztása egyben biztosíthatja az alapítók vagyoni kockázatának korlátozását is.

A jogi személyiséggel rendelkező és gazdasági vállalkozásra irányuló társaságoknak – az alapítókhoz való viszonyuk szempontjából – két formája jött létre. Egyik fajtáját jelentik azok a közös gazdálkodásra irányuló társaságok, amelyek a tagoktól erősebben függetlenedettek, az alapítóktól jobban elkülönültek, nagyobb mértékben folytatnak önállósult vállalkozási tevékenységet. A másik csoportot olyan közös vállalkozások jelentik, amelyekben a létrejött, jogi személyiséggel rendelkező társaság erősebben kötődik az alapítókhoz, azok tevékenységével szorosabb kapcsolatban áll, funkciója lényegében az alapítók tevékenységének kiegészítésére irányul.

A jogi személyiséggel rendelkező társaságok másik csoportjánál az új szervezet alapvetően a tagok egymás közötti koordinációját szolgálja. Az elsődlegesen koordinációs jellegű társaságok jogi személyiséggel rendelkező formái gazdasági szempontból általában nem foghatók fel vállalkozásként, vállalatként, hanem főleg iroda-jellegű, adminisztratív, hivatali tevékenységet végző apparátusokról van ebben a körben szó. A gazdálkodást koordináló társaságok

azonban – a társaságok általános ismerveinél fogva – bizonyos mértékben, másodlagosan gazdasági vállalkozói tevékenységet is folytatnak.

3. A megújuló társasági jog örökölt intézményei

Az 1968-ban felújított társasági jog jelentős mértékben merített a háború előtti, alapvetően liberálkapitalista társasági szabályozásból. A gazdálkodó szervezetek speciális társasági formáit a kereskedelmi jog alakította ki, ezek alapját azonban a magánjog hagyományos intézményei képezik.

Magánjogi társaság. A társasági szerződés fogalmát a Magánjogi Törvényjavaslatának 1660. §-a a következőképp határozta meg: „Társasági szerződéssel a felek – a társaság tagjai – egymás irányában arra kötelezik magukat, hogy meghatározott közös cél megvalósításában szerződészerűen, különösen a kikötött hozzájárulás szolgáltatásával közreműködnek. A hozzájárulás nem csak vagyontárgyak átruházásában (betétben), hanem egyéb szolgáltatásokban, különösen szolgálatokban állhat.” A meghatározásból kitűnően a szerződésnek fogalmi eleme a szerződő felek „közreműködése”, amely közreműködésnek meghatározott közös cél megvalósítására kell irányulnia. A közös célokat, amelyekre a társaság irányulhat, a definíció egyáltalán nem korlátozza gazdasági jellegű célokra. Sőt, az 1691. § a gazdasági célú társaságokra külön rendelkezést tartalmaz, amennyiben lehetővé teszi, hogy azok a Kereskedelmi Törvény által szabályozott társasági formákban (közkereseti, illetve betéti társaság) működjenek. A társaság tagjai kötelesek a társaság céljának megfelelő hozzájárulásra, és ha a szerződés másképp nem rendelkezik, ezt egyenlő mértékben kötelesek teljesíteni (Mtj. 1661. §)

Bár a magánjogi társaság célja az előzőek szerint nem feltétlenül gazdasági jellegű, a tagok túlnyomórészt gazdasági jellegű hozzájárulásra vállaltak kötelezettséget a közös cél érdekében.⁸ Nem fogalmi eleme viszont a szerződésnek a nyereségben, illetve veszteségben való osztozás. Mégis, a nyereség illetve a veszteség viselését a következő – diszpozitív – szabályokkal rendezi az Mtj. 1672–1673. §-a:

⁸ SZLADITS Károly (szerk.): *Magyar magánjog*. IV. kötet. 1942. 721. [A továbbiakban: SZLADITS (1942a)]

„A társaság nyereségéből a tagokat betéteik tőkeértéke után törvényes kamat, azokat a tagokat pedig, akik egyes tárgyakat használat, vagy haszonvétel céljára engedtek át, vagy akiknek hozzájárulása szolgálatokban állott, ennek fejében megfelelő díj illeti. Ha a nyereség a követelések teljes kielégítésére nem elegendő, azokat a nyereségből arányosan kell kielégíteni. A nyereségnek az e követelések kielégítése után fennmaradó részén a társaság tagjai fejenként egyenlő arányban osztoznak. A társaság veszteségét a tagok betéteik arányában viselik, amennyiben pedig a veszteség a betétek összegét meghaladja, fejenként egyenlő részben kötelesek viselni.”

A szabályok már említett diszpozitivitása lehetővé teszi, hogy a magánjogi társaságok egyes formáiban a felek eltérjenek tőlük, eltérő kikötés hiánya esetén való érvényesülésük azonban alkalmas lehet arra, hogy összhangot teremtsen az aránylagosság (a vagyoni hozzájáruláshoz való igazodás) és az egyenlőség elve között.⁹ A társasági szerződésnek az Mtj.-ben meghatározott formája alakszerűséghez kötve nincsen, igen rugalmas, diszpozitivitása révén tág teret enged a felek rendelkezési jogának. Ebből következőleg célját, terjedelmét tekintve a magánjogi társaságnak egymástól nagymértékben különböző megjelenési formái alakulhattak ki. A szerződés elasztikussága tette lehetővé, hogy a magánjogi társaság kartell-megállapodások jogi keretűl szolgálhasson. Ez esetben az érintett tag negatív jellegű hozzájárulást (tartózkodást) teljesít, ami azáltal lehetséges, hogy a társasági vagyon a konstrukciónak nem kötelező jellegű kelléke.¹⁰

Alkalmi egyesülés. Érdekes módon a Kereskedelmi Törvény szabályozta a társulásnak egy olyan formáját, amelyre nem vonatkoznak a törvénynek a kereskedelmi társaságokat szabályozó rendelkezései, tehát voltaképp általános magánjogi alakzatnak minősül: ez a társulási forma az alkalmi egyesülés. Az alkalmi egyesülés lényegében magánjogi társaság, tehát éppen úgy alakszerűséghez nem kötött szerződéssel jön létre, mint az Mtj.-ben szabályozott forma. A szerződésnek ott említett, kevés fogalmi elemet tartalmazó meghatározása azonban ebben az esetben már nem érvényesül. Anélkül, hogy a társasági szerződésnek új fogalmát adná, a Kereskedelmi Törvény azt a társulást tekinti

⁹ SZLADITS (1942a) i. m. 734.

¹⁰ KUNCZ Ödön: *A magyar kereskedelmi és váltójog tankönyve.* 1944. 136.

alkalmi egyesülésnek, amely egy vagy több, előre meghatározott kereskedelmi ügylet lebonyolítására irányul, mégpedig közös haszon, illetve veszteség mellett. Ellenkező megállapodás hiányában a felek egyenlő mértékben járulnak hozzá a költségekhez, ugyanígy részesülnek a nyereségből és viselik a veszteséget is (Kt. 62. §). Ahhoz tehát, hogy egy társaságot alkalmi egyesülésnek lehessen tekinteni, a magánjogi társaságot létrehozó szerződésen túlmenő fogalmi elemeknek is fenn kell állniuk, nevezetesen egy vagy több kereskedelmi ügylet, alkalomszerűség (tehát nem üzletszerű közös tevékenység), valamint a közös haszon és veszteség. Kétség esetén a bíróság dönti el, hogy adott esetben alkalmi egyesülésről vagy kereskedelmi társaságról van-e szó.¹¹ A szabályozásnak ez a módszere tehát lényegében abban áll, hogy a magánjogi társaság intézményes keretein belül az alkalmi egyesülést, mint jogi formát meghatározott tevékenységcsoportokra, életviszonyokra szűkíti le.

Kereskedelmi társaságok. A Kereskedelmi Törvény kereskedelmi társaságként szabályozta a következő formákat:

- közkereseti társaság,
- betéti társaság,
- részvénytársaság
- szövetkezet.

Ezt a felsorolást a Kereskedelmi Törvény novelláját képező 1930. évi V. törvénycikk két új társasági formával egészítette ki, nevezetesen a csendes társasággal és a korlátolt felelősségű társasággal.

A kereskedelmi társaságokat a magánjogi társaságtól alapvetően különbözteti meg a kereskedelmi jog sajátos intézménye, a cég. A cég a törvény alkalmazásában az a név, amely alatt a kereskedő (társaság) üzletét folytatja, s amelyet aláírásul használ (Kt. 10. §). A törvény azonban lehetővé teszi azt, hogy a kereskedelmi társaságok cégük alatt jogokat szerezzenek, felperesi és alperesi minőségben perben álljanak (Kt. 63. §). Az, hogy a cég mennyiben biztosít jogi személyiséget, egyike volt a legtöbbit vitatott elméleti kérdéseknek. Szladits például a Kt. 10. §-a alapján a kereskedelmi társaságok minden fajtáját „formailag kétség kívül jogi személy”-nek minősítette,¹² míg Kuncz Ödön szerint azok egyszerűbb formái (közkereseti, betéti társaság) az önálló cég, a perképesség és

¹¹ KUNCZ (1944) i. m. 134.

¹² SZLADITS: Károly (szerk.): *Magyar magánjog*. I. kötet. 1942. 585.

a képviselő szempontjából pusztán a jogi személyhez hasonlóak.¹³ Kétségtelen, hogy a Kereskedelmi Törvény – nem tulajdonítva jelentőséget a polgári jogi jogi személyiség fogalmának – a cég intézményének révén kereskedelmi jogi jogalanyiságot biztosít minden kereskedelmi társaságnak (és ezt a megoldást alkalmazták az 1988. évi VI. és az azt követő társasági törvények is a jogi személyiséggel nem rendelkező társaságok tekintetében).

A Kereskedelmi Törvény a társasági szerződést, mint ilyen nem szabályozta, de mivel a törvény 1. §-a a kereskedelmi ügyletek mögöttes jogterületként a magánjogot jelölte meg, lényegében a kereskedelmi társaságot létrehozó társasági szerződés azonos a magánjog társasági szerződésével. Mégis, a közös kereskedelmi név alatti, a tagoktól relatíve elkülönült önálló fellépés szükségessé teszi a szerződés kógens elemeinek meghatározását, kötelező jellegű előírást azon rendelkezéseknek, amelyeket a szerződésnek tartalmaznia kell ahhoz, hogy az illető típusú kereskedelmi társaságnak lehessen tekinteni. Éppen ezek a kógens tartalmi kellékek azok, amelyek a megállapodást minősítik, tehát meghatározzák az illető kereskedelmi társaság jellegét, hovatartozását. Ezen túlmenően a kereskedelmi forgalom biztonsága szempontjából, a jogalanyok regisztrálása céljából a társaságokat a bíróság által vezetett cégjegyzékbe is be kellett jegyezni.

A Kereskedelmi Törvény társasági intézményeit az 1959. évi Ptk. nem helyezte generálisan hatályon kívül, pusztán a betéti társaság, és az 1930. évi V. törvényben – a korlátolt felelősségű társasággal együtt szabályozott – csendes társaság intézményét szüntette meg. Az 1959-es Ptk. előkészítése során felmerült olyan minisztériumi (Könnyűipari Minisztérium) álláspont is, amely a betéti társaság intézményének megszüntetésén kívül javasolta hatályon kívül helyezni a Kereskedelmi Törvénynek a közkereseti társaságról rendelkező paragrafusait is. A vélemény hivatkozása szerint „a Ptk. tervezetének indokolása rámutat arra, hogy a kereskedelmi társaság a kapitalizálódás eszközévé válhat különösen a kisipar és a kereskedelem területén. Ezért szabályozza a Polgári Törvénykönyv a polgári jogi társaságot, amely a kapitalista tendenciák megvalósulását gátolja, egyben nem akadályozza a fejlettebb gazdasági formák kialakulását. Rámutatott ezután arra, hogy a polgári jogi társaság lényegében nem különbözik a közkereseti társaságtól, a különbség csak a jogi személyiség kérdésében van. Az indokolás szerint csak azért kell fenntartani a közkereseti társaság intézményét, mert az 1957. évi 17. sz. tvr. 1. §-ának (5) bekezdése lehetővé teszi legfeljebb 3 tagú közkereseti társaság részére kereskedelmi ipariga-

¹³ KUNCZ (1944) i. m. 153.

zolvány kiadását.” A miniszter véleménye szerint „nem a közkereseti társasági formát kell fenntartani, hanem a tvr. idézett rendelkezésének módosításával a kereskedők társaságát kell polgári jogi társasággá nyilvánítani. Érvélese szerint ugyanezek a szempontok érvényesültek már a kisiparosok ipargyakorlásáról szóló 1958. évi 9. sz. tvr. 16. §-ában, amely a kisiparosok társulását polgári jogi társaságnak tekinti. A fentiek szerint kizárólag a belföldi érvényű jogalkotást tekintve nincs semmi indoka annak, hogy a közkereseti társaságot fenntartsuk, elhagyása viszont a tételes jog anyagát hatvan szakasszal rövidíti meg, és polgári jogunk szocialista jellegét még jobban érvényre juttatja.”

4. Az 1959. évi Ptk. szabályozása

A háborút követő államosítások eredményeként az örökölt társasági jog a vállalati kapcsolatokban elvileg hatályban lévő, de a gyakorlatban nem alkalmazott konstrukcióvá vált: a szigorúan tervutasításokra építő, direkt gazdaságirányítás eszköztárából a gazdálkodó szervezetek kapcsolatainak ezek a módszerei teljes mértékben hiányoztak.

A vállalatoknak a részükre megállapított tervmutatókat önállóan kellett teljesíteniük és elszámolniuk, egymás közti kapcsolataik a konkrét árukapcsolatok lebonyolítására korlátozódtak. Az árukapcsolatok jellegéből fakadóan a gazdálkodó egységek szintjén merev elválasztást eredményez a gazdálkodás folyamatának ez a metódusa: az általános jellegű összekapcsolódás és összekapcsolás érdemben csak a gazdaságirányítás szintjén jelentkezi. Ezért írhatta Csanádi György, hogy egy-két, a tervszerződési kényszerpályán futó, konkrét árukapcsolatok lebonyolításán túlmutató együttműködés formája csak az ingyenes elvtársi segítségnyújtás lehetett.¹⁴

Az 1959. évi Ptk. előkészítése során a társasági szerződés szabályozására vonatkozó első szövegtervezetet Réczei László készítette. A polgári jogi társaságnak ez a tervezett szabályozása több kérdést is felvetett, amit a szöveg megfogalmazója igyekezett is megválaszolni és megindokolni. Kimondta azt, hogy a társaság szabályozása nem lehet ellentétben a szocialista építés alapvető elveivel, azonban nem mondható az, hogy a polgári jogban – az akkori viszonyok mellett – lehetséges olyan társaság szabályozása, amely minden tekintetben szocialista szervezetnek tekinthető. A szövetkezetek esetében használatos

¹⁴ CSANÁDI György: *A szerződési rendszer továbbfejlesztésének problémái. Jogi kérdések az új gazdaságirányítás köréből.* KJK, 1967. 23.

szabályzat-minta helyett lehetőséget kell adni arra, hogy a társulás feltételeit maguk a tagok határozzák meg. Ennek folytán a szabályozásnak túlnyomó részt diszpozitívnek kell lennie. Kötelező szabályokat csak ott kell alkalmazni, ahol a szabálytól való bármilyen eltérés a szocialista építés vagy az Alkotmány alapelveit sértené. De lehetetlen a társaság esetleges hasznainak a felhasználását kötelező előírásokkal korlátozni, és teljesen megszüntetné a társaság polgári jogi jellegét, ha valamilyen intézményes ellenőrzés figyelné a működését. Így a társaság szocialista jellegét minden esetben csak a tagok személyi viszonyai, és a társasági cél fogja meghatározni. Maga a társaság azonban olyan jogi szervezet, amely nem csak a szocialista építést közvetlenül előmozdító cél megvalósítására ad lehetőséget, hanem magánérdekre is. Sőt, elsősorban erre, ahol is arra kell számítani, hogy a felek maguk a közérdekű szempontokra nem lesznek önként figyelemmel. Így magának a szabályozásnak kell olyan rendelkezéseket tartalmaznia, amelyek biztosítják azt, hogy olyan gazdasági célra, amelynek elérésére a dolgozók társulását szövetkezeti formában kívánja jogunk megszervezni, társaság alapítható ne legyen, és a társasággal szemben is érvényesüljön az az elv, hogy a magánkezdeményezés a köz érdekeit nem sértheti.

A társasági szerződés alapvető jellemzője minden más szerződéssel szemben az, hogy itt nem ellenérdekű, hanem azonos érdekű, azonos célért tevékenykedő felek szerződnek. A szerződés aláírói nem ellenfelek, hanem társak. A szerződés nem feltétlenül kétoldalú, mindegyik tag minden többi tag irányában vállal kötelezettséget. A szerződés terhes, de nem visszterhes jellegű, mivel a tag által vállalt szolgáltatás nem függ attól, hogy valamelyik másik tag a maga részéről vállalt szolgáltatást teljesíti-e, vagy sem. A szolgáltatások nem állíthatók szembe egymással, nem cserélődnek, nem feltételezik egymást. Ebből következően, ha valamelyik tag a maga szerződéses kötelezettségét nem teljesíti, ez nem ad jogot egyetlen másik tagnak sem arra, hogy a maga szerződésszerű szolgáltatását visszatartsa; a kötelezettségét nem teljesítő taggal szemben a szerződésszegés következményei érvényesíthetők, de visszatartási jog, vagy más, ehhez hasonló szankció nem.

A társaság tevékenysége csakis gazdasági célú tevékenység lehet, ahol azonban a gazdasági cél nem szükségképpen hasznot, hanem olyan előnyt jelent, amit végső soron pénzben is ki lehet fejezni.

A társasággal a legtöbb hasonlóságot a vagyonszövetség mutatja. A közös vagyonszövetség gazdasági funkciója kényszeríti a feleket arra, hogy közös ügyleti rendelkezéseket tegyenek, és ez lényegében megfelel valamely dolog kihasználására létesült társaság tevékenységének. A fő különbség közöttük azonban az, hogy a társaság a felek szándékával, akaratával, az erre irányuló szerződéssel jön létre,

míg a vagyonszövetség e nélkül is, a felek szándékától függetlenül is létrejöhet. (Nem gyengíti ezt a különbséget az, hogy a vagyonszövetség szerződés útján is létrejöhet.) Társaság akkor létesül, ha a felek célja az, hogy társaságot alapítsanak, a társaság a felek által kívánt helyzet, míg a vagyonszövetség inkább a felek által elviselt helyzet.

A vagyonszövetségben a felek semmiféle tevékenységre kötelezve nincsenek, illetőségüket harmadik személyre átruházhatják, bármikor követelhetik a vagyonszövetség megosztását, vagy a szövetség más módon történő megosztását. A társaság alapja a társulók egymás iránti bizalma, és az együttes tevékenység, ami önmagában kizárja a vagyonszövetség jellemzőinek jó részét. A társaság jogi jellege mégis közel áll a vagyonszövetséghez. A társasági vagyonszövetségben a tagok osztatlan közös tulajdonában lévő vagyonszövetség, amelynek oszthatatlansága a társaság fennállásáig tart, és ugyanez a helyzet a közösen használt javak tekintetében is. A társasági vagyonszövetség tehát a tagok egyéb vagyonszövetségétől külön van választva, noha annak tulajdonosai a tagok, és nem a társaság. Társasági vagyonszövetségben, hogy a tagoknak a társaság céljára lekötött vagyonszövetség tekintetében a tagoknak a tulajdonjogukból folyó rendelkezési szabadsága a társasági cél érdekében korlátozódik. A társaság tehát megteremti a közös cél vagyonszövetségét, ez a vagyonszövetség azonban a társaság tulajdonaként szolgálja a társaság közös célját, így a tagoktól különvált társasági vagyonszövetség nem keletkezik.

Az 1959. évi Ptk. megszületésének időpontjában fennálló viszonyok egyáltalán nem tették szükségessé a társasági szerződés vállalati körben való kodifikálását, az állampolgárok egymás közötti viszonyainak szférájában pedig a jogi szabályozást a társasági szerződésbe bújtható kapitalizációs, kizsákmányoló tendenciákkal és lehetőségekkel szembeni védekezésre orientálta. A Ptk. törvényjavaslatának miniszteri indokolása szerint a korábbi magánjogi társaság nemegyszer a kis magántulajdont szolgálta az azt megfojtással fenyegető nagytőkés erővel szemben, máskor éppen a monopolisztikus gazdasági uralom eszköze volt: általában véve funkciójánál fogva csak erősítheti szocialista körülmények között a magántulajdon fennmaradását. Így felmerült a törvény előkészítése során, hogy esetleg a társaság intézményétől a jogi elismerést meg kellene tagadni. Ez azonban az indokolás szerint a szerződési típuszabadság folytán még korántsem jelentette volna azt, hogy ilyen szerződések nem jönnek létre, és így a szabályozás hiánya éppen a nem kívánt célra vezethetne, utat nyithatna a visszaéléseknek.

A Ptk. megalkotásának időpontja egybe esett a mezőgazdaság „szocialista átszervezésé”-vel, a termelőszövetkezetek létrehozásával, és ezért tartotta szükségesnek kihangsúlyozni az indokolás azt, hogy „eleve nem lehet szó társaság

alakításának lehetőségéről abban a körben, ahol a tevékenység jellege szövetkezeti formát kíván [...], a társaság intézményét csak a szövetkezeti kereteket el nem érő gazdasági összefogásra ismerheti el a jog.”¹⁵ A polgári jogi társaság Ptk.-beli szabályozása így elsődlegesen az állampolgárok viszonyaira irányult, és védekező, korlátozó jellegű volt, az állampolgárok társasági szerződéseinek a kapitalizálódási tendenciáktól való távoltartására volt figyelemmel. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az úgynevezett szocialista szervezetek ki lettek volna zárva a társasági szerződés alanyainak köréből, sőt, az indokolás a gazdasági erők társadalmilag igen hasznos célokat szolgáló egyesítésének eszközeként említi a polgári jogi társaságot például abban az esetben, ha több vállalat közösen épít sportpályát. Természetesen a gazdaságirányítás rendszerétől idegen lett volna a vállalatok ilyen jellegű kooperációja, így ismereteink szerint ez a Ptk. indokolásában foglalt lehetőség a gyakorlatban nem realizálódott (még sportpályák tekintetében sem).

A szabályozás a tőkés tendenciákkal szembeni védekezésként generális jelleggel kimondta azt, hogy polgári jogi társaság kereskedelmi célra nem jöhet létre. A „kereskedelmi cél” fogalmát a jogszabály pontosan nem határozta meg, azonban ezzel kapcsolatban az indokolás a magánkereskedés gyakorlásáról szóló 1957. évi 17. sz. törvényerejű rendeletre utal, amely lehetővé tette, hogy legfeljebb három tagú közkereseti társaság kereskedői iparigazolványt kapjon. A tvr. alkalmazása szempontjából az minősült kereskedőnek, aki iparigazolvány alapján saját nevében rendszeresen és keresetszerűen, áruk adás-vételével, vendéglátóiparral, drogériaiparral, kölcsönző és megőrző tevékenységgel foglalkozik. Ebből következtethetőleg a polgári jogi társaság „kereskedelmi cél”-ra való irányultsága a szoros értelemben vett kereskedelmi tevékenységet jelenti, nem pedig a Kereskedelmi Törvényben szabályozott, ott is kereskedelminek nevezett társasági célokat.¹⁶ Az ilyen értelemben vett kereskedelmi célra tehát a Ptk. eredeti rendelkezései szerint polgári jogi társaság nem jöhetett létre, csak közkereseti társaság az 1957. évi 17. sz. tvr. alapján, mivel „az iparigazolvánnyal rendelkezők felett felügyeletet gyakorló szervek a tőkés jellegű törekvések érvényre juttatását megfelelően meg tudják akadályozni”.¹⁷ Ezt a megszorítást

¹⁵ Ld. a Ptk. javaslatának indokolása (A Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyve, Az 1959. évi IV. törvény és a törvény javaslatának miniszteri indokolása, KJK 1959. 440-441. o.) A „szövetkezeti formát kívánó tevékenység”, vagy a „szövetkezeti kereteket el nem érő gazdasági összefogás” fogalma azonban tisztázatlan volt.

¹⁶ „A Kereskedelmi Törvény nem a kereskedelem és a kereskedők külön jogát, hanem a vállalkozás és a vállalkozók jogát teremti meg.” KUNCZ (1944) i.m.: 4.

¹⁷ Ld. Ptk. Indokolás, 441.

abban az esetben, ha a vállalatok széleskörűen alkalmazhatják ezt a szerződésfajtát, nem lehetett fenntartani, ezért az 1968-as gazdaságirányítási reform során a Ptk.-t módosító 1967. évi 39. sz. tvr. akként változtatta meg a szóban forgó rendelkezést, hogy a szocialista szervezeteknek megengedte a kereskedelmi célra történő társaság alapítását. Erre annál is inkább szükség volt, mivel „a polgári jogi társaság nem csak a legegyszerűbb társasági forma, és mint ilyen kiindulása általában a társulások egész komplexumának, hanem kerete a külön tipizált társulások egészének.”¹⁸

A Ptk. előkészítése során széleskörű szakmai vitára, vitákra került sor. Ennek során – a polgári jogi társaság tervezett szabályozásával kapcsolatban – az akkori Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiuma számos fenntartásának adott hangot.

„A Kollégium a tervezett szabályozással kapcsolatban hiányosságnak tekintette, hogy a tervezet nem tartalmaz rendelkezést a társaság tagjainak e minőségükben harmadik személyekkel szemben fennálló felelősségére. Az ügyvitelre és a képviseletre vonatkozó szabályozás részletességéhez hasonlóan szabályozni kellene a kifelé való felelősséget, és ennek körében azokat a kérdéseket, hogy harmadik személy a társaság részére kötött szerződésből, vagy a társasággal szemben fennálló egyéb jogviszonyából származó jogát hogyan érvényesítheti a társasággal s annak tagjaival szemben. Szükséges-e a társaság minden tagjának perbevonása, vagy elegendő a szerződő illetőleg az ügyvitelre jogosult tagot (tagokat) perelni, és ezzel a társaság valamennyi tagja perbevontnak tekinthető-e. Hogyan alakul a tagok felelősségének kérdése a perrel fellépett hitelezővel szemben, nevezetesen az egyetemlegesség vagy a részarányosság szabályai szerint, és ennek megfelelően a társaság és annak tagjai marasztalása hogyan történjék.”

A szabályozást a felvetett kérdés fontossága mellett az is szükségessé tette a Kollégium szerint, hogy a törvény javaslatának indokolásából nem következtethető világos és egyértelmű álláspont.

¹⁸ MÁDL Ferenc: Csanádi György „Polgári jog”-áról és polgári jogunk néhány kérdéséről. *Jogtudományi Közöny*, 1971/5. 259.

„Ha az válik szabállyá, hogy a társaságba egyesek vagyoni hozzájárulással is, mások anélkül léphetnek be, akkor irreálisnak látszik az a szabályozás, hogy a vagyoni hozzájárulás sem kamattal, sem a nyereség megfelelő része által nem kedvezményezhető.” Hasonlóképp kifogásolta a Kollégium véleménye azt, hogy „a nyereség a tagok között – esetleg eltérő értékű munkájuk mellett is – egyenlő arányban oszlik meg. Ezekről – a vagyoni hozzájárulás és a személyes tevékenységek hozzávetőleges egyenlősége mellett – a helyes elvektől a vagyoni hozzájárulások és személyes közreműködések különbözősége által indokolt lenne eltérést engedni, mert különben az ösztönző erő híján számos, egyébként közhasznú társaság létrejötte elmaradna.”

A mezőgazdasági termelőszövetkezetekkel összefüggésben a javaslat vitájában jelentős hangsúlyt kapott az, hogy nem lehet szó társaság alakításának lehetőségéről abban a körben, ahol a tevékenység jellege szövetkezeti formát kíván. A szövetkezeti forma ugyanis az, amelyben a kisárutermelők termelő tevékenységüket egyesítve a szocializmus útjára lépnek. Ezt a fejlődési folyamatot hátráltatná, ha a szövetkezetek helyett a kisárutermelők társaságot alapíthatnának. Ezért a társaság csak akkor ismerhető el, ha a szövetkezeti kereteket el nem érő gazdasági összefogást céloz.

A törvény javaslata (és az elfogadott törvény szerint is) társaság kereskedelmi célokra nem alakulhat, és kizsákmányoló tevékenységet nem folytathat. Az előzetes vitákban felmerült az, hogy a kizsákmányoló tevékenységre való utalást a törvényből ki kellene hagyni. Az érvelés szerint ugyanis egész polgári törvénykönyvünk egyik alapelve a kizsákmányolás lehetőségének mindenfajta kizárása. Erre az általános rendelkezések között kell utalni, külön a társasággal kapcsolatban ez az utalás feleslegesnek látszik. Szövetkezeti úton is kifejthető tevékenységet csak olyan keretben folytathat, amelyben szövetkezet létesítésére a tevékenység kis méretei, a résztvevők csekély száma folytán nincs törvényes lehetőség.

A Ptk. a polgári jogi társaság, illetve az azt létrehozó, annak tartalmát adó társasági szerződés fogalmát a következőképp határozta meg: „Társasági szerződéssel a felek arra vállalnak kötelezettséget, hogy gazdasági tevékenységet igénylő közös céljuk elérése érdekében együttműködnek, és az ehhez szükséges anyagi eszközöket közös rendelkezésre bocsájtják.” [571. § (1) bekezdés] Látható a definícióból, hogy a Ptk. társasága alapvetően azonos konstrukciójú az Mtj.

magánjogi társaságával. a részletekben azonban figyelemre méltó eltérések tapasztalhatók.

A kereskedelmi célú polgári jogi társaságra vonatkozó rendelkezésen túlmenően a társaság célját illetően megszorító, korlátozó rendelkezést a meghatározás nem tartalmaz. Ebből következőleg a polgári jogi társaság célja lehet akár gazdasági (nyilvánvalóan ez a tipikus), akár kulturális, szociális, akár egyéb jellegű közös cél. A polgári jogi társaság célját jelentő közös célnak azonban feltétele, hogy annak megvalósításához a felek gazdasági jellegű tevékenységére legyen szükség, mivel „ha ez a jellegzetesség hiányzik, akkor voltaképp felesleges a polgári jogi szabályozás”.¹⁹ A szerződés fogalmának meghatározása szerint a felek elsőrendű kötelezettsége a gazdasági tevékenységet szükségessé tevő közös cél érdekében való együttműködés. Az ilyen jellegű együttműködésre vonatkozó megállapodás azonban nem elegendő a Ptk. szerinti polgári jogi társaság létrejöttéhez; az idézett rendelkezés a szerződés fogalmi elemévé teszi azt is, hogy a szerződés alanyai (részttvevői) a közös cél megvalósításához anyagi eszközöket is közös rendelkezésre bocsássonak. Polgári jogi társaságról tehát csak akkor beszélhetünk, ha résztvevők együttműködése – bizonyos kivételek mellett – kiterjed mind a személyes közreműködésre, mind pedig a vagyoni hozzájárulásra.

A személyes közreműködést olyannyira fontosnak tekinti a törvény, hogy annak hiánya esetén a szerződést semmisnek kell tekinteni. A kivétel a társaság jogi személy tagjait illetően érvényesül, ez utóbbiak esetében ugyanis elegendő lehet a vagyoni hozzájárulás teljesítése [Ptk. 571. § (4) bekezdés]. A rendelkezés célja nyilvánvaló: megakadályozni azt, hogy a polgári jogi társaság munka nélküli jövedelem szerzésének, pusztá tőkebefektetésnek az eszközévé válhassék.

A személyes közreműködésnél sokkal szűkebb körű azonban a vagyoni hozzájárulás vonatkozásában érvényesülhető kivétel. Vagyoni hozzájárulás nélkül ugyanis csak az vehet részt a társaságban, akinek szakismeretére a társaság céljának megvalósítása érdekében szükség van [Ptk. 571. § (3) bekezdés]. A rendelkezés alapvető indoka ismét csak a kizsákmányoló tendenciákkal szembeni védekezés, mivel a csak személyes közreműködésben megnyilvánuló hozzájárulás révén a társaság például alkalmas lehet az állandó jellegű munkaviszony leplezésére. Egy olyan társaság-konstrukció esetén, amely egyaránt épít a személyes közreműködésre és a vagyoni hozzájárulásra is, ez utóbbi elmaradásának lehetővé tétele csak különleges szaktudással rendelkező társasági tag esetében, szoros kivételként érvényesülhet, amely kivétel azonban alapvetően

¹⁹ Ld. Ptk. Indokolás, 442.

nem változtatja, nem változtathatja meg a társasági forma vagyonegyesítést is szükségessé tevő jellegét.

A társaság működése során keletkező nyereség és veszteség viselésének kérdése – gazdasági tevékenységet igénylő közös célról lévén szó – mindenfajta társaság jogi szabályozásának kardinális kérdése. E kérdéskört a hagyományos (kereskedelmi jogi) társasági formákat rendező jogszabályok diszpozitív rendelkezések útján szabályozták, és alapvetően ezt a módszert követi a Ptk. is, noha jóval szélesebb körben alkalmaz kógens szabályokat.

Szintén a kizsákmányoló tendenciákkal szembeni védekezés jegyében fogalmazta meg a Ptk. a „*societas Leonina*” tilalmát, amely szerint „semmis az a megállapodás, amely valamely tagot a nyereségből vagy a veszteségből kizár” [Ptk. 575. § (2) bekezdés]. Érdekesség, hogy ilyen rendelkezés az Mtj.-nek a magánjogi társaság vagyoni viszonyára vonatkozó szabályai között nem szerepel, aminek indoka az, hogy a „*societas Leonina*” jellegzetességeit mutató megállapodást nem is tekintették társasági szerződésnek. Az Mtj. diszpozitív szabállyal mind a nyereséget, mind pedig a veszteséget két részre osztja. A nyereség egy része kamat, illetve díj formájában a hozzájáruláshoz igazodóan, míg másik része (ha van ilyen) egyenlő arányban oszlik meg a résztvevők között. Ugyanígy a veszteséget is – az összeadott vagyon erejéig – a hozzájárulások arányában, ezt meghaladó részében pedig egyenlően viselik a felek.

Alapvetően más a Ptk.-nak a nyereség-veszteség megosztására vonatkozó (eredeti és az 1967-es módosítás szerinti) koncepciója. Abból kiindulva, hogy a polgári jogi társaságnak fogalmi eleme mind a vagyoni hozzájárulás, mind pedig a személyes közreműködés, a törvény megtiltja azt, hogy a felek a vagyoni hozzájárulás után kamatot, a tagsági viszonyból folyó személyes közreműködésért díjazást kössenek ki [Ptk. 571. § (2) bekezdés]. Ez – a „*societas Leonina*” tilalmához hasonlóan – kógens rendelkezés. A társaság működésének eredményeként előálló nyereség tehát a maga egészében, egységes szabályok szerint oszlik meg a felek között. A Ptk. eredeti rendelkezése szerint a nyereség és a vagyoni hozzájárulást meghaladó veszteség a tagok között egyenlő arányban oszlik meg [Ptk. 575. § (1) bekezdés]. Ez a megoldás tehát nem egyformán rendezi a nyereség és a veszteség megosztását. Amíg a nyereség teljes egészében egyenlő arányban oszlik meg a felek között, addig a veszteséget a szabály kettéválasztja: a veszteségnek az a része, amelyet fedez a társaság céljára összeadott vagyon, a hozzájárulások arányában, míg a további veszteségrész egyenlő arányban oszlik meg. Ezt a vegyes megoldást szüntette meg az 1967. évi 39. sz. tvr. módosítása, amely szerint a nyereség és a veszteség – ha a jogszabály vagy a szerződés másként nem rendelkezik – a tagok között a vagyoni hozzájárulás

arányában oszlik meg. Ennek a diszpozitív szabálynak azonban természetesen határt szab a „*societas Leonina*” tilalmának kógens rendelkezése.

Az eddigiek alapján megállapítható tehát, hogy a polgári jogi társaság konstrukcióját tekintve lényegében megegyezik a magánjogi társasággal. Jogi személyiséggel nem rendelkezik, és a kereskedelmi társaságok „cég”-éhez hasonló, jogalanyiságot biztosító intézményt sem tartalmazott a Ptk. Ebből következőleg a társaság tevékenysége során harmadik személyekkel kötött ügyletei többalanyú kötelek, a belőlük származó jogosultságok és kötelezettségek automatikusan oszlanak meg a társasági szerződés résztvevői között. Ez a koncepció a törvény előkészítése során a szakmai közvéleményt jelentős mértékben megosztotta. Még a törvény tervezetének megvitatása során az akkori Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiuma is eldöntendő és rendezendő kérdésként vetette fel azt, hogy a polgári jogi társaság vagyoni jogalany-e vagy sem, lehetnek-e jogai és kötelezettségei.

A társaság voltaképpen szerződéses jellegéből következően mondta ki a törvény, hogy a társasági tevékenység körében az ügyek vitelére minden tag jogosult, és az ügyvitelre jogosult tagot jogosultnak kell tekinteni arra is, hogy az ügyvitel körében a többi tagot képviselje. Ezt a lehetőséget a törvény javaslatának vitáiban erőteljesen támadták, elsősorban arra hivatkozással, hogy egyrészt a tagok eltérő intézkedése hátrányos lehet az ügyletben érintett harmadik személyekre nézve, másrészt pedig amiatt, hogy – megint csak a harmadik személyek tekintetében – nem állapítható meg az, hogy az eljáró tag valójában a társasági szerződésben foglaltak szerint jár-e el. A javaslat eredeti szövegében egyébként a „társaság képviseléről” volt szó, amely megfogalmazást Kauser Lipót kifogásolt, észrevételében arra hivatkozva, hogy magát a társaságot, tekintettel arra, hogy jogi személyiséggel nem rendelkezik, nem lehet képviselni, az eljáró tag csak a többi tagot képviselheti. Az elfogadott törvény szövegében – a fentiek szerint – már ez a fordulat szerepel.

A Ptk. társasági szabályainak előkészítése során lefolytatott vitákban felmerült kérdések tekintetében a törvény megfogalmazói már egyértelművé tették azt, hogy a társasági szerződésekre vonatkozó szabályok a társaság tagjai között szorosabb gazdasági és jogi kapcsolatot teremtenek, mint amilyen a római jogi *societas*-nál ismeretes volt, nem egy vonatkozásban a „*Gesamthand*”-nak megfelelő megoldások érvényesülnek. Mindamelllett a rendelkezések alapján egyértelmű az, hogy harmadik személyekkel soha nem a társaság szerződik, hanem a társaság egyes tagjai, mégpedig vagy közvetlenül, vagy képviselő útján, ami egyébként következik a társaság jogi személyiségének hiányából is. A társasági tagok által, vagy velük kötött szerződések esetén tehát többalanyú szerződés

jön létre. Többalanyúság esetén pedig a főszabály a kötelelem osztottsága, ha pedig a szolgáltatás oszthatatlansága folytán azt alkalmazni nem lehet, úgy az együtteségből az következik, hogy egyetemlegesség a tagok között nincs, hacsak azt külön megállapodás vagy jogszabály nem mondja ki. A főszabály tehát a tagok között a *pro rata* felelősség.

A társaság működésének a résztvevők személyéhez való szoros kapcsolódása következtében a Ptk. a magánjogi társaság szabályaihoz hasonlóan diszpozitív szabállyal úgy rendelkezett, hogy a társasági szerződés bármely tag kiválásával megszűnik. Ezt a rendelkezést azonban egy kógens szabállyal toldotta meg az 576. § (4) bekezdése, amely szerint az azonnali hatályú felmondás esetében a társaságot nem lehet tovább folytatni, az ezzel ellentétes megállapodás semmis. A gazdaságirányítás reformja során azonban – nyilvánvalóan a gazdálkodás és a vállalati társaságok szempontjaira tekintettel – az 1967. évi módosító tvr. ezt a rendelkezést hatályon kívül helyezte, így a felek tehát minden esetben maguk dönthettek a szerződés megszüntése, illetve továbbfolytatása felől.

TESZT, VAGY VALAMI MÁS?

Mit is jelenthet az „in dubio pro libertate” elv?

HAJAS Barnabás
egyetemi docens (PPKE JÁK)

Az Alkotmánybíróság 2015-ben hozott gyűlekezési jogi határozataiban többször hivatkozott az *in dubio pro libertate* elvre, azonban annak tartalmát nem fejtette ki. Alábbi írásomban azt próbálom meg feltárni, lehet-e szerepe a jövőben ennek az elvnek az alapjogi konfliktusok feloldása során az alkotmánybíróági gyakorlatban.

A 24/2015. (VII. 7.) AB határozatban (a továbbiakban: ABh1.) és a 30/2015. (X. 15.) AB határozatban (a továbbiakban: ABh2.) is megjelent az *in dubio pro libertate* („kétség esetén a szabadságjog javára”) elv. Mivel az Alkotmánybíróság csak ebben a két döntésében utalt erre az elvre, ahhoz kapcsolódó kialakult gyakorlatról, abból fakadó mércéről sem beszélhetünk. Sőt, Stumpf István 3086/2016. (IV. 26.) AB határozathoz fűzött különvéleményét azzal kezdte, hogy

„Megbicsaklott a jelen ügy eldöntésénél az *in dubio pro libertate* elv érvényesítésére törekvő alkotmánybíróági gyakorlat, amit a testület, nem utolsó sorban épp az előadó alkotmánybíró úttörő kezdeményezésére, az elmúlt évben alakított ki, és oly ígéretesnek látszó módon következetesen követett is.”¹

Tanácsstalanságunkat fokozhatja, hogy nemigen ismert ennek az elvnek olyan értelmezése sem, amelyet az alkotmányjog-tudomány általánosan elfogadna, így sem bőséges esettogról, sem pedig letisztult és elméleti háttérről nem beszélhe-

¹ 24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [30]; 30/2015. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [32], [35], [40], [48].

tünk. A német alkotmánybíróság a fogalmat eddig nem használta, az EJEB egy döntésében Wojtyczek bíró különvéleményében hivatkozott az elvre,² ugyanakkor a cseh alkotmánybíróság 2007 óta több tucat ügyben hivatkozott az elvre.

Sőt, az sem világos, hogy ez egy jogalkotás során, vagy jogalkalmazás során érvényesülő elv. A büntetőjog-tudomány az előbbi megközelítésben használja. Hornyák Szabolcs rámutat, hogy

„Az *in dubio pro libertate* elve szerint azokban az esetekben, amikor a büntetés szükségessége és igazolhatósága felől kétségek merülnek fel, ott nem kerülhet sor törvényi tényállás megalkotására, büntetőjogi beavatkozásra. Ehhez mindig jogi tárgyra van szükség, ha a jogi tárgy kétséges, a büntetlenség mellett kell dönteni.”³

A cseh alkotmánybíróság jogalkalmazás során érvényesülő elvnek tekinti, és gyakorlatában úgy jelenik meg, hogy ha a normának több lehetséges értelmezése van, akkor ki kell választani azt, amely nem zavarja, vagy legkevésbé zavarja az adott alapjogot vagy szabadságot. (Először: 2007. 09. 13-án kelt I. ÚS 643/06 (N 142/46 SbNU 373) sz. döntésében ld. 50. indokolási pont; azóta mintegy ötven döntés óta követett gyakorlat, legutóbb a 2017. 01. 17-én kelt, III.ÚS 3701/15. számú döntésben hivatkozott az elvre és hívta fel az alaphatározatot). Ez eredményét tekintve megfelel a magyar szakirodalomban és alkotmánybíróági gyakorlatban is jelenlévő megszorító értelmezés elvének, amely szerint az alapjogokat korlátozó törvényeket nem lehet a korlátozhatóság tekintetében kiterjesztően értelmezni.⁴

Ez az elv a szabadságjog mellett egy megdönthető vélelem felállítását is jelentheti. Erre következtethetnénk az ABh2. [32] indokolási pontja alapján, miszerint

² Kudrevičius és mások v. Lithuania, Application no. 37553/05, 2015. október 15.

³ HORNYÁK Szabolcs: *A köznyugalom elleni bűncselekmények* című PhD értekezésében (Pécs, 2010.) 82. Hasonló értelemben, nem büntetőjogspecifikusan: Thomas RIEHM: *Abwägungsentscheidungen in der praktischen Rechtsanwendung: Argumentation, Beweis, Wertung*. München, Beck, 2006. 152.

⁴ BALOGH Zsolt: Alapjogok – Általános rész. In: SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, PPKE JÁK, 2014. 65–66.; a szólásszabadsággal összefüggésben SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2001. 417–418.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 52; 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

„A Gytv. szabályozási rendszeréből ugyanis az következik, hogy vélelem szól a gyülekezések megtartása mellett, azt csupán tudomásul veszi a rendőrség, kivéve az egyes tiltó okok felmerülésének esetét. Ennek következtében és az *in dubio pro libertate* elvnek megfelelően az következik, hogy a gyülekezési jog gyakorlása tekintetében a bizonyítási teher mindig a korlátozást előíró hatóság oldalán áll fenn.”

Ez a megközelítés azonban téves, a bejelentés jogintézményének félreértésén alapul. Amint arra Varga Zs. András rámutatott,:

„[a] bejelentés nem kérelem, a hivatalbóli eljárás szükségességét felvető tudomásszerzésként értelmezhető. Ilyen értelemben tehát a bejelentés hatóság általi »tudomásulvétele« nem más, mint udvarias visszajelzés arra vonatkozóan, hogy a hatóság elkezdte megvizsgálni hivatalbóli eljárása szükségességét, de arra nem talált okot. Ha pedig talál okot, akkor hivatalból megindítja az eljárását, és azt az első eljárási cselekménnyel, a megtiltással, illetve feloszlattal, mint döntéssel nyomban be is fejezi. A Ket. szabályaival ez nem ellentétes, különösen, ha a Gytv. és Rtv. szabályaira is figyelemmel vagyunk, amelyek éppen ezt írják elő.”⁵

Ha az *in dubio pro reo* elvhez hasonlóan közelítjük meg, bizonyítási teherre vonatkozó szabálynak tekinthetjük.⁶

Abból, hogy az alkotmánybírói gyakorlatban kizárólag gyülekezési jogi ügyekben jelent meg az elv, arra következtethetnénk, hogy az csak ezzel az alapjoggal összefüggésben értelmezhető. Az AB azonban 2016-ig nem foglalkozott azzal, hogy a gyülekezési jog nem önmagában, légtüres jogalkalmazási térben létezik, hanem gyakori más alapvető jogokkal – közte más szabadságjogokkal – való látszólagos vagy valós kollíziója (vagy éppen kumulációja). Az ABh1. indoklásában egyszerre kérte számon a rendőrségen, hogy „a szükségességi-arányossági követelményeknek megfelelően mérlegelt-e”, és az *in dubio pro*

⁵ VARGA ZS. ANDRÁS: Megjegyzések Hajjas Barnabás gyülekezési jogra vonatkozó álláspontjához. *Eljárásjogi Szemle*, 2016/2. 3–5.

⁶ JÜRGEN HELD: *Der Grundrechtsbezug des Verwaltungsverfahrens*. Berlin, Druckner&Humboldt, 1984. 173.; NIELS PETERSEN: *Verhältnismäßigkeit als Rationalitätskontrolle: Eine rechtsempirische Studie verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung zu den Freiheitsgrundrechten*. Tübingen, Mohr Siebeck, 2015. 87–88.

libertate elv érvényesülését, amely az Alkotmánybíróság szerint „azt a követelményt fogalmazza meg a jogalkalmazók irányában, hogy a gyülekezések megítélésekor a gyülekezési jog minél szélesebb körű biztosítását eredményező döntést hozzanak.”⁷ Az ABh2.-ben ehhez képest további követelmények fakadnak ebből az elvből (és a megtiltás *ultima ratio* jellegéből) így pl., hogy „a gyülekezési jog gyakorlása tekintetében a bizonyítási teher mindig a korlátozást előíró hatóság oldalán áll fenn”, továbbá „megköveteli a hatóságok alapos körütekintését”.

Isensee – éppen a gyülekezési jog és mások jogának és szabadságának ütközését példaként állítva – meggyőzően érvel amellett, hogy az *in dubio pro libertate elve* nem alkalmas alapjogi konfliktus (vagyis, ha alapjog áll alapjoggal szemben) feloldására,⁸ ezért nem alkalmazható ilyenként sem az ABh4.-ben, ahol egy, a közösségek méltósága súlyos sérelmének reális veszélyét hordozó rendezvény megtiltásának alaptörvény-ellenessége volt a központi kérdés, sem pedig azokban az esetekben, amikor a gyülekezési szabadság más alapvető joggal (pl. magánélethez való jog, de bármely más alapjog esetén is) áll szemben. Ilyenkor ugyanis – mivel alapjog áll alapjoggal, vagy éppen szabadságjog áll szabadságjoggal szemben – nem értelmezhető a *pro libertate* fordulat, ezért kizárólag az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti általános alapjogi teszt lehet a mérce. Erre figyelemmel minden bizonnyal téves az *in dubio pro libertate* elvből minden esetben a gyülekezési jog minél szélesebb körű biztosítását eredményező döntés követelményére következtetni. Ha azonban az *in dubio pro libertate* elv azt jelenti, hogy az alapvető jogokat érintő normákat megszorítóan kell értelmezni,⁹ akkor ha nem mások jogai és szabadságának sérelme, hanem pl. a közlekedés más útvonalon biztosíthatóságának, esetleg bíróság, vagy népképviselői szerv működésének súlyos megzavarása áll a gyülekezési joggal szemben, az elv aggálytalanul volna alkalmazható. (Ahogyan egyébként a bíróságok a megtiltási okokkal kapcsolatban ezt az utóbbi években következetesen tették is.)

Az Alkotmánybíróság 2015-ben és 2016-ban hozott, nem kimondottan koherens határozatai és a közigazgatási bírósági eseti döntések alapján úgy vélem,

⁷ ABh1. Indokolás [30].

⁸ Pl. Josef ISENSEE: *Das Grundrecht auf Sicherheit: Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates. Vortrag gehalten vor der Berliner Juristischen Gesellschaft am 24. November 1982 – erweiterte Fassung*. Berlin–Boston, De Gruyter, 1983. 47–48.; hasonlóan még: Josef ISENSEE: *Der Verfassungsstaat als Friedensgarant (II) – Sicherheit als Voraussetzung für Freiheit. Politischen Meinung*, Nr. 414, 2004. 69.; PETERSEN i. m. 89.

⁹ Stumpf különvéleménye is ebbe az irányba mutat, amikor kifejti, hogy „Az – eredetileg római jogból származó (Digesta 50, 17, 20.) – elv, amit most ignoráltak, a jelen ügyben is azt a követelményt támasztotta volna, hogy amennyiben kétely merül fel egy jogkorlátozás jogszerűségét illetően, akkor az Alkotmánybíróság a jog védelmére keljen.”

a gyülekezési szabadság törvényi korlátai a gyakorlatban mára kiüresedtek. A bírói gyakorlat alapján „a közlekedés más útvonalon nem biztosítható” fordulat alapján – az in dubio pro libertate elvre is figyelemmel – csaknem kizárt volt, hogy a rendőrség egy rendezvény megtartását megtiltsa.¹⁰ Abban is bizonytalanság volt, hogy a rendőrség „a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné” fordulat alapján milyen esetben tilthatta volna meg megalapozottan egy rendezvény megtartását.¹¹ A gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény felülvizsgálatának éppen ez volt az egyik legfontosabb indoka.

Az indokolás szerint a Gytv. rendezvények megtiltására vonatkozó szabályozása egyértelmű felülvizsgálatra szorult, hisz a hatályos Gytv. annak ellenére nem biztosította sem a magánélet-, sem pedig az emberi méltóság – különösen pedig a közösségek méltóságának – védelmét, hogy azt már az Alaptörvény is kifejezetten garantálta.

¹⁰ A megtiltási okok kiüresedéséről bővebben ld. HAJAS Barnabás: A gyülekezési jog korlátainak egyes elméleti kérdéseiről és a bírósági gyakorlatáról. *Magyar Jog*, 63. évf., 2016/9. 517–520.

¹¹ Ld. hasonlóan a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény javaslatának általános indokolását, valamint a 13. §-hoz fűzött indokolást.

ÁLLAMI PÉNZKIBOCSÁTÁS VS. VIRTUÁLIS FIZETŐESZKÖZÖK

HALÁSZ Zsolt
egyetemi docens (PPKE JÁK)

Tavaly volt kerek 20 éve, hogy megismertem Halustyik Annát, aki egyetemi tanulmányaim befejezését követően tanszékvezetőm és mentorom lett, és abba a szerencsés helyzetbe is kerültem, hogy tanulmányaim befejezésétől kezdve mindvégig mellette dolgozhattam, taníthattam és fejlődhettem. E két évtizedben lehetőségem volt sok mindent ellesni, eltanulni Tőle. Az egyik ilyen dolog a kutatott téma részletekbe menő elemzése, amelyet sokszor nem szimplán egy-egy tudományos álláspont elfoglalása követett, hanem számtalan megválaszolható és meg nem válaszolható kérdés dilemma felvetése.

Halustyik Anna sokat és sokszor foglalkozott a pénzügyi jog, és ezen belül a bankjog valamint az értékpapírjog szabályozásának témakörével. Több munkájában kiemelte a szabályozás szabálytalanságának problémakörét,¹ és számos esetben azzal is inspirálta saját magát és érdeklődő környezetét további kutatásokra, hogy részletesen felvetette mindazon dilemmákat, amelyeket egy-egy témakör szabályozatlansága okozott.

E megközelítésére is reflektálva, ehhez némiképpen kapcsolódva foglalkozom jelen tanulmányomban egy olyan aktuális kérdéskörrel, amely sokakat

¹ HALUSTYIK Anna: Szabálytalan bankszabályozás, avagy húsz éves a banktörvény. In: Kovács Levente (szerk.): *Tanulmánykötet a Banktörvény elfogadásának 20. évfordulója alkalmából*. Budapest, Magyar Bankszövetség, 2012. 101–120.; HALUSTYIK Anna: *A bankszabályozás jogi kérdései: Trendek, szabályok, szabálytalanságok. Iustum Aequum Salutare*, XI., 2015/3. 27–50.; HALUSTYIK Anna: A pénzügyi szektor szabályozásában megfigyelhető változások. In: HALUSTYIK Anna – KLICSU László (szerk.): *Cooperatrici veritatis: Ünnepi kötet Tersztyánszkyne Vasadi Éva 80. születésnapja alkalmából*. [Xenia] Budapest, Pázmány Press, 2015. 243–251.; HALUSTYIK Anna: Értékpapír-szabályozási kérdések – szabálytalan szabályozás – „hipotézisgyűjtemény”. In: BODZÁSI Balázs (szerk.): *Tanulmányok a gazdasági jog, a pénzügyek és a számvitel köréből: Kutatások a Budapesti Corvinus Egyetemen*. Budapest, HVG-Orac, 2016. 136–146.

foglalkoztat különböző tekintetekben, és amelynek szabályozása nem csak szabálytalan, hanem világszinten teljesen hiányos is.

1. Bevezető gondolatok, problémafelvetés

Napjainkban szinte nem telik olyan nap, amikor a szaksajtó ne foglalkozna a virtuális pénzek, az ún. virtuális devizák piacának alakulásával, eseményeivel. Látszólag e piac kezd a hagyományos devizák piacával összemérhető lenni. Láthatunk olyan sajtónyilatkozatokat, amelyek már szinte véglegesen temetik a hagyományos pénzt és pénzrendszert, a jegybankároknak pedig aktív álláskeresést javasolnak jelenlegi munkahelyük közeljövőben várható megszűnése okán.

A nagy lelkesedés mellett azonban jelenleg számos alapvető kérdést nem sikerült még megválaszolni a virtuális devizák természete és működése tekintetében, amelyek alapvetően szükségesek lennének ahhoz, hogy ezek – vagy közülük akár csak egy is – valódi pénzként tudjon bárhol és bármikor is működni. Ilyen kérdések többek között (nem fontossági sorrendben):

- Miért tekintjük a virtuális devizákat valódi pénznek?
- Mi befolyásolja ezek értékét?
- Szükséges-e a szabályozásuk?
- Ha igen, miként lehet és kellene szabályozni működésüket?
- Fizetőeszköznek vagy befektetési eszköznek kell-e ezeket tekinteni?
- Lehetnek-e a virtuális devizák a hagyományos fizetőeszközök valódi alternatívái?
- A virtuális devizák a hagyományos devizák helyébe lépnek-e valamilyenkor?

E kérdések sorát nyilván lehet még bővíteni. A részletesebb elemzés előtt azonban indokolt néhány alapvetés megtétele.

Elsőként fontos egy alapvető lehatárolást megtenni, mégpedig hogy a virtuális devizák fogalma és kibocsátása nem keverendő össze az elektronikus pénzzel és az elektronikus pénz kibocsátásával, noha mindkettő működésének az elektronikus környezet, a digitális technológia az alapja. Az elektronikus pénz és az elektronikus pénz kibocsátásának fogalmát a hitelintézeti törvény² (Hpt.) határozza meg. Az elektronikus pénzek elszámolási egységei azonosak a hagyományos pénzekével. A virtuális devizák elszámolási egységei ezzel

² 2013. évi CCXXXVII. törvény 6. § (1) bekezdés 16. pont.

szemben nem azonosak a hagyományos devizákkal. Az elektronikus pénzt mindig – hagyományos – pénzeszköz átvétele ellenében bocsátják ki, amit más személyek is elfogadnak. A virtuális devizák esetében az egyik lehetőség a hagyományos pénzről történő átváltás, a másik pedig az ún. bányászat. A virtuális devizák értéke, elszámolása független attól a hagyományos devizától, amelyről egy adott pillanatban az átváltás megtörtént.

A virtuális devizák valójában jogilag nem szabályozott, digitális pénzek, amelyek az internet és a blokklánc technológia létrejöttével kialakulásával és fejlődésével jelentek meg. Kibocsátói nem a hagyományos értelemben vett – a pénzkibocsátási hatáskörrel felruházott – jegybankok, hanem fejlesztői csoportok; elfogadói, használói pedig az internet virtuális közösségének tagjai. Az Európai Bankhatóság meghatározása szerint a virtuális devizák vagy virtuális pénzek olyan érték digitális megjelenései, amelyeket soha nem bocsátott ki központi bank, vagy valamilyen egyéb hatóság, nincsenek összefüggésben valódi pénzek értékével, de természetes vagy jogi személyek elfogadják fizetőeszközként, továbbá elektronikusan tárolhatók, átruházhatók és kereskedés tárgyai lehetnek.³ Hasonló meghatározást használ az Európai Központi Bank is a virtuális valutákról szóló jelentésében. Az EKB külön kiemeli, hogy a virtuális devizák se nem szabályozottak, se nem felügyeltek, és ezáltal használóik nem részesülhetnek abban a jogi védelemben az átválthatóság, a betétbiztosítás, vagy egyéb kockázatok csökkentése tekintetében, mint a hagyományos pénzek használói.⁴

Jelenleg több, mint 1600 féle virtuális deviza létezik, de számuk bármikor változhat tekintettel arra, hogy nem szabályozott és korlátozott a létrehozásuk és kibocsátásuk, vagyis lényegében bárki megalkothatja a maga virtuális fizetőeszközét. A virtuális devizák piacának volumene a jelenlegi (2018. májusi) piaci adatok szerint 312 Mrd dollár, vagyis 84 ezer Mrd forint, amely az éves magyar GDP közel háromszorosának felel meg. (Ennek mintegy 39%-át egyedül a Bitcoin piaci részesedése teszi ki.)⁵ A piac növekedését mi sem jellemzi jobban, hogy e tanulmány megírása és nyomdába kerülése közötti néhány hónap alatt a virtuális devizák száma több, mint 100 fajtával, a piac volumene pedig 50 Mrd dollárral növekedett! 2017-ben a világon a virtuális valuták felhasználóinak száma 2,9 és 5,8 millió fő közé volt tehető.⁶

³ EBA Opinion on 'virtual currencies' EBA/Op/2014/08 4 July 2014.

⁴ European Central Bank: Virtual Currency Schemes – further analysis, European Central Bank, February 2015.

⁵ Vö. coinmarketcap.com oldalon közzétett adatok.

⁶ Garrick HILEMAN – Michael RAUCHS: *Global Cryptocurrency Benchmark Study 2017*. University of Cambridge, 10.

A virtuális devizák újszerűségét és egyáltalán megjelenését a blokklánc technológia kifejlődése és léte okozza. A technológia – amely a hagyományos központosított pénzügyi rendszertől eltérően egy decentralizált számítógépes rendszerben, vagyis egy osztott adatbázis keretében működik – részleteinek elemzése nélkül itt csak azt a fő jellemzőjét emelném ki, hogy a hagyományos számítógépen végzett számítási műveletekkel szemben, ahol a műveletek utólag megmásíthatók, a blokklánc technológia keretében végzett műveletek megmásíthatóságára nincs lehetőség, a rendszer feltörhetetlen. E tulajdonság kétségtelenül elősegíti, hogy a technológia használatára a fizetési műveletek keretében sor kerülhessen. A virtuális devizák által lehetővé tett nem, vagy a hagyományos pénznél kevésbé manipulálható és a rendszeren belül⁷ olcsóbb fizetési rendszer kialakításának lehetősége kétségtelenül fontos pozitívumként értékelhető.

A virtuális devizák fizetési eszközként való használatához szükséges, hogy korlátozott mennyiség álljon rendelkezésre belőlük, amely az egyedi virtuális devizák esetében adott. (Ha azonban figyelembe vesszük, hogy a virtuális devizák száma nem korlátozható, bárki létrehozhat egy újat, akkor e tétel már kevésbé állja meg a helyét). További előnyként szokták említeni, hogy a tranzakciók végrehajtása sokkal gyorsabb, mint a hagyományos fizetési rendszerekben, a tranzakciós költségek olcsóbbak és a rendszer – nem központosított jellegéből adódóan – sokkal biztonságosabb, mint egy hagyományos fizetési rendszer.

Kérdés azonban, hogy a virtuális devizák valódi alternatívái lehetnek-e a hagyományos állami/jegybanki kibocsátású pénzrendszernek? Ugyancsak kérdés, hogy ezeket az eszközöket minek kell tekintenünk: fizetési vagy befektetési eszköznek, vagy mindkettőnek, vagy egyiknek sem? Lehet-e, szükséges-e szabályozni a működésüket, használatukat?

2. Valódi pénzzé válhatnak-e a virtuális devizák?

Pénzelméleti oldalról megközelítve talán érdemes a pénz fogalmát és funkcióit segítségül hívva azt megvizsgálni, hogy a virtuális devizák valaha a jövőben elérhetnek-e egy olyan fejlődési szintre, amikor már valódi pénzként tudnak működni. Vígvári András rámutatott, hogy a pénz megjelenése szorosan összefüggött a munkamegosztás és a specializáció egyre magasabb fokával: a pénz

⁷ Azért csak a rendszeren belül értelmezhető az olcsóság, mert a hagyományos devizák átváltása virtuális devizára jelentős 3-5%-os kezelési költséggel történhet jelenleg, illetve számolni kell a vételi és eladási árfolyamok különbözetével is.

akkor jelent meg, amikor a tevékenységek és termékek cseréjét a tevékenységek eredményének cseréje váltotta fel.⁸ Maga a pénz először árupénz (valamely szükösen rendelkezésre álló áru) formájában jelent meg. Az ókori görögök a pénz három fő funkcióját különböztették meg: számolási eszköz, csereeszköz, valamint tartalékeszköz.

Karl Marx *A tőke* című művében⁹ a pénz öt fő funkcióját azonosította:

- értékmérő eszköz: az áruk értékét fejezi ki: minden áru összemérhető és ennek egy sajátos közös eszköze, értékmérője a pénz;¹⁰
- forgalmi eszköz, amely a termékcsere közvetíti két áru között;¹¹
- fizetési eszköz;¹²
- kincsképző eszköz;¹³
- világpénz/nemzetközi pénz.¹⁴

Max Weber a pénzt csereeszköznek és forgalmi eszköznek tekinti. A csereeszközök lehetnek pénzérmék, vagy értéklevelek. Az értéklevelek forgalmi eszközzé beválthatóságuk útján válhatnak. A pénz az állami szabályozás által válik fizetési eszközzé is. Weber szerint az állami akarat, az állami szabályozás által alakul ki a pénz. A modern állam ugyanis fenntartja magának a pénzrendszer szabályozásának, valamint a pénz kibocsátásának monopóliumát. A pénzt valójában a legális állami kényszer tartja életben. A pénz fő funkciója különböző tartozások (az állam felé az adótartozások, az állam által a kamattartozások) kiegyenlítése. Az állam saját szükségletei, az állami feladatok finanszírozása végett szed adót, aminek a legegyszerűbb formája, ha nem különféle áruk formájában, hanem egy általános csereeszközben szedik be. Mivel a pénz, mint általános csereeszköz használatát az állami kényszer biztosítja, fő funkciója a fizetési eszköz funkció lesz.¹⁵

⁸ VÍGVÁRI András: *Pénzügy(rendszer)tan*. Akadémiai Kiadó, 2008. 74.

⁹ MARX Károly: *A Tőke – A politikai gazdaságtan bírálata*. Budapest, Kiadta Engels Frigyes, Szikra Kiadás, 1955.

¹⁰ MARX i. m. 95–104.

¹¹ MARX i. m. 104–111.

¹² MARX i. m. 127–130.

¹³ MARX i. m. 131–137.

¹⁴ MARX i. m. 138–141.

¹⁵ Ld. részletesebben Max WEBER: *Gazdaság és Társadalom 1. Szociológiai kategóriatan*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1987. 92–96., 182–190.

Az Európai Központi Bank a pénz három fő funkcióját veszi alapul a virtuális devizák működésének vizsgálata során:¹⁶

- csereeszköz,
- értéktároló/megtakarítási eszköz, valamint
- elszámolási egység.

A pénz és pénzrendszer szabályozása tekintetében egy alapvető kérdés, hogy ki teremti, miből származik a pénz? Az állam teremti-e a jogi szabályozás útján, vagy ahogy Nagy Tibor rámutat: „a pénzt nem az állam teremti meg szabályaival, mert az spontán jön létre a fejlődés folyamatában”.¹⁷ Nagy Tiborhoz hasonlóan Simon István is kiemeli, hogy: „a mindenkori hatalom – ami nem feltétlenül jelenti az államot – igyekszik kiterjeszteni a hatalmát a pénzkibocsátásra, mert egyrészt gazdasági hasznot hoz, másrészt politikai hozama is jelentős, amit első sorban a gazdaság kontrollálása jelent”.¹⁸

A virtuális valuták vagy virtuális fizetőeszközök természetével az Európai Unió Bírósága is foglalkozott. E kérdés a Bíróság előtt egy adóügyben merült fel, ahol a Bíróság elé terjesztett kérdés lényegében arra irányult, hogy ellenérték fejében teljesített szolgáltatásnyújtásnak minősülnek-e az olyan ügyletek, amelyek hagyományos devizák „Bitcoin” virtuális devizaegységekre, olyan összeg megfizetése ellenében való át- és visszaváltását foglalják magukban, amely egyrészt az érintett gazdasági szereplő által a devizák vásárlásakor fizetett ár, másrészt az ügyfeleivel szemben alkalmazott eladási ár közötti különbséget képező haszonkulcsnak felel meg és amennyiben igen, ezen ügyletek hozzáadottértékadó-mentesnek tekinthetők-e. A Bíróság ítéletében az ügyleteket szolgáltatásnyújtásnak tekintette, megállapította azonban, hogy az uniós hozzáadottértékadó-szabályozás nem szűkíti le egyértelműen a devizaváltási ügyletek adómentességét a hagyományos devizákra valamint a hagyományos és virtuális devizák átváltási ügyletei hasonló célokat szolgálnak, mint a hagyományos devizák közötti átváltási ügyletek (vagyis a fizetőeszközkénti használat), ezért ugyanazon adómentesség illeti meg ezeket az ügyleteket, mint a hagyományos devizák közötti átváltási ügyleteket.¹⁹ Ez az adómentesség

¹⁶ *Virtual Currency Schemes – further analysis*. European Central Bank, February 2015. 23.

¹⁷ NAGY Tibor: A pénzrendszer joga. In: SIMON István (szerk.): *Pénzügyi Jog I.* Budapest, Osiris, 2007. 275.

¹⁸ SIMON István: Állandóság és változás a pénz jogi szabályozásában. In: SIMON István (szerk.): *Tanulmányok Nagy Tibor tiszteletére*. Budapest, Szent István Társulat, 2009. 253.

¹⁹ C-264/14. Skatteverket kontra David Hedqvist, ld. ECLI:EU:C:2015:718.

azonban csak az áfa-mentességre vonatkozik, az esetleges jövedelmek után (pl. bányászat) jövedelemadó fizetési kötelezettsége minden érintettnek fennáll.

Megjegyzendő, hogy az Európai Központi Bank szakmai álláspontja elentétes az Európai Bíróság álláspontjával. Az EKB szerint mivel a virtuális devizákat nem használják széles körben értékcsere céljára (árak/szolgáltatások megvásárlására), ezek jogi értelemben nem tekinthetők pénznek, mint törvényes fizetőeszköznek. Ez azonban nem zárja ki, hogy magánfelek szerződéses fizetőeszköznek tekintsék egymás közti jogviszonyukban.²⁰

A virtuális devizák használatának, bányászatának „szabadsága” eltérő a világon. Európában, az Egyesült Államokban jelenleg nem esnek tilalom vagy korlátozás alá. Egyes országokban, mint például Kínában, vagy Indiában azonban igen.

3. Jogi dilemmák a virtuális devizák használatával kapcsolatban

A virtuális devizák működésével és különösen használatával kapcsolatban számos jogi dilemma merül fel. E helyen nem csak egyszerűen arra kell gondolnunk, hogy a hatályos szabályozások valamennyi hagyományos fizetőeszköz tekintetében deklarálják az adott fizetőeszköz kizárólagos hivatalos voltát egy országban.²¹ Nem is csak arra gondolok, hogy a hivatalos fizetőeszköz átváltása virtuális fizetőeszközre vajon hatékonyan betiltható-e (mint azzal néhány ország próbálkozik)?

Jogi dilemmáim sokkal inkább arra irányulnak, hogy egyrészt a kérdéskör szabályozatlansága milyen jogi következményekkel illetve kockázatokkal jár, illetve lehetséges-e, szükséges-e valamilyen szabályozást megalkotni.

Hagyományos pénzrendszerünk több fontos tényező együttes fennállása okán működik, azonban e pénzrendszer a nem túl távoli múltban is több jelentős – a jogi alapját is érintő – változáson ment keresztül. Gondolhatunk itt többek között a bretton woods-i szabályokra, illetve az aranystandard megszüntetésére. Az említett alaptényezők közül két elemet mindenképpen ki kell emelnünk: egyrészt a jogi szabályozásból fakad a hagyományos fizetőeszközök hivatalos volta („mindenki köteles elfogadni”), másrészt a hagyományos pénz- és a vele összefüggő bankrendszer feltételez egy komoly bizalmi szintet e fizetőeszközök

²⁰ *Virtual Currency Schemes...* (2015) i. m. 24.

²¹ Vö. Az Alaptörvényünk K) cikke értelmében Magyarország hivatalos pénzneme a forint.

használói körében. Míg a jogi szabályozás elvileg nehezen kezdhető ki, egy-egy pénzügyi válság könnyedén befolyásolja negatív irányban a hagyományos pénz- és bankrendszerbe vetett bizalmat.

E bizalmi elem, pontosabban a bizalom megingása a legutóbbi pénzügyi válság során lehet az egyik fő mozgatórugója a virtuális devizák népszerűségének. Emellett természetesen egyéb szempontok is felmerülhetnek, mint például az újszerűség vagy a gyors, biztonságos és olcsó fizetés ígérete. Ez az ígélet egy újfajta technológiai működésen alapul, amely lehetővé teszi a pénzügyi tranzakciók lebonyolítását a hagyományos bankrendszer kikerülésével, közvetlenül virtuális pénztárcák között lebonyolódó tranzakciókkal. A tranzakciók végrehajtása blokklánc blokkjaiban valósulnak meg, amely kétféle módon garantálja az ügylet biztonságát. Egyrészt az összefűzött blokkok tartalmazzák az összes korábbi tranzakció adatait (vagyis a tulajdonosi lánc elemeit) a tranzakcióban résztvevők személyazonosságát kivéve, másrészt a hitelesítést a felhasználók közössége végzi.

A rendszer elvileg képes a tranzakciók gyors végrehajtásra, noha ezen előny a hagyományos rendszerek fejlődésével egyre kevésbé számottevő.

Fontos azonban látni, hogy a pozitívumok mellett számos kockázattal is szembesülnünk kell. E körben elsőként és általánosságban a teljes szabályozatlanságot kell kiemelnünk. A virtuális devizákat nem egy központi bank, még csak nem is egy pénzügyi intézmény, hanem magánszereplők hozzák létre (bocsátják ki). Ebből fakadóan kizárólag az ismeretlen kibocsátóba, létrehozóba, illetve az általa létrehozott technológiába (legyen az bármilyen innovatív) vetett bizalom a rendszer működésének alapja, ahhoz semmilyen jogi garancia nem kapcsolódik. Mindmáig nem lehet pontosan tudni, hogy valójában ki hozta létre a legnépszerűbb virtuális devizát, kriptopénzt, a Bitcoinot. Ebből fakadóan nincs semmilyen védelemre lehetőség, ha az ügyleti tranzakciók során bármilyen nem várt veszteség vagy kár keletkezik. Egy pénzrendszer állami szabályozottsága a történelem során általában kölcsönöz – erősebb vagy gyengébb, időben olykor változó – bizalmat az adott pénzrendszernek.

A rendszer teljes – a készpénzhasználatlaltal egyenértékű – anonimitást ígér a felhasználóknak. A virtuális devizák rendszere lehetővé teszi az anonim tulajdonjogot, és a virtuális pénztárcával rendelkező felhasználók között az anonim átruházást. Különösen érdekes helyzetet teremt az azonosítási követelmények alakulása. Míg a hagyományos pénzügyi intézményrendszerben – ideértve még az egészség- és nyugdíjpénztári tranzakciókat is – egyetlen forint átutalására sem kerülhet sor az ügyfél teljes körű azonosítása nélkül, addig az egyik legismertebb hazai virtuális devizák kereskedelmével foglalkozó cég Pénzmosás

megelőzéséről szóló szabályzata szerint havi 1,5 millió forint tranzakciós összegig csak a telefonszám, az email cím, a név, a bankszámlaszám és egy olyan fotó szükséges a bankkártyáról, amelyen a kártyaszám ki van takarva.²² Azt gondolom, hogy nem szükséges részletes magyarázat arra nézve, hogy egy ilyen laza kereskedési rendszer miként használható adócsalási, pénzmosási és egyéb illegális célokra.

Mindehhez kapcsolódóan a rendszer fontos eleme a globális használhatóság. Ez egyben komoly előny lehet sok helyen, amely lehetővé teszi a különböző devizák között átváltási tranzakciók számának csökkentését, ugyanakkor komoly veszélyeket is hordoz magában a bűncselekményből származó, vagy ilyen célra használt pénzek könnyű mozgatása tekintetében.

A hagyományos fizetőeszközök esetében fontos előnyként kell elismernünk a kibocsátó jegybank pénzteremtési képességét és lehetőségét, amellyel a gazdaság szükségleteihez tudja igazítani a forgalomban lévő pénz mennyiségét. A virtuális devizák esetében ezzel kapcsolatban két megjegyzést kell tennünk. Egyrészt a rendszer matematikai logikájából fakadóan egy-egy virtuális deviza mennyisége felülről korlátos és ez a mennyiség előre meghatározható. Bitcoinok esetében ez 21 millió darab, amely ugyanakkor 8 tizedesjegyig osztható. Ezáltal tehát a kibocsátható és belátható időn belül létrejövő „pénzmennyiség” nem rugalmas, és ekként kevésbé tud megfelelni a gazdaság aktuális igényeinek. Fontos emellett kiemelni azt is, hogy mivel senki és semmi nem korlátozza azt, hogy bárki és bármikor újabb virtuális pénzt hozzon létre, semmi akadálya nincs annak, hogy az aktuálisan legnépszerűbb virtuális deviza mellett további hasonló pénzek jöjjenek létre. Ma több mint 1500 ilyen virtuális pénzt ismerünk és ki tudja, hogy a jövőben a számuk meddig növekszik.

Végül, de nem utolsó sorban fontos kitérni arra körülményre is, hogy a virtuális devizákkal végrehajtott tranzakciók költségei alacsonyak ugyan, a hagyományos fizetőeszközökre/ről történő átváltás azonban már érezhető költséggel – tranzakciós jutalékkal – jár a vételi és eladási árfolyamok különbözetén túlmenően. E költségszint mellett az árfolyam extrém volatilitása is egy olyan kérdés, amellyel a fejlesztőknek és a használóknak szembesülniük kell. Sokan ebben egyfajta befektetési lehetőséget is látnak, amely azonban a virtuális devizák természetéből adódóan extrém kockázatokkal jár.

Mindebből fakadóan szükséges azt az alapkérdést feltennünk, hogy valójában minek kell ma a virtuális devizákat tekintenünk, illetve mivé válhatnak a jövőben – és mindezek okán miként kell/lehet ezeket szabályozni?

²² <https://www.mrcoin.eu/hu/aml-policy>

A mai tudásunk szerint nehéz e kérdésekre nehéz egzakt válaszokat adni. Egyrészt nem könnyű azt sem megválaszolni, hogy külön-külön mi a célja a több, mint 1500 különféle virtuális deviza létrejöttének. Nem tudunk egzakt módon arra válaszolni, hogy ezek létrehozóit milyen cél vezérli. Nem tudjuk, hogy ezek közül egyik vagy másik meddig fog valóban létezni, mikor és milyen okból (érdektelenség, programozói akarat) fognak megszűnni, megszűnésük, piacról történő kivezetésük milyen módon történik majd.

Annyit tudunk, hogy vannak olyan elképzelések, amelyek a hagyományos – gyarló emberek által működtetett – pénzrendszer helyett egy külső befolyástól mentes, biztonságos pénzrendszer megteremtését szándékolják. Láthattuk, hogy a blokklánc technológia hordoz magában olyan működésbeli előnyöket (pl. gyorsaság, rendszeren belüli olcsóság, megmásíthatatlanság), amelyek a pénzrendszer működésének előnyére szolgálhatnak.

Ugyanakkor nem látszik még világosan, hogy ezek az eszközök milyen funkciót tudnak betölteni. Az egyik ilyen cél a fizetési rendszer megújítása lehetne, de ez feltételez egyfajta értékállóságot, minimális árfolyam ingadozást. Sokan befektetési eszközként tekintenek rájuk a nyilvánvaló és kevésbé nyilvánvaló kockázatok ellenére.

Ha visszatekintünk arra az alaptételezésre (Nagy Tibor), hogy a pénz eredetileg független az államtól, mivel egy spontán fejlődés folyamatában jön létre, az állam pedig különböző megfontolásokból szabályozni kívánja (Simon István), illetve figyelembe vesszük Samuelson és Nordhaus²³ azon pénzparadoxonát, miszerint a pénzt azért fogadják el mert elfogadják, akkor azt kell megállapítanunk, hogy a virtuális devizákat is pénznek kell tekintetnünk. Pénznek kell tekintenünk ezeket az eszközöket, mert spontán jöttek létre és vannak a világon olyan személyek (még ha nem is többségben egyelőre), akik fizetési eszközként elfogadják.

Amint a pénz fejlődésében láthatjuk, ma igazán nem létezik a világon olyan széles körben használt, elfogadott pénz, amelyet valamely állam, vagy államok csoportja (pl. eurozóna tagállamok) ne ismerne el sajátjának és ezáltal ne szabályozna. E szabályozottság által válnak a különböző pénzek egyes államok hivatalos fizető eszközeivé. A történelemben visszatekintve viszonylag régen kialakult az a helyzet, hogy minden pénznek van egy „gazda-állama”, amely kizárólagosan szabályozza az adott pénz kibocsátását és az adott pénzrendszer működését.

²³ P. A. SAMUELSON – W. NORDHAUS: *Közgazdaságtan I.* Budapest, KJK, 1990. 386.

A virtuális pénzek, virtuális devizák megjelenése e régóta kialakult, világ-méretű társadalmi konvenciót zavarja meg, hiszen hirtelen azzal kell szembe-sülnünk, hogy léteznek, létezhetnek olyan új pénzek, amelyeket annak ellenére fogadnak el egyesek, hogy nincsen „gazda-államuk”, amely rendszerüket és kibocsátásukat szabályozza. Kérdés, hogy mindebből mi következik a virtuális devizák és ezek piacának szabályozását illetően? Megengedik, megengedhetik-e a világ államai, hogy hagyományos pénzrendszer mellett alternatív pénzrendszer(ek) jöjjön/jöjjenek létre.

A virtuális devizák a hagyományos pénzek és pénzrendszerek egyfajta kritikáiként jöttek létre. Azt is látnunk kell azonban, hogy e kritika az állami szuverenitás egyik alapelemét, a pénzügyi szuverenitást, ezen belül a pénzkibocsátás jogát kezdi ki.²⁴ Várnay Ernő is rámutatott, hogy a monetáris szuverenitás alapján minden államnak alapvető joga van: (1) meghatározni a területén a hivatalos pénznemet (törvényes fizetőeszközt), valamint (2) az adott pénz és a más pénzek közötti átváltásra (konvertibilitás) vonatkozó szabályokat (devizajog, árfolyamrendszer).²⁵

Kérdés tehát, hogy szükséges-e a szabályozás?

4. Virtuális devizák mint rendszerkockázati elemek

A világ pénzügyi rendszere a virtuális devizák megjelenéséig homogén volt abban a tekintetben legalábbis, hogy minden szuverén államnak volt saját vagy másokkal közös pénze és pénzrendszere, illetve minden pénzt és pénzrendszert valamely állam szabályozott. E teljes körű szabályozottság egyik oldalról lehetőséget adott arra, hogy ha a gazdaság oldaláról erre igény merült fel, akkor az államok (jegybankok) be tudtak avatkozni a folyamatokba a monetáris irányításon keresztül, illetve bizonyos értelemben számon kérhetők is voltak. Lényeges szempont, hogy az új virtuális eszközök megjelenésével – különösen, ha e devizák forgalma, jelentősége a jelenlegihez képest számottevővé válik,

²⁴ Vö. Jean Bodin szuverenitásfogalma, aki a *Hat könyv a köztársaságról* c. művében az állami szuverenitás kilenc elemét különbözteti meg: a törvényhozó hatalom, a hadüzenet és a békekötés joga, a magasabb tisztviselők kinevezése, a legfőbb bírói fórum, a kegyelmezés, a hódolat fogadása, a pénzverés, a súlyok és mértékegységek megállapítása, valamint az adókiivetés. Jean BODIN: *Az államról, I. könyv*. VIII., Budapest, Gondolat, 1987.

²⁵ VÁRNAY Ernő: Költségvetési és monetáris szuverenitás az Európai Unióban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2013/1. 26–59.; valamint VÁRNAY Ernő: *A fiskális és a monetáris szuverenitás az Európai Unióban – az Európai Unió alkotmányos szerződésére is figyelemmel*. In: SIMON (szerk., 2009) i. m. 295–309.

akkor az államok, a jegybankok elveszíthetik ellenőrzési képességüket a gazdasági, monetáris folyamatok felett (vagy legalábbis e képességük érdemben meggyengülhet). További problémát jelenthet, hogy ha a hagyományos pénzekből jelentősebb összegű likviditás vándorol a virtuális devizákba, akkor ez a hagyományos bankszektor helyzetére tud negatív hatást gyakorolni. A virtuális devizák kívül esnek a hagyományos jegybanki monetáris politikai eszköztár hatókörén, ennek okán sem a jegybanki kamatpolitika (a virtuális eszközök fogalmilag nem is kamatoznak), sem pedig az árfolyam-politika nem tud ezekkel összefüggésben semmiféle hatást gyakorolni.

Mindezekre figyelemmel, meglátásom szerint, az államok a világ pénzrendszerének stabilitása érdekében nem engedhetik meg maguknak, hogy e kérdéssel ne foglalkozzanak, és megfelelő szabályozási választ ne adjanak belátható időn belül. Kérdés azonban, hogy lehetséges-e a tiltáson túl, illetve tiltás nélkül bármilyen hatékony szabályozás, illetve mit lehet és kell szabályozni?

Első lépésként biztosan foglalkoznia kell a szabályozásnak a fizetési eszköz funkcióval. E téren azt kell vizsgálni, hogy melyek azok az ügyletek, amelyek ellenértékét virtuális devizával ki lehet majd egyenlíteni. Meglátásom szerint az adók és egyéb állami bevételek fizetése belátható időn belül nem lesz lehetséges más módon, mint az adott állam által kibocsátott pénzben. Lemondás a saját pénzben történő adószedésről gyakorlatilag a saját pénzről való lemondást is magával hordozza. E korlátozás már önmagában komoly visszatartó erő minden más ügylet virtuális devizára történő átállítása tekintetében, hiszen a „piaci” ügyletek átállítása azonnal igen jelentős árfolyamkockázatot hordoz magában az adófizetésre kötelezettek oldalán. Mindezek fényében nem tűnik szükségesnek kizárni, hogy a piaci ügyletek tekintetében a magánfelek ne egy-egy állam saját devizájának használata helyett virtuális devizát használjanak (hasonlóképpen ahogy jelenleg is megtehetik a hagyományos devizák tekintetében), az államok, a jegybankok feladata pusztán annyi, hogy az árfolyamváltozások jelentős kockázataira felhívják az érintettek figyelmét. Tilalmakat, korlátozásokat csak abban az esetben szükséges megfontolni, ha a pénzügyi rendszer stabilitása kerülne veszélybe.

Második lépésként azt szükséges megvizsgálni, hogy megengedhető-e a virtuális devizában történő hitelezés/kölcsönfelvétel? E problémakör érzékeléséhez talán elég csak egyfajta párhuzamot vonni az elmúlt két évtized legnagyobb hazai pénzügyi problémáját okozó külföldi deviza alapú hitelezéssel ahhoz, hogy kijelenthessük, hogy ennek csak akkor jöhet el az ideje, ha az érintett kölcsönfelvevők jövedelme is döntő részben virtuális devizában keletkezik.

Egészen addig, amíg ez be nem következik, e tevékenység egyértelmű tilalom alá kell eszen.

Harmadik lépésként azt szükséges megvizsgálni, hogy a virtuális devizák tekinthetők-e befektetési célpontként szolgáló pénzügyi eszköznek. A hatályos szabályozás²⁶ még a hagyományos devizákat sem tekinti olyan pénzügyi eszköznek, amely befektetési szolgáltatás tárgya lehet. A virtuális devizák nem fizetnek sem kamatot, sem osztalékot. Pénzügyi előny, hozam velük kapcsolatban kizárólag az árfolyamváltozásukból származhat. Ez azonban közismerten igen komoly kilengéseket tud felmutatni. A hagyományos konvertibilis fizetőeszközök tekintetében az átválthatóság és az árfolyamelőny kihasználása nem esik semmilyen korlátozás alá, nem üzletszerű tevékenység keretében történő váltás esetén a valuta, a deviza forintra, a forint devizára, valutára, valamint a devizának, a valutának más devizára, valutára való átváltásakor keletkezett árfolyamnyereség a magánszemélyek esetén nem is jövedelemadó köteles. Nem látszik érdemi indok arra nézve, hogy hagyományos deviza virtuális devizára történő átváltását, illetve visszaváltását – még ha az bármilyen nyereségszerzési céllal is történik – e tekintetben érdemi korlátozások alá vessék. Tilalmakat, korlátozásokat ehelyütt is csak abban az esetben szükséges megfontolni, ha a pénzügyi rendszer stabilitása kerülne veszélybe.

Negyedik lépésként azoknak a szolgáltatóknak a helyzetét és működésük szabályozási környezetét lenne szükséges megvizsgálni, akik pénzváltási szolgáltatást nyújtanak virtuális devizák tekintetében. A hatályos hitelintézeti törvényünk kizárólag bank (és ügynöke) által nyújtható kiegészítő pénzügyi szolgáltatásnak tekinti a pénzváltási tevékenységet. Pénzváltási tevékenységnek azonban csak a külföldi fizetőeszközök (külföldi állam/jegybank által kibocsátott pénzek) hazai törvényes fizetési eszköz ellenében adásvételét, valamint külföldi fizetési eszközök külföldi fizetési eszközök ellenében történő adásvételét tekinti. Virtuális devizák törvényes fizetőeszköz ellenében történő adásvétele kívül esik a pénzváltási tevékenység fogalmán, ekként nem tartozik a Hpt. hatálya alá. Ezáltal a hagyományos deviza/valutakereskedelemmel szemben nem engedélyköteles, a pénzügyi felügyeleti hatóság által nem felügyelt tevékenység. E tevékenységnek a hagyományos pénzváltási tevékenységgel azonos szabályozása lehetséges és indokolt is, különösen, ha figyelembe vesszük, hogy ezen eszközök felügyeletlen kereskedelme a különféle bűncselekményekből származó vagyoni előnyök eltüntetésének egyszerű eszköze lehet, illetve egyéb

²⁶ 2007. évi CXXXVIII. törvény a befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól.

tiltott tevékenységek finanszírozását teszi lehetővé. A pénzváltási tevékenység mellett jogi szabályozás és védelem hiányában komoly biztonsági kockázatokat hordoz magában a virtuális devizák kereskedelmi platformjainak, illetve a virtuális pénztárca-szolgáltatók működése. Amint erre számos példát lehet látni, ezek esetleges működési zavara, csődje, vagy technikai hibája súlyos és visszafordíthatatlan károkat tud okozni a virtuális devizák tulajdonosai számára.

További lépésekben szükséges megvizsgálni a virtuális devizák használatának a különböző pénzügyi műveletek végrehajthatóságára gyakorolt hatását. Itt többek között a különböző állami kényszerintézkedések (pl. a követelések végrehajthatósága, a közigazgatási vagy a büntetőjog egyes pénzügyi eszközeinek alkalmazhatóságára, ezek kérdésessé válására kell gondolnunk. A virtuális devizák tárolási helyéhez jogszabályi alapon ugyanis nem biztosítható olyan könnyen hozzáférés a tulajdonoson kívül más (pl. állami kényszerintézkedést végrehajtó) számára, mint egy hagyományos bankszámla esetében. Pl. a Bitcoin esetében a tulajdonos rendelkezési joga csak a tranzakciók útján függeszthető fel elméletben. A kényszerintézkedés sikere ezért alapvetően függ a tulajdonos együttműködési hajlandóságától.²⁷

Végül pedig alapkérdésnek tekintem, hogy mielőbb érdemi lépések történjenek annak érdekében, hogy a virtuális devizákat ne lehessen a legegyszerűbb módon pénzmosás és egyéb bűncselekmények céljára felhasználni. E probléma egészen addig fennáll, amíg pl. a Bitcoin esetében maguk az ügyletek nyomon követhetők, de az ügyletben részes felek azonosítása finoman szólva is erős hiányosságokkal küzd.

5. Következtetések

Összességében tehát a fentiekből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a jelenlegi pénzrendszer és egyáltalán a jogrendszer hatékony működése szempontjából nem az az alapvető kérdés, hogy szükséges-e a jelenleg ismert virtuális devizák szabályozására (mind a kibocsátás, mind pedig a használat tekintetében), hanem sokkal inkább az hogy ez miként valósítható meg, illetve pénzrendszerünk és jogrendszerünk működése miként biztosítható a virtuális devizák biztosan prognosztizálható további terjedése esetén?

²⁷ Bővebben ld. SZATHMÁRY Zoltán: Az elektronikus pénz és a bitcoin biztosítása a büntetőeljárásban. *Magyar Jog*, 2015/11. 639.

E tanulmány írása idején jelenleg nincs hatályban sem hazai sem pedig uniós szinten olyan jogszabály, amely e témakört vagy ennek legalább azon területeit szabályozná, amelyek szabályozatlansága a legnagyobb kockázatokat hordozza magában. 2016 júliusában az Európai Bizottság javaslatot tett a pénzmosás elleni negyedik irányelv módosítására,²⁸ amely által legalább az irányelv hatálya alá tartozó kötelezett szolgáltatók jegyzékét kiegészíteni javasolja a virtuális pénzváltó platformokkal és a letétkezelő pénztárca-szolgáltatókkal. A javaslat részét képezi a „virtuális fizetőeszköz” fogalom meghatározása is.²⁹ A javaslat azt a célt szolgálja, hogy virtuális devizákban végrehajtott ügyletek esetében a hagyományos pénzáttaláláshoz képest nagyobb mértékű az anonimitást megpróbálják ellensúlyozni, különös figyelemmel arra, hogy az Unión belül (és azon kívül sem) a közigazgatási szervek jelenleg egyáltalán nem követik nyomon a virtuális fizetőeszközökben végzett átutalásokat. Az irányelv módosítása, elfogadása esetén is csak a felvetett problémák egyetlen elemét érinti, elfogadásában pedig csak reménykedni lehet – közel két évnyi hosszas tárgyalássorozat után.

Jelenleg az internet világában az állam ugyan meghatározhatja, hogy mi legyen a saját fizetőeszköze, amiben adót szed és aminek elfogadását előírhatja, kizárólagossá azonban nem tudja tenni. Erre talán még akkor sem lenne lehetőség, ha a világ minden állama megtiltaná alternatív – esetlegesen virtuális – devizák használatát. Noha a virtuális devizák létrehozását (kibocsátását) szabályozni, esetleg megakadályozni gyakorlatilag lehetetlen, a hozzáférést – különösen a hagyományos és virtuális devizák közötti átváltási tranzakciókat – talán könnyebb szabályozás alá vonni.

A feladat tehát nem egyszerű, ugyanakkor világszintű szabályozási választ igényel. A bitcoin.org oldal saját maga mutat rá, hogy „a Bitcoin-protokoll nem változtatható meg közel az összes felhasználó együttműködése nélkül, akik önként választják meg, hogy milyen szoftvert használnak. Különleges jogok egy helyi hatalomhoz való hozzárendelése a globális Bitcoin-hálózat szabályainak figyelembevételével mellett nem jelent reális lehetőséget.” Tovább nehezíti a helyzetet az esetleges újabb nem legális célokat segítő, kevésbé ismert virtuális devizák létrehozása és használata.

²⁸ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve a pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló (EU) 2015/849 irányelv és a 2009/101/EK irányelv módosításáról COM(2016) 450 végleges.

²⁹ „Digitális értékmegjelenítő, amelyet nem központi bank vagy közigazgatási szerv bocsát ki, és nem feltétlenül kapcsolódik törvényes fizetőeszközhöz, de természetes vagy jogi személyek fizetőeszközként elfogadják, valamint elektronikusan továbbítható, tárolható vagy adható-vehető.”

A szabályozás szükségszerűsége mellett egy másik lényeges kérdés, hogy a virtuális devizák működésének alapjául szolgáló blokklánc rendszer adaptálható-e a hagyományos pénz és pénzügyi rendszer működésének továbbfejlesztésére. Tekintettel arra, hogy ezen új technológiának vannak kétségtelen előnyei is, és az sem zárható ki, hogy a tárgyalt problémákat kezelni képes virtuális pénz jön létre valamikor, ezt mindenképpen érdemes az állami/jegybanki döntéshozóknak figyelembe venni a pénzrendszer továbbfejlesztése és szabályozása során.

Már ma is láthatjuk, hogy számos jegybank foglalkozik a kérdéssel és vizsgálja, hogy e blokklánc-technológia adta biztonság miként lenne felhasználható a hagyományos pénzrendszer biztonságának megerősítése érdekében. E körben talán érdemes kiemelni a svéd jegybank eKrona projektjét,³⁰ amely a készpénz digitális alternatívájának bevezethetőségét vizsgálja a biztonságos és hatékony fizetési rendszer fejlesztése érdekében. Megjegyzendő azonban, hogy Svédország mellett más országok is foglalkoznak a kérdéssel.

³⁰ Sveriges Riksbank: Riksbank eKrona project. *Report, 1*, ld. <https://www.riksbank.se/en-gb/financial-stability/the-financial-system/payments/does-sweden-need-an-e-krona/the-e-krona-projects-first-interim-report/>; Sveriges Riksbank: Project plan for the eKrona. http://archive.riksbank.se/Documents/Avdelningar/AFS/2017/Projektplan%20e-kronan_170314_eng.pdf

FLOW ÉS STOCK A REZSICSÖKKENTÉSBEN

Díjszabályozás és portfólió-gazdálkodás összefüggései

HORVÁTH M. Tamás

egyetemi tanár (MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport)

A „rezsicsökkentés” (2013–2014) Magyarországon egy kormányzati szakpolitikának látszik, ami közvetlen (nagy-)politikai hatásokkal járt, és ezért azóta is vitatott Magyarországon. A szókapcsolattal, szakmaibb megfogalmazással szólva, a központi díjmegállapításra visszatérést illették, amely adott körülmények között a fogyasztói árak összességében mintegy 25 %-os csökkenését eredményezte.

Jelen tanulmány¹ a történések nyomán észlelt jelenségnek nem a közpolitikai², még kevésbé a politikai³ összefüggéseit taglalja, hanem az ennek háttérben lévő díjszabályozás, továbbá az állam vállalati tulajdonrészesedése alakulását, és mindezek összefüggését az ún. rezsicsökkentéssel. Pénzügyi és gazdasági hatásokról lesz tehát szó, nem politikáról. A kifejtés a pénzügyi jog vállalati gazdaságtannal határos területén mozog. Elméleti közegét a társasági portfólióval gazdálkodás tulajdonosi és menedzseri viszonyainak eltérését modellező teória⁴ adja, a kormányzati rendelkező szerepekre vetítve.

A munka bázisát egy nagyobb kutatás képezi⁵, mely a szabályozási (regulációs) politika nemzetközi trendjeit és azok hatását elemzi. A probléma vállalati környezetének megértéséhez egy korábbi projektelőzmény munkálatai segítet-

¹ A tanulmányhoz fűzött megjegyzéseimért Bartha Ildikónak köszönettel tartozom.

² BÖCSKEI Balázs: *Rezsicsökkentés: A közpolitikai változás mint politikai innováció.* Politikatudományi Szemle, 2015. (XXIV. évf.) 4. sz., 94–114.

³ G. TÓTH Ida: *A gázárlarc lehull.* Heti Világgazdaság, 2018. február 22. 54–55.

⁴ Ld. erre különösen: Michael C. JENSEN: *Tulajdonosok és menedzserek. A vállalati irányítás természete.* Budapest, 2008. Alinea.

⁵ Az állami szabályozó szerepek újraértékelődése a szolgáltatásokban. MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport (2017–2022) A projekt koncepciójához lásd: http://kozjavak.hu/sites/default/files/files/Allami_szabalyozo_szerep_szolgaltatasok.pdf

ték a szerzőt.⁶ Ennek során több empirikus tanulmány⁷, illetve tanulmánykötet⁸ készült. Továbbá, az ágazatpolitikai folyamatok többrettü összefüggéseit fogalmilag, valamint a nemzetközi gazdasági és szolgáltatási integrációk közegebe is helyezve, átfogó könyvben⁹ adtuk közre. A kérdéskör nemzetközi összefüggéseinek kifejtésére egy európai uniós projekt¹⁰ résztvevőjeként¹¹ volt lehetőség.

A rezsicsökkentés közbeszéddé lett kategóriája tehát két jelenséget egybe-kapcsol: a központi díjmegállapítást és a fogyasztói árak csökkentését. A háztartási közüzemi szolgáltatások díját csökkentették az energia világgpiaci árára hivatkozással, a hazai túlárazásnak minősített állapot kiküszöbölése érdekében. A továbbiakban az egyszerűség kedvéért a rezsicsökkentés kifejezést használja a tanulmány azzal, hogy e komplex kérdéskörnek nem belső tartalmait, hanem „külső” hatásait, azaz pénzügyi és kormányzati tulajdonnal való gazdálkodási kapcsolatait igyekszik megközelíteni.

Kiindulópontunk szerint a közüzemi szolgáltatások – piacgazdaságban is – meghatározott részben közösségi érdekeltségűek. A tevékenységet végző gazdasági társaságok vonatkozásában a díjbevétel a folyó gazdálkodás alapja (flow dimenzió), ami mellett a vagyoni szempontok (stock) ugyanúgy meghatározóak tulajdonosi szempontból.

A hipotézis az, hogy a magyarországi rezsicsökkentés középtávon nem első-sorban lakossági díjpolitikai intézkedés, hanem sokkal inkább vagyონrészesedési és -felosztási üzletpolitika, kifejezetten kormányzati rendelkezési körben értelmezést nyerő módon.

A dolgozat célja elsősorban nem a gazdaságpolitikai történések rekonstruálása, hanem a vizsgált gazdálkodási jelenség pénzügyi és vagyón fölötti rendelkezési kapcsolatait illetően a térben és időben általánosítható elemek jellemző összefüggéseinek magyarázata.

⁶ HORVÁTH M. Tamás: *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Budapest, Dialóg Campus, 2015.

⁷ HORVÁTH M. Tamás: *Megszabva: Városi kormányzás másutt és itthon*. Tér és társadalom, 2015., 29:(2) 43–66.

⁸ HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.) *Gyűrűk és sugarak: Mit nyújt egy magyar város?* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2014.

⁹ HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.) *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2016.

¹⁰ A Horizont 2020 EU Keretprogram által támogatott COST (European Cooperation for Science and Technology) IS1207 „*Local Public Sector Reforms: An International Comparison*” programjának (2013–2017) keretében

¹¹ Tamás M. HORVÁTH: *Evaluation of an Anti-Monopoly Programme in Hungarian Public Utilities*. In: Ivan KOPRIĆ – Hellmut WOLLMANN – Gérard MARCOU (szerk.) *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe. More Evidence for Better Results*. London: Palgrave Macmillan, 2018.. 279-296.

1. A rezsicsökkentés összefüggései

A rezsicsökkentés Magyarországon a közüzemi szektoron belüli versenypiac erőteljes korlátozásának folyamatába illeszkedik. Megjegyzendő, hogy a kilencvenes években közvetlenül az ezredforduló utánig tartó liberalizációs folyamat több elemét másutt is megkérdőjelezzük. Mind a fejlett országokban, mind a harmadik világban, mind a kelet-közép-európai államokban újra jobban létjogosultságot kaptak az állami és közösségi megoldások is¹². Magyarország közöttük viszonylag szélsőséges példa, amennyiben a 2010 utáni fejlemények az átlagnál jóval határozottabb trendet mutatnak.

A politikai fordulat alapjául nálunk ebben a körben két negatívum szolgált. Egyrészt a privatizáció nyomán a közszolgáltatások nyújtásának feltételei fölött a közmegrendelők elvesztették a kontrollt. A fogyasztók által fizetendő díjak emelkedését rögzítő automatizmusok úgy tizenöt év után előnytelennek és korrigálhatatlannak mutatkoztak. Másrészt a korábban nem privatizált vállalati körrel kötött közszolgáltatási és más megállapodások nem voltak a kellő mértékben nyilvánosak, és több esetben gyanút tápláltak a kritikusok, hogy a közpénzek felhasználása átláthatatlan. A politika érdeklődését már korábban is bizonytalanságba hozta a közmű-szektor. Mindezek miatt a fölmerülő problémák a választási harc egésze színterére helyeződtek át. Előbb az új nagyvárosi önkormányzatok stratégiájának, nem sokkal később pedig magának a központi kormányzatnak a programja középpontjába, egyik csapásirányába kerültek a közműves ellátások és azok rezsídíjai.

A folyamat tehát nem volt előzmények nélkül való. Az árak alakulását illetően az árindex-adatokat követve, érdemes az *1. ábra* grafikonját is figyelembe venni. Látható, hogy az átlagos árindexhez képest (amit szaggatott vonallal jelöltünk, és amire a grafikonon nyíl külön rámutat¹³) az emelkedés a rezsicsökkentés előtt mindig magasabb volt. A teljes idősor adatait a *Függelék 1. pontja* mutatja.

Ugyancsak volt előzménye az iparági konfliktusoknak. Már a villamosenergia-piac korábbi liberalizációja nehéz szülésnek bizonyult. Az állami

¹² Giulio CITRONI (2010): *Neither State Nor Market: Municipalities, Corporations and Municipal Corporatization in Water Services – Germany, France and Italy Compared*. In: Hellmut WOLLMANN – Gérard MARCOU (eds.): *The Provision of Public Service in Europe: Between State, Local Government and Market*. Cheltenham, Edward Elgar, 2010., 191–216.; David HALL, D.– Emanuele LOBINA – Philipp TERHOST (2013): *Re-municipalisation in the Early Twenty-first Century. Water in France and Energy in Germany*. *International Review of Applied Economics*, Vol. 27, No 2, 193–214.

¹³ Az *1. ábra* grafikonjának jelmagyarázatában az éves CPI rövidítés jelzi az éves teljes fogyasztói árindexet.

rendelkezési kör és a versenyszféra szétválasztása több nekifutásra sem lett tökéletes. A szabályozó, hatósági funkciókat betöltő független regulátor szervezet, mint rendszerirányítót (MAVIR), 2000-ben létrehozták ugyan, de már 2003-ban átalakították, majd 2006-ban újra integrálták a Magyar Villamos Művek (MVM) vállalatcsoportjába¹⁴. Közben több lépcsőben megvalósult a piacnyitás. Ugyanakkor az állami piacösztönzők alkalmazásával kapcsolatos jelentős vállalati magánérdekű harcokat jól mutatták a megújuló energiaforrásokot a rendszerbe bevonni törekvő kapcsolt áramtermelés (KÁT) támogatási mechanizmusa fölötti ellentétek az ezredforduló utáni első évtized során. Az árazási mechanizmuson keresztül a KÁT az egész szektorra kiható szabályozási erővel bírt.¹⁵ Az érdekküzdelmek nyilvánosságot is magában foglaló kontroll alá helyezése azonban nem sikerült. Mindezek miatt 2010 után a háztartási energia, különösen a távhő szoros árszabályozás alá vonása – láthatóan az 1. ábrából is – nem volt már meglepetés a piaci szereplők számára.¹⁶ Igazából már hozzászoktak, hogy törekvéseiket az állam megnyerése és befolyásolása útján¹⁷ igyekezzenek elérni.

Az alábbi grafikon idősorát azért választottuk éppen az adott szakaszban, azaz 2012 előtt, mert a rezsicsökkentési fordulat kiváltó előzményi okait keressük. Elsősorban tehát nem a fogyasztói árindexek máig ható alakulása érdekes e tanulmány gondolatmenete szempontjából.

A rezsicsökkentés előzményei szempontjából kiemelésre érdemes a távhőárak korábbi változása. Ez volt az a terület, ahová a korábbi szélsőséges ár-emelkedési kilengés miatt már korábban is államigazgatási árszabályozással avatkoztak be.

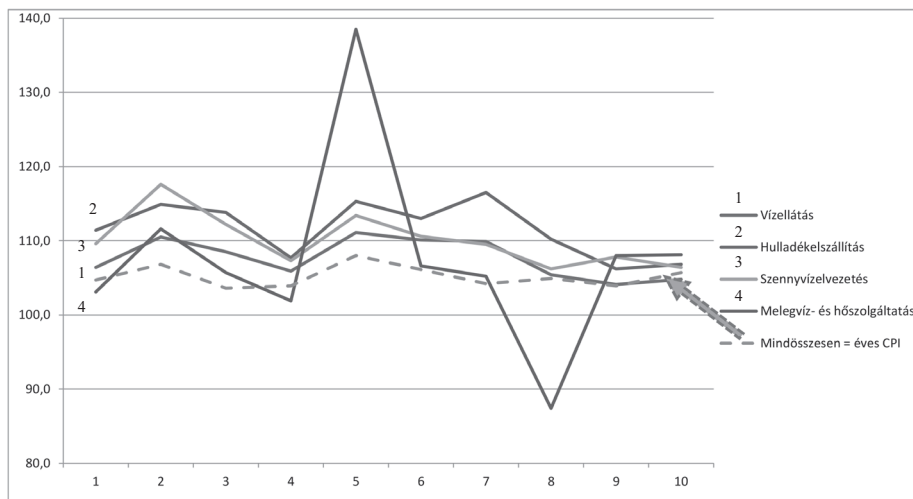
¹⁴ Árva Zsuzsa: *A villamosenergia-szolgáltatás piaci viszonyai*. In: HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.) *A közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest, Dialóg Campus, 2014. 195–205.

¹⁵ A megújuló energiaforrások alkalmazásának ösztönzési rendszerén keresztül tudták a termelők és szolgáltatók realizálni a szektorba eső összes tevékenységük eredményét.

¹⁶ A távhőszolgáltatás árának elszaladása miatt már 2010 előtt is beavatkozott a kormányzat. De akkor ágazati szabályozási eszközökkel, aminek egyébként része volt a szektorális különadó is.

¹⁷ „Az állam foglyul ejtése” (state capture), amiről ld. TÓTH István János és munkatársai: *Kormányzati kudarcok, járadékvadászat és korrupciós kockázatok a magyar villamosenergia-szektorban*. Budapest, BCE Szociológia és Társadalompolitika Intézet, Korrupció-kutató Központ. 2010. Kézirat.

1. ábra Közütemi szolgáltatások fogyasztói árindexeinek alakulása 10 éves (2003–2012) ciklusban (az előző év= 100%)

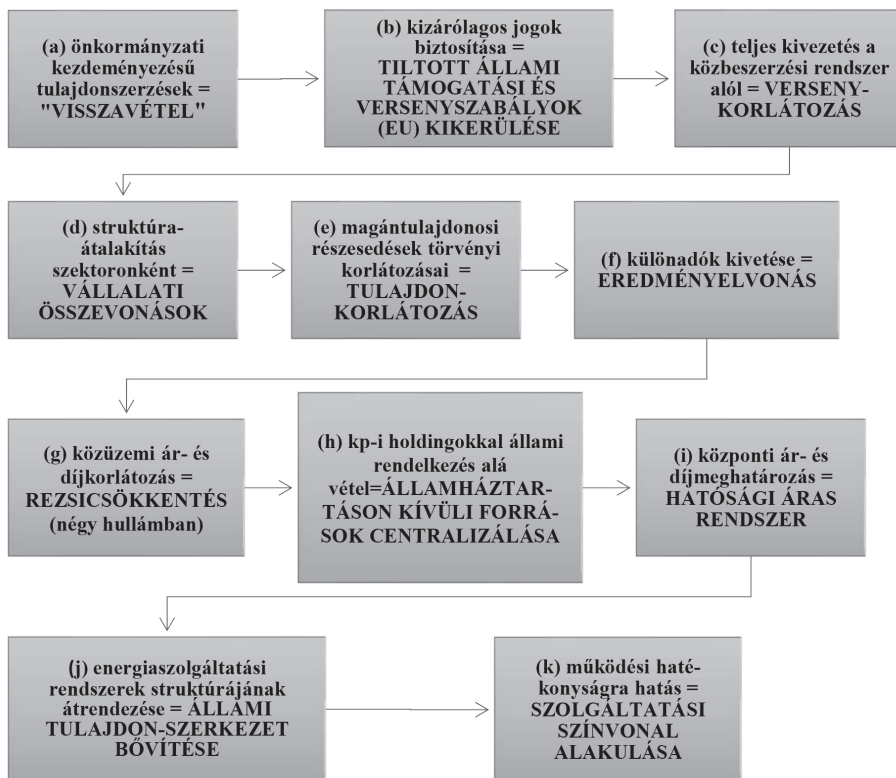


Forrás: STADAT COICOP-indexek, 2013¹⁸

A 2010 utáni problémakezelés azonban a korábbinál jóval komplexebb, illetve radikálisabb volt. A díjsökkentés beágyazódott egy rendelkezési sorozatba, aminek különlegességét az érdekeltségi viszonyok korábbi korlátokhoz képest való felszabadítása jellemezte. Mindezek alapján a 2010 utáni fejlemények folyamatábráját a 2. ábra szerint vázolhatjuk föl.

¹⁸ STADAT COICOP: KSH idősoros fogyasztói árindexek, 2015., http://www.ksh.hu/docs/eng/xstadat/xstadat_infra/e_qsf003c.html (2016)

2. ábra. A közüzemi gazdálkodási átalakítás folyamatábrája Magyarországon 2010 után



Az ábrázolt (a)-tól (k)-ig terjedő folyamat állomásai röviden a következőképpen jellemezhetők. Az áttekintéssel célom annak bizonyítása, hogy a rezsicsökkentés a lánc kiszakíthatatlan szeme.

- a) A hazai nagyvárosi önkormányzatok egy része már 2010-ben erőteljesen fellépett a külföldi tulajdonosokkal szemben annak érdekében, hogy a vállalati részvénytulajdont maguknak szerezzék meg. Emlékezetes eset volt a Pécsi Vízmű „elfoglalása” a város részéről. E törekvések során nem piaci eszközöket vetettek be. Központi szintről a törvényhozás oly módon segítette a folyamatot, hogy az átláthatóságra hivatkozással erősítette a köztulajdonosi pozíciókat. A nemzeti vagyonról szóló törvény a kormányzati feladatokhoz kapcsolt, for-

galomképességében korlátozott vagyon összefüggéseiben legálisan teremtett egyenlőtlen helyzetet a különböző tulajdonosok között.¹⁹

- b) Egyidejűleg korábbi gyakorlatukat folytatva és kiszélesítve, az önkormányzatok a tulajdonukban álló gazdasági társaságoknak kizárólagos jogot adtak a közszolgáltatási tevékenység végzésre a közigazgatási területükön. Ez azt jelentette, hogy – bizonyos szabályok betartása mellett – a továbbiakban mentesültek a közbeszerzési kötelezettség alól. A gyakorlatnak kedvezett a megengedett állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályok átalakulása.²⁰
- c) A közbeszerzési rendszer ismételt módosításával egyre több további közszolgáltatás tekintetében is végletesen szűkítették az ajánlattevők körét. Az elnyert speciális jogköröket viszont kiterjesztették. A többoldalú versenykorlátozás így módon egyre kiterjedtebb lett a szektorban.
- d) Különösen a közműves vízellátási és a hulladékkal foglalkozó szolgáltatói szerkezetet alakították át alaposan.²¹ A víziközmű-szolgáltatások átszervezésekor a kiindulópontot a piaci szereplők közötti érdekütközés okozhatta. Magyarországon a rendszerváltáskor kb. 40 közműves vizet szolgáltató vállalat volt. Az önkormányzatok jogosítványainak kiterjesztése, tulajdonosi pozíciójának megeremtése az ellátórendszer szétaprózódásához vezetett, több mint 400 vállalattal. Az új törvényi szabályok a méretgazdaságosságra hivatkozással kényszerátalakulást és újra integrációt írtak elő. Ez a piaci szereplők megrostálásával járt. Még ennél is radikálisabb volt a piaci formákkal szembeni megoldások alkalmazása a hulladékgazdálkodásban.²² 2015 elején 460 települési működő hulladékgazdálkodási központ negyede esetében már szolgáltató kijelölésére került sor a katasztrófavédelmi hatóság részéről. További mintegy 160 esetben teljesen bizonytalan lett a működtető cégek sorsa, ami előkészítése volt az újabb radikális lépésnek.

¹⁹ HORVÁTH M. Tamás – PÉTERI Gábor: *Nem folyik az többé vissza. Az állam szerepének átalakulása a víziközmű-szolgáltatásban.* In: VALENTIN Pál – KISS Ferenc László – NAGY Csongor István (szerk.) *Verseny és szabályozás, 2012.* Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2013. 177–200.

²⁰ HORVÁTH M. Tamás: *Csendes fordulat.* Jogtudományi Közlöny, 2013. (LXVIII. évf.) 4. sz., 173–182.

²¹ HORVÁTH M. – PÉTERI 2013. i.m.

²² PUMP Judit: *A tulajdon és a helyi hulladékos közszolgáltatás.* In: HORVÁTH M. – BARTHA (szerk.) i. m. 131–146.

- e) A következő fázisban ennek megfelelően már kifejezetten a tulajdoni szerkezet előírására került sor, egészen más üzletpolitikai céloktól vezéreltetve. Így például a hulladéktörvény már eleve nem engedett többségi részesedést a külföldi és más magántulajdonosoknak. Határidővel átalakulási kényszert írtak elő, amely folyamat később egyenesen egy állami tröszti konstrukció életre hívásához vezetett. Az előbbi pontban említett szolgáltatói kör 2016-tól immár tovább feleződött. Az állami holdingba szervezés, érdemi részben gazdaságon kívüli, azaz államigazgatási eszközökkel történt, értve ezalatt normatív kógens, tehát nem regulációs típusú ösztönző-visszatartó szabályozást. Megvalósult ezzel a közszolgáltató vállalatok tulajdoni szerkezete alakításának további fázisa.
- f) A magántulajdonosok kiszorítását követően a küzdelem új szakaszába lépett, mert ettől kezdve az az államon, pontosabban a kormányzati igazgatáson *belül* folyt tovább. Ekkortól a központi kormányzat már az önkormányzati tulajdonost tekintette elsőszámú ellenlábasának. A szektorra kivetett különadók, amilyen a közművezetékek adója, a hulladéklerakási díj, (a szállítást terhelő) útdíj, az energiaszolgáltatók (kiterjesztve a hulladékgazdálkodó cégekre is) jövedelemadója, a telekadó kivetésének lehetővé tétele a köztemetők fenntartóira – már rendre az önkormányzati tulajdonú társaságok eredményének elvonását célozta.
- g) Nos, ezen a ponton lép képbe a rezsicsökkentés. Az eddigiektől elszakíthatatlan logikájú volt az elsődleges motiváció a közműszolgáltatók fogyasztói díjainak központi rendelkezéssel történő csökkentésekor, amire a bevezetési időpontokat tekintve négy hullámban került sor, és amelynek részleteit a *Függelék 2. pontja* tekinti át. A társasági eredményből akartak elvonni, még ha az az önkormányzati gazdálkodási körbe tartozott is. Ennek a lépésnek óriási többlethozadéka volt. Úgy lehetett a választóképes lakosságnak adni, hogy annak fedezetét mástól vették el. Rendszerjellemző: az emberek egyáltalán nem tekintették saját veszteségüknek a decentralizáció hatókörébe tartozó források szűkülését. Egyidejűleg a központi kormányzat csökkentette a költségvetési kontroll alól kibúvó államháztartási alrendszeren kívüli, önkormányzati vállalati és ilyenként helyi tulajdonosi döntési befolyás körébe tartozó források körét.
- h) A megmaradó, államháztartáson kívüli, helyi rendelkezésbe vonható vállalati források centralizálása a kormányzati ellenőrzés alá tartozó

ágazati holdingok megalakításával és monopolhelyzetbe hozásával valósult meg. Az ENSZK Első Nemzeti Közműszolgáltató Zrt., a gáz-, tervezetten a távhőszolgáltatás, illetőleg a Nemzeti Hulladékkezelő Koordináló és Vagyonkezelő Zrt. a hulladékgazdálkodás lakossági ágának államigazgatási vállalati központosítását valósította meg. Utóbb (2017 végétől) az NKM Nemzeti Közművek Zrt. a gázszolgáltatás és a villamosenergia-szolgáltatás vállalatcsoporti tulajdonosi integrálásának megkezdését jelentette.

- i) A folyamatnak a következő állomását jelentette a hulladékos közszolgáltatások díjszámolásának, számlázásának és díjbeszedésének lényegében hatósági típusú rendelkezési körbe vonása. Hasonló természetű a kéményseprés átfogó átalakítása. Az egyre kiterjedtebb versenykorlátozás és a gazdálkodási eredmény elvonása miatt a kontrollmechanizmusoknak át kell alakulniuk. Az önszabályozás és más piaci automatizmusok helyébe a külső kontrollok lépnek, amelyek minden későbbi fejlesztés ellenére is nyilván más hatásfokkal fognak működni, mint tennék azt versenykörülmények között.
- j) A szolgáltatási struktúráknak az egész energiaellátási és energiatermelési rendszerrel összefüggő átalakításai is sorra kerültek. A szektor vezető külföldi vállalatóriásai, mint az RWE, az E.ON, az EDF vagy a GDF Suez hazai leányvállalatai piaci értékük nagy részét elveszítették. Rajtuk kívül a Főgáz, a Démász, a Tigáz neve érdemes különösen említésre, mint állami kézbe került közüzemi szolgáltató társaságoké. A tulajdoni szerkezet további átrendezése új nagyságrendi szintre lépett. Az állami vagyon üzleti hasznosítási célú átrendezése folyamatossá vált.
- k) A fogyasztói szempontok a folyamat eredményeképpen nyilvánvalóan hátrásorolódnak. Ennek látható jele ez idő szerint, hogy rendkívüli állapotot idéző módon a katasztrófavédelmi szervek veszik át a szolgáltatást vagy jelölik ki a szolgáltatót a hulladékos ágazatban és a kéményseprés terén. Másfelől vészjósló a kijelölt szolgáltatók „felkenése” mintegy hatósági, sőt csaknem rendészeti jogkörökkel (mint a tüzeléstechnikai, gázkészülék-felülvizsgálati, klímabeszerezési, vízóra-bekötési és hasonló munkálatok elvégzése, kontrollja kapcsán már jól látható). A rendszert átalakító eszközök alkalmazásának során a díjfizetőnek nyújtott minőség elismerten nem tartozott a kiemelt prioritások közé.

A fenti folyamatba, mint látható, a rezsicsökkentés integráns módon beépült. Hogy még ezzel összefüggésben sem csak egyszerűen az árakról van szó, mi sem bizonyítja jobban, mint az időközben lezajlott drasztikus és tartósnak mutakozó világgpiaci energiaár-csökkenés, amely mindezidáig teljesen hatástalannak bizonyult a hazai közműszolgáltatásokra.

A hatósági árszabályozás bevezetése a szolgáltatók saját árazási magatartására olyan, mint a libatömés a jószágra. Amint elkezdik, onnantól az állat magától többet nem eszik. A mi esetünkben sem lehet meglepő az árkövetés kiiktatása, hiszen a hatósági árszabályozás a szerepkör átvétele címén a versenyhelyzetet korlátozta. De nem egyedüli eszközként, hanem számos más döntéssel és intézkedéssel elszakíthatatlanul szoros összhangban.

Általános összefüggés is adódik a folyamatábra alapján. A monopóliumos szolgáltatást nyújtó vállalatok flow-ja (díjbevétele) és stock-ja (vagyoneértéke, beleértve az immateriális javakat) szoros kapcsolatban állnak egymással. Rendkívül befolyásoló hatású lehet még azonban a közszolgáltatásokban szükségyszerű kormányzati szerepek egymás mellett élése adott esetben magának az államnak a saját vagyoni részesedésekkel való gazdálkodásával is. Láthatóan van olyan kormányzati (gazdaság-)politika, amelyik a közhatalmi szabályozó-regulációs szerepeket önnön tulajdonosi portfólió-rendelkezéseivel egységben, illetve egymásra tekintettel gyakorolja.

2. Tulajdonosi pozíciók átrendezése államigazgatási eszközök igénybevételével

A fenti folyamat lényeges, és e tanulmány középpontjában álló kérdése a központi közhatalmi díjszabályozás összefüggése a közüzemi gazdasági társasági vagyonerészesedések újraosztásával. A fenti folyamatszerűség feltárása után állítható, hogy a tulajdoni átalakítás oka, és nem egyszerűen csak kísérőjelensége a lakossági díjcsökkentés érvényesítésének.

A központi kormányzat 2011 végétől szolt bele a szolgáltatásszervezésbe. Ettől kezdve a közmű-szolgáltatási területeket egyenként újraszabályozták. Az új törvények és lényeges módosítások, végrehajtási szabályok 2012–14 folyamán léptek hatályba. Láthatóan azonban egy permanens átalakítás vette kezdetét, aminek jogi és megvalósítási állomásai tovább húzódnak. A szabályozás főbb csomagjai a következők voltak.

- a) Az energiaellátás már a kétezres első évtized közepétől erőteljes célpontja volt a vonatkozó kormányzati szakpolitikák alakításának.

A 2010-ben hatalomra került többség először a szabályozó hatóságok függetlenségét vette célba. A közszolgáltatás-szervezési kérdések közvetlenül csak ennek alárendelten kerültek szóba. Közvetett értelemben viszont a szabályozó szerepek átalakítása, államigazgatási centralizálása hatással volt a díjképzés mechanizmusára. Ezért témánk szempontjából is lényegesek a távhőszolgáltatásról²³, a villamos energiáról²⁴, a földgázellátásról²⁵, illetve áttételesen az elektronikus hírközlésről²⁶ szóló törvények ez idő szerinti módosításai.

- b) A következő átalakítási szint már a rendszerek egészét érintő. Ennek megfelelően teljesen újraszabályozásra kerültek a víziközmű-szolgáltatások²⁷ viszonyai már 2011 legvégén. Ugyancsak nagy jelentőségű a hulladékokról²⁸ szóló új rendezés. Mindkettő lényege a fennálló piaci viszonyok alapvető újrendezése. Ehhez szükség volt a kormányzati szerepek, a szabályozási rend, valamint a vagyoni struktúra mélyreható átszabására. Az utóbbihoz az alapot a nemzeti vagyonról²⁹ szóló törvény és módosításai teremtették meg. E két nagy horderejű alágazathoz képest kisebb súlyú, de az alkalmazott átalakítási modell tekintetében modell-értékű a kéményseprő-ipari közszolgáltatásról³⁰ szóló törvényi szabályozás, valamint a nem közművel elszállított (szippantott) szennyvíz kezelésére vonatkozó rendelkezések.
- c) A törvényalkotás harmadik csoportját a hatásában a 2014. évi választásokat megelőző időszakra programozott közmű-rezsiszükséglet-csökkentés és annak kapcsolódó számlázási³¹ joganyaga alkotja. Ezzel a szektor üzleti eredményt termelő képességére, feltehetően átmenetileg, de célzottan, döntő csapást mértek. Szimptomatikus jele ennek a hulladékgazdálkodók már említett ellehetetlenülése, valamint 2015 elejére a kéményseprő-ipari terület nyílt államosítása, és ezzel az érdekeltségek újraosztásának megalapozása.

²³ 2005. évi XVIII. tv. a távhőszolgáltatásról.

²⁴ 2007. évi LXXXVI. tv. a villamos energiáról.

²⁵ 2008. évi LX. tv. a földgázellátásról.

²⁶ 2003. évi C. tv. az elektronikus hírközlésről.

²⁷ 2011. évi CCIX. tv. a víziközmű-szolgáltatásról.

²⁸ 2012. évi CLXXV. tv. a hulladékról.

²⁹ 2011. évi CXCVI. tv. a nemzeti vagyonról.

³⁰ 2012. évi CX. tv. a kéményseprő-ipari közszolgáltatásról.

³¹ 2013. évi CLXXXVIII. tv. az egységes közszolgáltatói számlaképről.

A törvényalkotás tartalmi eszközei nem kevésbé érdekesesek. A magántulajdont a szolgáltatói vagyoni körében állító korlátokon és a szolgáltatási díjak korlátozó meghatározásán túl a tevékenységvégzés feltételeinek újrászabályozásával biztosította be magát a kormányzat szektorális átrendezési céljai elérésének bebiztosítása érdekében. A vizes ágazatban ún. szolgáltatói egyenértékest határoztak meg, ami társaságok szolgáltatási területeinek jelenős összevonását követelte meg.

A hulladékgyűjtésben ez az út nem volt az érdekérvényesítő szempontnak megfelelő, ugyanis a közszolgáltatási hulladékgyűjtők szűrését már az előcsatlakozás során megvalósított ISPA-projekt ösztönző rendszerével megvalósították. Ekkor a lerakókat méretgazdaságosan kialakítva lényegében megszüntették a környezeti feltételeknek meg nem felelő üzemszerű lerakást és a szakszerűtlen gyűjtést és szállítást. Az ezredfordulón ezer körüli szolgáltató száma 2011-re már negyedére csökkent, köszönhetően az ISPA projektjének. A környezeti feltételeknek megfelelő kistérségi lerakók kialakításának támogatása a vállalati szervezet integráltabbá válását is magával hozta.

A hulladéktörvény ezért gazdaságon kívüli kényszert alkalmazott, amikor egyszerűen kormányzati/önkormányzati tulajdoni többséget írt elő kötelezettségként a közszolgáltatást nyújtó cégekben. Ugyancsak feltétel volt záros határidővel a közszolgáltatási szerződések újrakötése, valamint a nonprofit gazdasági társasággá való átalakulás. Mindeközben a közszolgáltatók intenzív harcot folytattak a termelési (nem veszélyes), illetve a kommunális hulladékhoz hasonló termelési hulladékkal kapcsolatos monopoljogok megszerzése érdekében, amit a szabályozási változások során jelentős mértékben sikerült is átvezettetniük.

A tevékenységvégzés új feltételeinek érvényre jutását egyébként az ehhez szükséges engedélyek megújítása kötelezettségének megkövetelésével érték el. Mivel ezt természetesen sok társaság nem tudta elérni, összeolvadásokra, átszervezésekre, a külföldi tulajdonosok jó részének kivonulására került sor. A jogosultak száma csökkent, illetve az alanyokban – egyelőre nehezen követhető – változások álltak be.

A törvényi szabályozások a tevékenységvégzés ellenőrzésének, auditjának feltételeit is szigorítják. A minőségi követelmények érvényesítése azonban a szabályozási környezet egészével összevetve inkább afféle szalonképességet imitáló blöffnek tűnik. Hiszen a versenyfeltételek megszüntetése nyilvánvalóan a legalapvetőbb kontrollt vezeti ki a rendszerből. Az is igaz persze, ha már ez megtörtént, akkor a szolgáltatási szint nyomon követésének külső megoldásait és technikáit mindennél inkább fejleszteni kellene. Hogy ez a szakracionális

szempont mennyire képes kompenzálni az újonnan épített monopolhelyzetekből fakadó minőségromlási kockázatot – arra csak jóval később kapunk választ. Akkor is feltehetően alágazatonként különböző tartalmút.

A közszolgáltatási színvonal egy extrémnek tűnő, de valójában a létrehozott mechanizmusban rendszerszerű kontroll-technikája a katasztrófavédelem intézményrendszerének felügyeleti szerepe. A működésképtelenné vált, illetve tett feladatellátó helyébe ennek a rendészeti államigazgatási szervnek kell gondoskodnia helyettesről, mégpedig az új szolgáltató kijelölése útján. 2015 elején a közszolgáltatási hulladékgyűjtésben és a kéményseprő-ipari közszolgáltatásban erre igen kiterjedt körben kerül sor. A szabályozással előidézett válsághelyzetet rendkívüli jogkörrel felruházással és rendkívüli intézkedések alkalmazásával oldják fel. Lehetővé válik ezzel a célzott átszervezések (tulajdonosok és menedzsmentek cseréje, vállalatok összevonása, esetleg új vállalatcsoportba szervezése) megvalósítása. Minden valószínűség szerint megelőlegezve ezzel a későbbi problémamegoldást, a megtisztított terepen való új vállalkozás „tisztá lappal” indítását.

Mindez a folyamat azonban aligha hagyja érintetlenül a szolgáltatás minőségét. A monopolhelyzetek erősítése, a versenyszabályok negligálása, a kormányzati döntések eluralkodása, valamint az intézményrendszer centralizálása általában növeli a tranzakciós költségeket. A közüzemi szektorban ezek a hatások is hosszabb távon fognak egyre nagyobb mértékben érvényre jutni.

3. Okszerűség és célzatosság

A fenti folyamatábra gondolatmenete egy oksági folyamatot ír le. A rezsicsökkentés ebbe, azaz a kormányzati állami támogatási és forrásallokációs politika egészébe illeszkedik. Nem lehet egy elemet innen kiemelni és önálló közpolitika tárgyává minősíteni. Lehet, hogy a rezsicsökkentés és annak kommunikációja politikailag nagyon innovatívnak látszik, különösen a szavazati támogatások maximalizálása szempontjából, de talán csakis onnan, és onnan is igencsak egyoldalúan nézve.

Még a kormányzati érdekek érvényesítése szerint sem föltétlenül ez a teljes átalakítási folyamaton belüli legnagyobb dobás. Sokkal jelentősebbnek tűnik az iparági eredmény újrafelosztása. Ehhez képest a lakossági támogatás más jövedelemtulajdonossal való megfinanszíroztatása jó ötlet ugyan, de mégiscsak aprópénz, figyelemmel az energiaár-környezet alakulására is.

A rezsicsökkentés szlogenje a közüzemi szolgáltatás flow-jára, azaz a díjfizetés működési szerepére, a gazdálkodás fenntarthatóságban játszott szerepére helyezi a hangsúlyt. Emellett azonban a jövedelmezőség középtávú befolyásolása a tulajdoni szerkezet átalakításának ágyazott meg. Az iparági szereplők átrendezése, a kormányzati portfóliótulajdon kiterjesztése azonban messzebb ható üzleti jelentőséggel bírnak.

Meg kell jegyezni továbbá, hogy ez a logika teljesen negligálja a szolgáltatás minősége iránti vállalkezési elkötelezettséget. Mégpedig azért, mert az eredményességi, azaz a fogyasztó jólétére ható szempontokat az üzleti érdekektől nagy mértékben elkülöníti.

Mindennek tükrében térhetünk vissza a rezsicsökkentés közbeszédé tett fogalmához. Félrevezető a politikai döntésnek a közép- és hosszabb távú kockázatait teljesen negligálni úgy, hogy a közvetlen szavazatmaximalizálásra való (nem kizárólagos) hatást veszi valaki csak figyelembe. Vannak ugyanis más következmények is.

A versenykörnyezet kiiktatásának különböző jogsértési folyamánai már vannak,³² és számosak még lesznek.³³ A szolgáltatási színvonal pedig bizonyosan és érezhetően romlani fog, különösen a szinten tartó beruházások és rendes felújítások elmaradása, valamint a fejlesztések fenntarthatatlansága miatt. Mindezen közben a valós probléma, amire tényleg választ kellett volna adni, vagyis a monopolhelyzetek ellenőrizetlensége, a radikális újraelosztás után is változatlan maradt, sőt erősödőben van.

Nevezhetjük még ezt is eredményesnek, amiért az ár a nyertesek szemszögéből egyáltalán nem nagy. Hasonlóképpen ahhoz a megoldáshoz, hogy a döntések későbbi kockázatát nem azok meghozói viselik majdan, miről is sarkalatos törvények már jó előre rendelkeztek.³⁴

³² Miként ez történt például a Pécsi Vízmű esetében: https://www.napi.hu/magyar_vallalatok/birosag_jogserto_volt_a_pecsi_vizmuszekhaz_birtokbavetele.498425.html Lásd továbbá az Európai Bizottság által Magyarországgal (és több más tagállammal) szemben a tagállami energiaszabályozás kapcsán indított kötelezettségszegési eljárás és annak folyamánai összefoglalását: SZILÁGYI Dániel: *Energiaszabályozás: rezsicsökkentés EU-konform módon?* Kozjavak.hu, 2016. október 29. <http://kozjavak.hu/energiaszabalyozas-rezsicsokkentenes-eu-konform-modon>

³³ Amerikai választottbíróóságok előtt számos beruházásvédelmi (ICSID-)eljárás folyik. Lásd például az ENGIE International Holdings BV, ENGIE SA and GDF International SAS v. Hungary (ICSID Case No. ARB/16/14) folyamatban lévő eljárást.

³⁴ A stabilitási törvény (2011. évi CXCVI. tv.) rendelkezik az Európai Unió kötelező jogi aktusának való megfelelés miatt megállapított fizetési kötelezettségről, amely esetében számos alkotmányos garanciára nem kell tekintettel lenni (34. §).

A korlátozott racionalitás alapján a tudás korlátozottságát milyen szinten vehetjük figyelembe az alkalmazások során. A miniszterelnöki tusnádfürdői beszédből³⁵ világosan kiderül, hogy a rezsicsökkentés csak része a nemzetközi cégek monopóliuma elleni, drasztikus tulajdoni átrendezést célzó küzdelemnek.³⁶ Tehát a döntéshozók nagyon is tisztában voltak oksági folyamatokkal, nagyon is látták az újraértelmezés kereteit és rendeltetését, hasznait és költségeit. A szakítás a liberalizáció értelmezésével ezért nem heurisztikus, hanem kiszámítottan érdekalapú. A közműszolgáltatási árak nagypolitikai szintre emelése nem egyszerűen kommunikációs ötlet, hanem kalkulált és megvalósított, gazdaságilag és portfólió fölötti rendelkezési üzleti fordulat része.

Kétségkívül rájátszott a kommunikáció is magára csak a „narratívára”, ami pedig inkább fedi, mint megvilágítja a gazdasági és pénzügyi lényegét.

A közműszámla-képről szóló törvényi szabályozás (l. jogalkotási kontextusára a *Függelék* 3. pontját!), illetve már az azt megelőző parlamenti vita is. A törvény, mint emlékezetes, különböző megadott színekkel jelölteti azt a mezőt, amelyen az egyes fajta szolgáltatóknak havonta, göngyölítve kell kimutatniuk a fogyasztót ért megtakarítást a rezsicsökkentés intézkedései folytán. Ez az időzített kommunikációs és szavazatnövelő bravúr ugyanakkor persze éppenséggel eltagadja, nem pedig fölidézi az érdekcsoportok közötti jövedelemátrendezés nagypolitikájának komplexitását.

Ami az okságot illeti a folyamatban, az államháztartáson kívüli források kezelésével való összefüggés valószínűleg egyes elemeket hozzáad a racionális magyarázatokhoz. Jelen tanulmányban az érdekalapú megközelítések gazdag tárházából merítettünk. Ennek kifejtésére itt nincs hely, de az általam vázoltak leginkább a „megbízó–ügynök” elméletek egyik interpretációs típusának³⁷ fogalmi keretébe épülnek.

4. Kommunikáció, avagy üzletpolitika

Világos, hogy a nem racionális és nem intézményi felfogások alkalmazása³⁸ erre az esetre igencsak célszerű lehet. Korábban az árak világpiacon trendeket

³⁵ Miniszterelnöki beszéd a XXIV. Bálványosi Nyári Szabadegyetem és Diáktáborban, Tusnádfürdőn, 2013. július 29.

³⁶ BÖCSKEI i.m. 113.

³⁷ JENSEN i. m.

³⁸ GAJDUSCKEK György – HAJNAL György: *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC, 2010. 36–38.

követése valószínűleg manipulált magyarázat volt, amit az akkor még inkább regulatívnak tekinthető, iparági szabályozó hatóságok sem tudtak kiszűrni.

A problémára való reakciót valóban egy, a hagyományostól eltérő közpolitika-felfogás dominálja, amelyiket a klasszikus közösségi döntési ciklussal már nem lehet sikeresen leírni. Mert utóbbi feltételezi a közpolitikai folyamatot a céltételezéstől az elérési utak meghatározásán, a hatékonysági és társadalmi eredményességi paraméterek definiálásán át, a tervezett és ellenőrzött megvalósításon keresztül, az értékelési és visszacsatolási rendszerekig. A rezsi-csökkentés kapcsán nem slendriánságból hiányoztak a hatásvizsgálatok, nem feledékenységből maradt el a döntési alternatívák fölvezetése, nem sietésből kerültek ki még a bombabiztos kétharmados parlamenti döntési eljárást is képviselői indítványokkal, nem átgondolatlanságból állították kész helyzet elé az iparági szereplők egy részét, és nem jogalkotási hibából felejtkeztek el a részletekről. Hanem azért, mert a makropolitikai hatalmi célnak éppen ez és éppen így volt a tökéletesen megfelelő.

Egyszerre hirtelen központi kérdéssé tettek egy addig szakpolitikai problémát. Csakhogy ezzel az intézményi közpolitikai értelmezési tartományból is kivezették az ügyet, mégpedig teljesen tudatosan, gondosan megfontolva.

Mindez a legkevésbé sem jelenti azt, hogy a racionális felfogások hatóköré alól teljesen kiléptünk volna, sőt, ellenkezőleg.

Gondoljuk csak meg, egy üzleti döntést a tulajdonosok vagy éppenséggel a menedzserek, nem az intézményi döntéshozatal rendjében hoznak meg. Hiányoznak náluk sokszor a cikluselemek, már csak a szükséges – figyelmen kívül hagyása esetén veszteséget kelezető – időtényező miatt is. Mondhatnánk, hiszen az üzleti világban magántulajdonosok vannak, tehát ez természetes. Csakhogy esetünkben a folyamatnak éppen ez az egyik lényege, hogy a közműágazat alapvető monopóliumainak jelentős része állami lett, miként azt a 2. ábra folyamatleírása az e), h) és j) pontban is mutatja. Vagyis a kormányzat gazdasági társasági (azaz magántulajdonosi) eszközökkel érvényesít közcélokat, tehát „közpolitikát” csinál – éppenséggel vállalat-szervezési eszközökkel. Csoda hát, ha ehhez eszközrendszer is vált?

Az így megtalált, nem a közhatalom gyakorlására rendelt intézményesült közpolitika ezért nagyon is racionalitás, csak a hétköznapihoz képest más értelemben az. Hogy mást ne mondjunk, ennek a hozzáállásnak nem eleme a nyilvánosság, hiszen üzleti titkokról kell döntenet; nincs társadalmi eredményességi szempont, hiszen tulajdonosi eredmény szemlélet van; nem értékszempontok és közösségi preferenciák között kell rangsorolni, hanem az osztalék felosztását meghatározni. És így tovább, minden mozzanat értelme más lesz. Tehát a

közismert közpolitikai ciklusú szemlélet szögre akasztásának van nagyon is megokolható indoka. Az ebben rejlő lényeg érvényre jutásához innovatív kommunikációra nincs is szükség.

Végkövetkeztetése e gondolatmenetnek az, hogy a lakossági szolgáltatási díjak flow dimenziója mögött a közüzemi vagynon és a szolgáltatási monopóliumokon nyugvó stock körében zajló folyamatok meghatározóak a vizsgált folyamatban. Ebben az összefüggésben a tulajdon- és tulajdonosváltás jelenti az alapvető magyarázó okot, aminek nem célja, csak eszköze volt a közüzemi díjak csökkentése.

FÜGGELÉK

1. Fogyasztói árindexek (COICOP) (2003–2015) %, az előző év=100,0

Év	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Vezetékes ivóvízellátás	106,4	110,5	108,5	105,9	111,1	110,1	109,9	105,4	104,1	104,8	96,1	93,5	101,2
Települési szilárd hulladék gyűjtése és elhelyezése	111,4	114,9	113,8	107,7	115,3	113,0	116,5	110,2	106,2	106,8	102,6	91,7	100,0
Szennyvízelvezetés és -kezelés	109,6	117,6	112,2	107,3	113,4	110,6	109,5	106,2	107,8	106,4	96,8	93,9	100,0
Villamosenergia-szolgáltatás	111,0	119,0	106,7	102,3	114,5	109,9	107,0	107,4	100,7	103,5	90,1	87,8	95,7
Gázszolgáltatás	105,6	110,7	106,9	111,6	131,5	119,9	109,4	110,6	109,9	107,7	91,6	86,0	97,2
Távhő- és melegvízszolgáltatás	103,1	111,6	105,7	101,9	138,5	106,6	105,2	87,4	108,0	108,1	88,6	89,0	97,3

Source: STADAT COICOP indexek, 2015

2. A lakossági rezsicsökkentés időrendje (jogszabályok szerint)

Közműszolgáltatás	Csökkentés kezdete	
		árváltozás 2012. decemberéhez képest
elektromos áram	2013. I.1.	90%
	2013. 11.1.	80%
	2014. IX.1.	75,44%
vezetékes gáz	2013. I.1.	90%
	2013. XI.1.	80%
	2014. IV.1.	74,80%
Távhő		árváltozás 2012. novemberéhez képest
	2013. I.1.	90%
	2013. XI.1.	80%
	2014. X.1.	77,37%
ivóvíz		árváltozás 2013. januárjához képest
	2013. VII.1.	90%
háztartási hulladék kezelése		árváltozás 2012. áprilisához képest
	2013. VII.1.	93,78%
folyékony hulladék kezelése		árváltozás 2012. januárjához képest
	2013. VII.1.	90%
kéményseprés		árváltozás 2012. decemberéhez képest
	2013. VII.1.	90%

Forrás: Szemesi³⁹ alapján

3. A közüzemi szolgáltatások átalakításával kapcsolatos alapvető ágazati törvények

2005. évi XVIII. tv. a távhőszolgáltatásról
 2007. évi LXXXVI. tv. a villamos energiáról
 2008. évi LX. tv. a földgázellátásról
 2003. évi C. tv. az elektronikus hírközlésről
 2011. évi CCIX. tv. a víziközmű-szolgáltatásról
 2012. évi CLXXV. tv. a hulladékról
 2011. évi CXCVI. tv. a nemzeti vagyonról
 2012. évi CX. tv. a kéményseprő-ipari közszolgáltatásról
 2013. évi CLXXXVIII. tv. az egységes közszolgáltatói számlaképről
 2013. évi LIV. tv. a rezsicsökkentés végrehajtásáról
 2013. évi CCXXXI. tv. egyes törvényeknek a rezsicsökkentés végrehajtásával összefüggő módosításáról

³⁹ SZEMESI Sándor: *A közszolgáltatások díjcsökkentésének nemzetközi jogi összefüggései*. In: HORVÁTH M. – BARTHA (szerk.) i. m. 2016. 275–287.

AZ ADÓIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOGI ÉS A BÜNTETŐJOGI SZABÁLYOZÁS EGYES ÖSSZEFÜGGÉSEI

KAMPLER Béla
egyetemi docens (SZTE ÁJK)

1. Kiindulópont

A jogrendszer két területe, az adóigazgatási eljárásjog valamint a büntető anyagi- és eljárásjog egymástól látszólag nagyon távol esik, mégis van a kétféle jogi szabályozásnak egy olyan szűk közös mezsgyéje, ami kapcsán igen szoros kapcsolat figyelhető meg az említett jogágak között. Ez a közös metszéspont pedig az *elévülésre* vonatkozó szabályozással összefüggésben figyelhető meg.

Az elévülés a jogrendszer különböző ágaiban egyaránt – de egymástól lényegesen eltérően¹ – szabályozott jogintézmény. Ezek közül talán a polgári jog² foglalkozik a legrészletesebben ezzel a kérdéssel, de a polgári jogi előírásokat értelemszerűen nem lehet alkalmazni az adóigazgatási eljárásjogban.³

¹ A polgári jogi és az adóigazgatási eljárásjogi szabályozás között az a legfontosabb különbség az elévülés kapcsán, hogy a polgári jogi értelemben vett elévülés magát az alanyi jogi jogosultságot nem szünteti meg, csak annak állami kényszer útján való érvényesítését nem teszi lehetővé, ezzel szemben az adóigazgatási eljárási jogban az elévülés a jog, a kötelezettség vagy a követelés megszűnésével is jár az állami úton való kikényszeríthetőség megszűnése mellett. Emiatt kerül törlésre az adózó folyószámlájáról az ott előírt, de már elévült tartozás vagy adózói túlfizetés összege. További fontos különbség a polgári jogi szabályozáshoz képest, hogy amennyiben a már elévült követelést (adót) utólag teljesítik, akkor azt a kötelezettség megszűnése miatt – a jogalap nélküli fizetés évének utolsó napjától számított öt éven belül – vissza lehet követelni, mivel tartozatlanul került sor a teljesítésére. Abban is eltér a kétféle szabályozás, hogy a polgári jogban eljárásjogi szempontból az elévülést hivatalból nem lehet figyelembe venni, arra mindig az érdekelt köteles hivatkozni, ezzel szemben az adóigazgatási eljárásjogban az eljáró adóhatóság hivatalból köteles észlelni az elévülést.

² Ld. a Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény Hatodik könyvében található előírásokat.

³ A BH 2013, 285. is megállapítja, hogy az adóigazgatási eljárásban az elévülésre a Ptk. szabályai nem alkalmazhatók.

Közismert módon általános jogi értelemben azt jelenti az elévülés, hogy az idő múlása következtében megszűnik a jogosultnak az a lehetősége, hogy igényét bíróság vagy más hatóság előtt jogi úton érvényesítse (*naturalis obligatio*). Az elévülés jogintézménye megalkotásának alapvető indoka annak a megakadályozása, hogy hosszú időn keresztül bizonytalan jogi helyzetek álljanak fenn. Hosszabb idő elteltével ugyanis megnehezül a tényállás tisztázása, az álláspontok bizonyítása, mivel a tárgyi bizonyítékok már nem állnak rendelkezésre, az esetleges tanúk emlékezetete elhalványul, az érintettek elhaláloznak, a nem magánszemély adózók pedig esetleg időközben esetleg megszűnnek, valamint az igények érvényesítésének hosszabb időn át való elmulasztása annak is a jele, hogy a jogosult (akár az adózó, akár az adóhatóság) igényérvényesítéshez fűződő érdeke megszűnt vagy lecsökkent.

E tanulmány keretében – terjedelmi okok miatt a teljesség igénye nélkül – arra teszek kísérletet, hogy nemcsak elméleti oldalról, hanem gyakorlatias megközelítésből is alaposan körbejárjam *adóigazgatási eljárásjog*⁴ és a *büntetőjog*⁵ egymást itt-ott metsző szabályrendszerében ezt az ‘ösrégi’, már a római jogban⁶ is ismert eljárásjogi kategóriát, és e kapcsán rámutassak a főbb problematikus pontokra.

2. Az elévülés formái és főbb jellemzői az adóigazgatásban

Az adóigazgatási eljárásjog vonatkozó szabályozásában⁷ az elévülésnek három különböző formája jelenik meg, mégpedig: az adók megállapításához való jog elévülése, az illetékek megállapításához való jog elévülése és az adók végrehajtásához való jog elévülése.

⁴ Ld. az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: régi Art.), 2018-tól pedig a 2017. évi CL. törvény (a továbbiakban új Art.), az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény (a továbbiakban Avt.), valamint az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) előírásait. 2018-tól az addig egységes, kódex jellegű szabályozást egy kevésbé szerencsés megoldás váltotta fel, aminek következtében már három különböző jogszabályban találhatóak meg az elévülés jogintézményének adóigazgatási eljárásjogban releváns szabályai. Tekintve, hogy e tanulmány a kétféle szabályozás fordulópontján íródott, így a jogszabályokra történő visszahivatkozások mindkét joganyagra történnek.

⁵ Ld. a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Btk.), 2013. július 1-jétől pedig a 2012. évi C. törvény (a továbbiakban új Btk.) előírásait.

⁶ Brósz Róbert – Pólay Elemér: *Római jog*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1976. 102.

⁷ Ld. a régi Art. 164. §-át, 2018-tól pedig az új Art. 202. §-át, az Avt. 19. §-át és az Itv. 86. §-át.

A téma jobb megértése miatt érdemes már a tanulmány elején a három elévülési típus fogalmát pontosan rögzíteni, mivel a későbbiek során számos esetben majd ezekre fogok visszaautalni. Ennek megfelelően az *adók megállapításához való jog*⁸ annak az évnek az utolsó napjától számított öt év elteltével évül el, amelyben az adóról bevallást, bejelentést kellett volna tenni, illetve bevallás, bejelentés hiányában az adót meg kellett volna fizetni.⁹ Nem jelentenek eltérő elévülési típust, mivel az adók megállapításához joggal azonos – objektív - jellegű szabályok vonatkoznak a költségvetési támogatás igényléséhez és a túlfizetett adó visszaigényléséhez való jog elévülésére. Utóbbiak esetében egyébként annak a naptári évnek az utolsó napjától számított öt év elteltével következik be az érvényesítésükre (igénylésükre, visszaigénylésükre) vonatkozó jogosultság elévülése, amelyben az igénylésükhöz való jog megnyílt.

Az *illetékek megállapításához való jog*¹⁰ annak az évnek az utolsó napjától számított öt év elteltével évül el, amelyben a vagyonszerzést illetékkiszabásra a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál (a továbbiakban: NAV) bejelentették, illetve az a körülmény, hogy az illeték megfizetését vagy a kiszabás céljából elrendelt bejelentést elmulasztották, a NAV tudomására jutott.¹¹

Az *adók* (és valamennyi *más elnevezésű közteher, így az illeték*) *végrehajtásához*¹² *való jog* elévülése pedig annak az évnek az utolsó napjától számított négy év¹³ elteltével következik be, amelyik évben a kötelezettség esedékessé vált.

⁸ Ld. a régi Art. 164. § (1) bekezdését és az új Art. 202. § (1) bekezdését.

⁹ Vannak olyan adók (például építményadó, telekadó, belföldi rendszámú gépjárművek utáni gépjárműadó), amelyek kapcsán nincs előírva az adóbevallás évente történő benyújtása, ezek esetében egyszeri bevallási kötelezettsége van az adóalanynak, majd ezen korábbi bevallása alapján évente közlik vele a fizetendő adó összegét, amit aztán minden évben az előírt határidőn belül köteles megfizetni. A régi Art. 32. § (3) bekezdése (és az új Art. 2. sz. Melléklet II. A. 4. pontja) szerint újabb adóbevallást (adatbejelentést) csak akkor kell tenni az ilyen adók esetében, ha adókötelezettséget érintő változás következett be velük kapcsolatban.

¹⁰ A pénzügyi tranzakciós illeték kivételével, amely kötelezettségre szintén az adók megállapításához való jog elévülési szabályai vonatkoznak, hiszen ez a kötelezettség 'csak' elnevezésében illeték, gazdasági és jogi tartalmát tekintve adónak minősül.

¹¹ Ld. a régi Art. 164. § (4) bekezdését, 2018-tól pedig az Itv. 86. §-át.

¹² Ld. a régi Art. 164. § (6) bekezdését és az Avt. 19. §-át.

¹³ Kivéve, ha az Európai Bizottság tiltott állami támogatás visszafizetését rendeli el, mert ebben az esetben a végrehajtáshoz való jog az esedékesség naptári évének utolsó napjától számított tíz év elteltével évül el. Erről a speciális kérdéstről egyebekben lásd a régi Art. 164/A. §-ában és az Avt. 115. § (2) bekezdésében foglaltakat. E tanulmány keretében nem foglalkozunk a tiltott állami támogatások elkülönült szabályozásával, ami egyébként az EU-s tagságunkból eredő jogharmonizációs kötelezettségünk teljesítése miatt tér el a régi Art. 164. §-ában található és főszabálynak minősülő előírásoktól.

De mit is jelentenek a fentiekben ismertetett fogalmak és milyen következtéseket lehet levonni ezekből?

Az adók megállapításához való jog elévülése kapcsán azt érdemes kiemelni, hogy:

- az adóigazgatásban előírt elévülési időszak elteltével akkor is bekövetkezik az adók megállapításához való jog elévülése, ha az adózó – szándékosan, gondatlanul vagy nem az adott helyzetben tőle elvárható körütekintéssel eljárva – nem tett eleget adóbevallási (ennek hiányában adófizetési) kötelezettségének;
- a szabályozás tehát *objektív* alapon áll, ugyanis valamennyi adónem kapcsán a jogalkotó egyértelműen meghatározta¹⁴ a bevallási, bejelentési határidőket, illetve bevallási, bejelentési kötelezettség hiányában az adó megfizetésének határidejét, így az elévülés szempontjából releváns ötéves időszak kezdő pontja mindig egyértelműen megállapítható, vagyis függetlenül a bevallási, bejelentési, adófizetési kötelezettség teljesítésétől, az elévülés mindenképpen megkezdődik;
- mindig valamely év december 31-én következik be az elévülés, tekintve, hogy az „év utolsó napjától” kell számolni az ötéves elévülési időszakot.

Mindezek például azt jelentik, hogy egy magánszemély 2011-ben megszerzett jövedelmei után – akkor is, ha nem nyújtotta be az Szja-bevallását – 2017. december 31-én következik be az adómegállapításhoz való jog elévülése (tehát valójában nem is öt, hanem ténylegesen hat év az elévülési idő!), tekintve, hogy a 2011-es adóév kapcsán az Szja-bevallást 2012. február 25-éig vagy május 20-áig¹⁵ kellett benyújtani, vagyis a 2012-es év utolsó napján, 2012. december 31-én kezdődött el az ötéves elévülési időszak. Ugyanez a helyzet egy gazdasági társaság 2011-re vonatkozó társasági adója megállapításához való jog elévülési idejével kapcsolatban is, mivel erről a társasági adóbevallást 2012. május 31-éig¹⁶ kellett megtenni (feltéve, hogy az adózó nem választott az adóévtől eltérő adózást.)¹⁷ Ha pedig adóbevallási kötelezettség évente nem terheli az adózót

¹⁴ Ld. a régi Art. 32. §-át és 1–2. sz. Mellékletét, valamint az új Art. 49–53. §-át és 2–3. sz. Mellékletét.

¹⁵ Ld. a régi Art. 1. sz. Melléklet B/2/a. és b. pontját, valamint az új Art. 2. sz. Melléklet I/B/2.1. és 2.2. pontját.

¹⁶ Ld. a régi Art. 1. sz. Melléklet B/2/e. pontját, valamint az új Art. 2. sz. Melléklet I/B/2.4. pontját.

¹⁷ Ld. a régi Art. 6. sz. Mellékletét, valamint az új Art. 49. § (2) bekezdését.

(mint például a helyi adók körébe tartozó építményadó esetében), akkor a 2011-es adóév tekintetében az adómegállapításhoz való jog elévülése 2016. december 31-én következett be, tekintve, hogy 2011. március 15. és szeptember 15. volt az építményadóra vonatkozó adófizetési határidő, és emiatt 2011. december 31-étől kellett számolni az ötéves elévülési határidőt. Ezekből a példákban látható, hogy miért bír érdemi jelentőséggel az, hogy konkrétan mely időponttól kell számolni az elévülés ötéves határidejét.

Az illetékek megállapításához való jog elévülésének szabályozása az alábbi főbb jellegzetességekkel rendelkezik:

- csak akkor kezdődik el az elévülési időszak, ha a NAV tudomást szerzett az illeték megfizetésének vagy az illeték kiszabásához szükséges bejelentés megtételének elmulasztásáról, vagy egyébként a vagyonszerzést bejelentették a NAV részére;
- az adók megállapításához való jogra vonatkozó, fentebb ismertetett előírásokkal szemben az illetékek esetében a szabályozás tehát nem objektív, hanem *szubjektív* alapon áll, mivel attól az esetlegesen bekövetkező körülménytől teszi függővé az illetékek megállapításához való jog elévülésének megkezdődését, hogy a vagyonszerzést bejelentették a NAV részére, vagy a NAV tudomására jutott az illeték megfizetésének, illetve az illeték kiszabásához szükséges bejelentés megtételének az elmulasztása;
- az adók megállapításához való jog elévülésével egyezően az illetékek megállapítása esetében is mindig valamely év december 31-én következik be az elévülés, tekintve, hogy az illetékek esetében is az „év utolsó napjától” kell számolni az ötéves elévülési időszakot.

Az illetékek megállapításához való jog elévülése kapcsán itt ismertetett szabályokból pedig az következik, hogy ha 2014 előtt a férj a feleségének ajándékozott egy 1 000 000 Ft forgalmi értéket képviselő ékszert, akkor ez ajándékozási illetékkötelezettséggel járó tényállásnak minősült,¹⁸ viszont ezzel kapcsolatban csak akkor kezdődik meg az illeték megállapítására vonatkozó ötéves elévülési időszak, ha az illetékességgel rendelkező NAV szervnél bejelenti a megajándékozott a vagyonszerzését vagy a bejelentés elmulasztása a hatóság tudomására jut. Ha tehát például egy 1991-ben történt ilyen ajándékozás bejelentésére nem került sor, és az egyéb módon sem jutott az adóhatóság tudomására, akkor 2017-

¹⁸ Az Itv. egyik módosítása 'csak' 2014. január 1-jétől (de nem visszamenőleges hatállyal) tette illetékmentessé a házastársak közötti ajándékozást.

re nemhogy nem következett be az illeték megállapításához való jog elévülése az 1991-ben történt ajándékozással kapcsolatban, de az még el sem kezdődött. Így az ajándékozás (például az időközben elvált férjtől származó) 2017. évi bejelentésére tekintettel 2017. december 31-étől kezdődik az ötéves elévülési időszak és 2022. december 31-éig van joga a NAV-nak az 1991-ben – 31 évvel korábban – történt ajándékozással összefüggésben az ajándékozási illeték megállapítására. Joggal feltehető a kérdés, hogy valóban ez volt a jogalkotó szándéka az illetékekre vonatkozó, az adóktól eltérő elévülési szabályozás megalkotásával.

Az adók (és minden más közteher, így az illeték) végrehajtásához való jog elévülésének az alábbiak a fontosabb jellemzői:

- főszabályszerűen – szemben az adók és illetékek megállapításához való jog ötéves elévülési határidejével – négy év az elévülési időszak tartama;¹⁹
- az adók megállapításához való jog elévülésével egyezően a végrehajtáshoz való jog elévülése is *objektív* alapú, ugyanis az Art. egyértelműen meghatározza²⁰ az egyes adónemekre vonatkozó befizetési kötelezettségek határidejét, miként az Art. és a vonatkozó általános közigazgatási eljárásjogi normák²¹ alapján meghozatalra kerülő hatósági döntések is egyértelműen előírják az esedékességi időpontokat, a különböző kötelezettségek teljesítésének határidejét;
- az elévülés szempontjából releváns négyéves időszak kezdő pontja így minden esetben objektív módon meghatározható, vagyis a végrehajtáshoz való jog elévülése mind az adózó, mind az adóhatóságok cselekményétől függetlenül mindenképpen megkezdődik;
- az adók és illetékek megállapításához való jog elévülésével egyezően a végrehajtásukhoz való jog kapcsán is mindig valamely év december 31-én következik be az elévülés, tekintve, hogy a végrehajtási eljárásban is az „év utolsó napjától” kell számolni a végrehajtáshoz való jog elévülése szempontjából releváns négyéves elévülési időszakot.

¹⁹ A régi Art. 164. § (6) bekezdése 2016. július 1-jétől a korábbi öt évről négy évre lecsökkentette a végrehajtáshoz való jog elévülési időtartamát, amit átvett a kérdést 2018-tól szabályozó Avt. is a 19. §-ában.

²⁰ Ld. a régi Art. 2. és az új Art. 3.sz. Mellékletét.

²¹ Ld. a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban régi Ket.), 2018-tól pedig az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban új Ket.) előírásait.

Az alapfogalmak és a főbb jellemzők tisztázását követően először is érdemes megvizsgálni, hogy szakmailag mi indokolja azt, hogy egymástól lényegesen eltérő szabályok vonatkoznak az adók és az illetékek megállapításához való jog elévülésére. Mi a magyarázata annak, hogy az államháztartás szempontjából marginális jelentőségű²² illetékek esetében az adóktól²³ eltérően került meghatározásra a kötelezettség megállapításához való jog elévülésének fogalma, vagyis miért védi az illetékeket megkülönböztetett módon a szabályozás?

Nos, megállapítható, hogy nincs semmilyen elfogadható és szakmailag védhető magyarázat az illetékek megállapításához való jog elévülésének önálló, az adóktól eltérő szabályozására, de a régi és az új Art. Indokolása sem ad eligazítást e tekintetben. Így azt kell mondani, hogy valamikor, valamiért a jogalkotó így döntött, amely döntésnek az újragondolása mindenképpen indokolt.

3. A büntetőjogi előírások és az adóigazgatási eljárásjogban szabályozott elévülés kapcsolata

A különböző elévülési típusok közül a büntetőjogi szabályozás az adók és az illetékek megállapítására vonatkozó jog elévülésével áll kapcsolatban, a végrehajtáshoz való jog elévülése ebből a szempontból nem érdekes. Az anyagi jogi adójogszabályok bűncselekménynek is minősülő megsértése esetén mindenképpen indokolt, hogy az adóhatóság mindaddig érvényesíthesse az adó megállapításához való jogát, amíg az érintett adózó büntetőjogi úton is felelősségre vonható. Az 1990-es években, valamint a 2000-es évek elején a gyakorlatban többször is előfordult olyan eset, amikor egyes kirívóan jogellenes adózói magatartások kapcsán jogerős büntetőbírói ítélet állapította meg az adózó bűnösségét, viszont az adott cselekménnyel szükségképpen összefüggő adójogi

²² Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló 2017. évi C. törvény szerint a 18 751 Mrd Ft-os bevételi főösszegnek csupán töredékét, 188,6 Mrd Ft-ot (kevesebb mint 1%-ot) tesznek ki a lakosság által fizetendő illetékek.

²³ Mivel a régi Art. 4. § (1) bekezdés *a*) pontja értelmében az „adóval, a járulékkal, az illetékekkel összefüggő, a központi költségvetés, az elkülönített állami pénzalap, a Nyugdíjbiztosítási Alap, az Egészségbiztosítási Alap vagy az önkormányzat javára teljesítendő, törvényen alapuló kötelező befizetésre” egységesen az adókra vonatkozó szabályok kerülnek alkalmazásra, ezért megállapítható, hogy az illetékek kivételével valamennyi közteher (pl. járulék, hozzájárulás, járadék, bírság, pótlék, díj) megállapítására vonatkozó jog elévülésére egyaránt azonosak az előírások. Egyébként erre a kérdésre az új Art. is szinte szó szerint ezt a megfogalmazást használja a 6. § (2) bekezdés *a*) pontjában, csak még külön kiemeli a „hozzájárulásokat” és a „díjakat” is, valamint a törvényen alapuló mellett az „önkormányzati rendeleten alapuló” kötelező befizetéseket is ide sorolja.

jogkövetkezmények alkalmazására (például az adóhiány megállapítására és az utána fizetendő adó, adóbírság, késedelmi pótlék adóhatósági határozatban történő megállapítására) már nem kerülhetett sor, tekintve, hogy időközben – a büntetőjogban szabályozotthoz képest jóval rövidebb idő alatt bekövetkező – adómegállapításhoz való jog elévült. Ezen probléma kezelésére 2004. január 1-jén – az 1988-tól működtetett új adórendszerhez képest eléggé megkésve – lépett hatályba az a szabály,²⁴ amely szerint adó-, társadalombiztosítási csalás (Btk. 310. §), illetve csalás²⁵ (Btk. 318. §) esetén, ha azt adóra, járulékra vagy költségvetési támogatásra követik el, az adó megállapításához való jog nem évül el mindaddig, amíg a bűncselekmény büntethetősége el nem évül. Ez a megfogalmazás azonban még elég pongyolára sikeredett, mivel a jogalkalmazás számára nem volt egyértelmű, hogy az új előírás csak a jogerős ítélettel megállapított cselekményekre vonatkozik, vagy már akkor is alkalmazandó, ha ilyen ügyekben megindult a büntetőeljárás. Ezt a problémát kezelendő már 2005. január 1-jén beiktatásra került a régi Art. vonatkozó szabályozásába a „*bíróság által jogerősen megállapított*” szövegpontosítás, ami egyértelművé tette, hogy csak és kizárólag a büntető ügyben eljáró bíróságok adott büntető ügyben meghozott jogerős marasztaló ítéletei eredményezhetik a büntetőjogi elévülési szabályok kötelező figyelembevételét az adóigazgatási eljárásjogban.

A téma kapcsán azonban 2005-től más lényeges kiegészítések is hatályba léptek a régi Art. egyéb módosításaival, egyrészt további bűncselekmény típusokat²⁶ is bevontak ebbe a körbe, másrészt pedig kiterjesztették a büntetőjogi elévülési előírások alkalmazását azokra az esetekre is, amikor az elkövető adózó azért nem volt büntethető, mert a tartozását a vádirat benyújtásáig az adóhatóság által megjelölt számlára kiegyenlítette, és ezért az eljárást vele szemben ez okból megszüntették,²⁷ továbbá ha az eljárást az elkövetővel szemben a régi Btk. 71. §-ában²⁸ meghatározott megrovás alkalmazásával szüntették meg. A

²⁴ Ld. a régi Art. 2004. január 1-jétől hatályos 164. § (1) bekezdésének utolsó mondatát, ami a régi Btk. akkor hatályos szövegére utalt vissza.

²⁵ A következő büntetőbírói gyakorlat nem adócsalás, hanem adózással összefüggésben elkövetett csalás elkövetéseként értékelte a különböző támogatások jogosulatlan igénylését.

²⁶ A már addig is ott lévő adó-, társadalombiztosítási csalás (rég. Btk. 310. §) és csalás (rég. Btk. 318. §) mellé bekerült a szabályozásba a Munkaerőpiaci Alap bevételeit biztosító fizetési kötelezettség megsértése (rég. Btk. 310/A. §), a társadalombiztosítási, egészségbiztosítási vagy nyugdíjjáradék fizetési kötelezettség megsértése (rég. Btk. 310/B. §), illetve jogosulatlan gazdasági előny megszerzése (rég. Btk. 288. §) is, mindegyik esetében amennyiben ezeket a cselekményeket adóra, járulékra vagy költségvetési támogatásra követik el.

²⁷ Ld. a régi Btk. 2005-ben hatályos 310. § (6), 310/A. § (5) és 310/B. § (4) bekezdéseit.

²⁸ Ld. a régi Btk. 2005-ben hatályos vonatkozó előírását.

büntetőjogi szabályozás ugyanis – több bűncselekmény esetében – lehetőséget adott (és ad jelenleg is) a büntetőeljárás megszüntetésére vagy 'csak' megrovás intézkedésének alkalmazására, ha az elkövető a vádirat benyújtásáig megtéríti az általa okozott kárt. Ha a kár megtérítése miatt a büntetőeljárást megszüntetik és így nem születik olyan jogerős marasztaló ítélet, amire tekintettel alkalmazható lenne az elévülésre vonatkozó, fentiekben ismertetett azon szabály, amely szerint a bűncselekmény büntethetőségének elévülési idejével lesz azonos az adó megállapításához való jog elévülési ideje is, akkor a büntetőjogi elévülési előírások ezen esetekre történő kiterjesztésének hiányában az adóhatóságnak nem lenne joga az adóhiány megállapítására. Így ilyen kiterjesztő előírás hiányában akár az is megtörténhetne, hogy az adózó hiába szándékozna megtéríteni az általa okozott kárt, hiába szeretné megfizetni a korábban meg nem fizetett adót, az adómegállapításhoz való jog időközben bekövetkezett elévülése miatt erre nem lenne módja. Ennek az elkerülendő szituációnak a megakadályozása miatt volt szükség a fentiekben már ismertetett kiterjesztő szabály megalkotására, ami miatt akkor is alkalmazható volt a régi Art. azon előírása, hogy a bűncselekmény büntethetőségének elévülési idejével lesz azonos az adó megállapításához való jog elévülési ideje, ha a büntetőeljárást azért szüntették meg az adózóval szemben, mert az a vádirat benyújtásáig megfizette a tartozását.

A következő – 2005. szeptember 1-jén hatályba lépett és a régi Art.-t érintő – szabályozási korrekció az e tekintetben háttérjogszabálynak tekinthető büntető anyagi jogi előírások változása miatt következett be, amikor is módosításra kerültek a régi Btk.-ban azok a bűncselekmények,²⁹ amelyek esetében a bűncselekmény büntethetőségének elévülési ideje volt a mérvadó az adóigazgatás területén is. Az ugyanilyen okból bekövetkezett újabb adóigazgatási eljárásjogi

²⁹ Ilyen bűncselekmény lett az adócsalás (rég. Btk. 310. §), a munkáltatással összefüggésben elkövetett adócsalás (rég. Btk. 310/A. §), a társadalombiztosítási, egészségbiztosítási vagy nyugdíjjárulék fizetési kötelezettség megsértése (rég. Btk. 310/B. §), a csalás (rég. Btk. 318. §), illetve a jogosulatlan gazdasági előny megszerzése (rég. Btk. 288. §), ha ezeket adóra, járulékra vagy költségvetési támogatásra követik el (ideértve azt az esetet is, ha az elkövető azért nem büntethető, mert tartozását [rég. Btk. 310. § (6) bekezdés, 310/A. § (6) bekezdés] a vádirat benyújtásáig az adóhatóság által megjelölt számlára kiegyenlítette és ezért az eljárást vele szemben ez okból megszüntették, továbbá ha az eljárást az elkövetővel szemben a régi Btk. 71. §-ában meghatározott megrovás alkalmazásával szüntették meg.

változásra ezt követően 2012. január 1-jén,³⁰ majd pedig az új Btk. hatályba lépése miatt 2013. július 1-jén³¹ került sor.

Fontos változás volt még az a 2012-es év kezdetén hatályba lépett régi Art. módosítás³² is, amely a vonatkozó büntetőjogi elévülési szabályok adóigazgatásban történő alkalmazását a megrovás büntetőjogi intézkedés alkalmazása mellett nemcsak arra az esetre rendelte el, amikor az elkövető *nem büntethető*,³³ hanem akkor is, ha a vádirat benyújtásáig történt tartozás megfizetés miatt a *büntetése korlátlanul enyhíthető*.³⁴

Ezen történeti felvezetőt követően röviden érdemes áttekinteni, hogy pontosan melyek is azok a büntetőjogból átvételre kerülő büntető anyagi jogi szabályok, amelyek aztán – jogerős büntetőbírószági döntések esetében – alkalmazandóak az adóigazgatási eljárásjogban is. Az új Btk. 26. § (1) bekezdése szerint a büntethetőség – főszabályként – az adott bűncselekményre kiszabható büntetési tétel felső határának megfelelő idő, de legalább öt év elteltével évül el. Esetünkben jogi relevanciája nyilvánvalóan csak azoknak a bűncselekményeknek van, amelyeknél a rájuk kiszabható legmagasabb büntetési tétel miatt a régi és az új Art.-ben egyébként azonosan szabályozotthoz képest később következik

³⁰ Ilyen bűncselekmény lett a költségvetési csalás (régí Btk. 310. §), a csalás (régí Btk. 318. §), a 2011. december 31-éig hatályban volt jogosulatlan gazdasági előny megszerzése, adócsalás, munkáltatással összefüggésben elkövetett adócsalás, valamint a 2005. szeptember 1-jéig hatályban volt társadalombiztosítási, egészségbiztosítási vagy nyugdíjjárulék fizetési kötelezettség megsértése, ha ezeket adóra, járulékra vagy költségvetési támogatásra követik el.

³¹ Ilyen bűncselekmény lett a csalás (új Btk. 373. §), a költségvetési csalás (új Btk. 396. §), a 2013. június 30-áig hatályban volt költségvetési csalás, csalás, a 2011. december 31-éig hatályban volt jogosulatlan gazdasági előny megszerzése, adócsalás, munkáltatással összefüggésben elkövetett adócsalás, a 2005. szeptember 1-jéig hatályban volt társadalombiztosítási, egészségbiztosítási vagy nyugdíjjárulék fizetési kötelezettség megsértése, ha ezeket adóra, járulékra vagy költségvetési támogatásra követik el. Ezt a kört 2015-ben tovább bővítették a csödbűncselekménnyel (új Btk. 404. §), így áll össze az a régi Art.-ben volt szövegezés, amit azután a 2018-tól hatályos új Art. is átvett a 203. § (4) bekezdésében.

³² Ld. a régi Art. 164. § (1b) bekezdésének a) pontját, amit átvett az új Art. is a 203. § (5) bekezdésében.

³³ Az új Btk. az érintett bűncselekmények kapcsán már egyáltalán nem tartalmaz olyan előírást, amely szerint nem lenne büntethető az elkövető a tartozás vádirat benyújtásáig történő megfizetése miatt. A korábbi Btk. is csak 2011. december 31-éig tette ezt lehetővé, de csak a büntettnék nem minősülő, vétségként értékelt kisebb súlyú (2000. március 1. és 2011. december 31. között a 200 000 Ft-ot meg nem haladó összegre elkövetett) bűncselekmények esetében. Ez a „nem büntethető” fordulat például a régi Btk. 310. §-ában szabályozott adócsalásnál szerepelt.

³⁴ A büntetés korlátlan enyhítésére a téma kapcsán érintett bűncselekmények közül az új Btk.-ban csak a 396. § (1)–(6) bekezdésében szabályozott költségvetési csalás esetében kerülhet sor, de ott is kivétel ez alól, ha bűnszövetségben vagy üzletszerűen követték el azt.

be az adó megállapításához való jog elévülése. Ezek pedig döntően azok,³⁵ amelyek elkövetése esetében nyolc vagy akár tíz év a kiszabható szabadságvesztés büntetés felső határa és emiatt a büntethetőség nyolc vagy tíz év alatt évül el.³⁶

A gyakorlatban legtöbbször a költségvetési csalás legsúlyosabb esetei³⁷ kapcsán kerül alkalmazásra az adóigazgatásban érvényesülő elévülést meghatározó, a büntethetőségi határidő átvételét előíró szabály. Így például egy 500 millió Ft-ot meghaladó értékre elkövetett költségvetési csalás esetén a főszabály szerinti ötéves adóigazgatási eljárásjogi elévülési határidő helyett az adott bűncselekmény büntethetőségének tízéves elévülési ideje határozza meg az adó megállapítására rendelkezésre álló időszakot is. Ami ráadásul a büntetőjogi előírások adóigazgatási eljárásjogtól való jelentős eltérései miatt még ennél is sokkal hosszabb lehet, ugyanis a kapcsolódó büntetőjogi szabályozás³⁸ értelmében az elévülést *félbeszakítja* a bíróságnak, az ügyésznek, a nyomozó hatóságnak, illetve nemzetközi vonatkozású ügyekben az igazságügyért felelős miniszternek vagy a külföldi hatóságnak az elkövető ellen a bűncselekmény miatt foganatosított büntetőeljárás cselekménye. A félbeszakítás napján az elévülés határideje pedig *ismét elkezdődik*.

A téma kapcsán szintén kiemelendő az a 2014-től hatályos adóigazgatási eljárásjogi előírás³⁹ is, amely szerint *nyugszik* az adó megállapításához való jog elévülése az Art.-ben meghatározott bűncselekményekkel kapcsolatos büntetőeljárás esetében a büntetőeljárás kezdő időpontjától annak jogerős befejezéséig. Ennek az adóigazgatási eljárásjogi előírásnak a hatályba léptetésére azonban a fentiekben részletesen ismertetett büntetőjogi szabályok miatt már

³⁵ Ilyen az új Btk. 373. § (5) és (6) bekezdésében szabályozott csalás, 396. § (4) és (5) bekezdésében szabályozott költségvetési csalás és a 404. § (3) bekezdésében szabályozott csődbűncselekmény.

³⁶ És akkor még nem tettünk említést az új Btk. 28. § (1) bekezdésében szabályozott azon nagyon fontos előírásáról, amely szerint a büntetőjogban releváns *elévülést félbeszakítja* a bíróságnak, az ügyésznek, a nyomozó hatóságnak, illetve nemzetközi vonatkozású ügyekben az igazságügyért felelős miniszternek vagy a külföldi hatóságnak az elkövető ellen a bűncselekmény miatt foganatosított büntetőeljárás cselekménye. A félbeszakítás napján az *elévülés határideje ismét elkezdődik*.

³⁷ Költségvetési csalás esetén nyolc év a maximálisan kiszabható büntetés, ha az adóbevétel összege 50 millió forintot meghaladóan, de 500 millió forintot el nem érően csökken, vagy ötmillió forintot meghaladóan, de 50 millió forintot el nem érően csökken és bünszövetségben vagy üzletszerűen követik el. Abban az esetben pedig tíz év, ha az adóbevétel összege 500 millió forintot meghaladóan csökken, vagy 50 millió forintot meghaladóan, de 500 millió forintot el nem érően csökken és bünszövetségben vagy üzletszerűen követik el a költségvetési csalást.

³⁸ Ld. az új Btk. 28. § (1) bekezdését.

³⁹ Ld. a régi Art. 164. § (1c) bekezdését, valamint az új Art. 203. § (6) bekezdését.

semmi szükség nem volt, csak az adóhatóság adómegállapításhoz való jogának felesleges túlbiztosítását jelenti. A büntetőeljárás befejezésekor ugyanis két eset lehetséges, vagy megállapítják az adózó büntetőjogi felelősségét vagy nem. Ha felmentő ítélet születik, akkor semmi nem indokolja, hogy a büntetőeljárás akár 5-10 éves időtartamával meghosszabbodjon az adóhatóság adómegállapításhoz való joga (hiszen jogerős büntetőbírói ítélet nem állapította meg bűncselekmény elkövetését), ha pedig marasztalja a büntetőbírói ítélete az adózót, akkor a büntetőjogból kötelezően átvételre kerülő, fentebb már ismertetett – nagyon szigorú – elévülési előírások már önmagukban kellően védik az adóhatóság adómegállapításhoz fűződő érdekét. A büntetőeljárás cselekmények (például nyomozás elrendelése, vádemelés, büntető bírósági ítélet meghozatala) miatt ugyanis az ezek napján megszakadó és onnantól ismét elkezdődő, minimum öt-, de jellemzően nyolc- vagy tízéves elévülési időszak bőven elegendő időt kell biztosítson az adóhatóság számára az adó megállapítására, hiszen ezekben az esetekben a cselekmény büntetőjogban szabályozott elévülési idejéig jogosult erre. Ilyenkor inkább már azzal a problémával szembesül az adóhatóság, hogy hiába született meg a jogerős büntetőbírói ítélet, az Art.-ben szabályozott iratmegőrzési kötelezettség időszaka már régen eltelt,⁴⁰ ami miatt pedig az adózó már jogszerűen nem rendelkezik semmilyen irattal, könyvelési anyaggal vagy bizonylattal, de ugyanez a helyzet az adózóval kapcsolatban állt más adózóknál is. Márpedig bizonyítékok hiányában, csupán a büntetőbírói ítéletre visszahivatkozva több mint kétséges az adóigazgatási eljárásjogi előírásoknak megfelelő és egy közigazgatási perben is védhető adómegállapítás az adóhatóság részéről, aminek a háttérében az áll, hogy a büntető eljárásjogi előírások lényegesen eltérnek az adóigazgatási eljárásjogi szabályokban foglaltaktól, vagyis ami megfelelő a büntetőeljárásjogban, az nem feltétlenül alkalmas az adóigazgatási eljárás során is. Mindezeket egy egyszerű példán keresztül is érdemes végiggondolni. Ha egy magánszemély például a 2012-es adóév kapcsán nem fizetett meg 500 millió Ft-ot meghaladó Szja-t, akkor az adóigazgatási eljárásjogi főszabály szerint 2018. december 31-éig lesz jogosult az adóhatóság az adó megállapítására. Viszont, ha 2018-ban büntetőeljárás indul a magánszemély ellen (ezzel a tízéves büntethetőségi elévülési időszakkal bírósággal kapcsolatban), amely büntetőeljárás jogerős büntetőbírói marasztaló

⁴⁰ Ld. a régi Art. 47. § (3) bekezdését és az új Art. 78. § (3) bekezdését, amely szerint az adó megállapításához való jog elévüléséig kell megőrizni az iratokat, amely szabályt az adózók véletlenül sem a büntetőjog által esetlegesen kiterjesztett (jogerős büntetőbírói ítélettel feltételező) időszakokra vonatkoztatják, hanem 'csak' a régi Art. 164. § (1) bekezdésében és az új Art. 202. § (1) bekezdésében foglalt főszabálynak megfelelően értelmezik.

ítélettel – mondjuk – csak 2022-ben fejeződik be, akkor 2022–2032 között lesz jogosult az adóhatóság az adó megállapításra a 2012-es adóévvel összefüggésben (és még csak nem is számoltunk a négy évig tartó büntetőeljárás azon hatásával, ami az adóigazgatási eljárásjogi elévülés négyéves nyugvását eredményezi, véleményem szerint teljesen feleslegesen). Az nyilvánvaló, hogy ilyen esetben 2022–2032 között sem az érintett magánszemélyek, sem a velük kapcsolatban állott adózók már semmilyen iratanyaggal nem fognak rendelkezni a 2012-es adóévvel kapcsolatban, de a tanúk sem valószínű, hogy bármire is emlékeznének 10–20 év távlatából, vagyis bizonyítékok hiányában nem lesz könnyű helyzetben az ügyben eljáró és az adózót kötelező határozatot meghozni szándékozó adóhatóság.

További lehetséges jogi probléma az elévülés – régi Art. 164. § (1c) bekezdésében és az új Art. 203. § (6) bekezdésében szabályozott – nyugvásával kapcsolatban, hogy előfordulhat olyan eset is, amikor csak az adómegállapításhoz való jog elévülését *követően* indul meg a büntetőeljárás (ami a büntetőjogban érvényes jóval később bekövetkező elévülési idő miatt könnyen előfordulhat), amely büntetőeljárás alatt egyébként nyugodna az adóigazgatásban az adómegállapításhoz való jog elévülése. De könnyen belátható, hogy egy, már nem is létező, időközben már elévült jog nem nyugodhat, az adó megállapítására vonatkozó jogosultság pedig utóbb nem éledhet fel arra való tekintettel, hogy egy jogerős büntetőbírói ítélet bűncselekmény elkövetését állapítja meg. Mindezekből következik, hogy csak abban az esetben lehet alkalmazni a régi Art. 164. § (1c) bekezdését és az új Art. 203. § (6) bekezdését, ha a büntetőeljárás még azt megelőzően elkezdődik, hogy az adóigazgatási eljárásjogi szabályok alapján bekövetkezett volna az adó megállapításához való jog elévülése.

5. Záró gondolatok

A tanulmány a terjedelmi korlátok miatt csak egyes aspektusait tudta bemutatni az adóigazgatási eljárásjog egyik fontos jogintézményének, az elévülésnek, de remélhetőleg már az itt felvillantott jellegzetességekből is jól látható, hogy mennyire összetett a kérdéskör adóigazgatási eljárásjogi szabályozása és hogy milyen sok kihívásra kellett választ adjon, illetve milyen sok követelménynek kellett megfeleljen a jogalkotó a részletszabályok megalkotása során. A jelenleg hatályos szabályozásnak is vannak azonban még gyenge vagy legalábbis vitatható pontjai, amelyek átgondolása mindenképpen indokolt, aminek eredőjeként

könnyen el lehet jutni arra a következtetésre, hogy érdemben módosítani kell a vonatkozó jogszabályi előírásokat.

Az elemzés során részletesen bemutatásra kerültek azok a szakmai indokok, amelyek miatt indokoltnak tűnik az alábbi konkrét változtatások elvégzése az illetékekről szóló törvényben és a 2018-tól hatályos új Art.-ben. Először is meg kellene szüntetni az illetékek megállapításához való jog elévülésének az adóktól eltérő szabályozását, továbbá hatályon kívül kellene helyezni azt a szabályt is, amely a büntetőeljárás teljes idejére előírja az adók megállapításához való jog elévülésének nyugvását.

Az itt javasolt törvénymódosítások megvalósítása is hozzájárulhatna ahhoz, hogy a központi kormányzat szándékának megfelelően az adóigazgatási eljárásjogi szabályozás és ez által az állami adóhatóság valóban 'ügyfélbarát' jellegűvé váljon, ezzel is támogatva azt a mindenki által óhajtott célt, hogy javuljon hazánkban az adómorál. Ennek az összetársadalmi szempontból igen fontos érdeknek a megvalósulásához igyekezett a saját szerény lehetőségei mentén e tanulmány szerzője is hozzájárulni.

A PÉNZÜGYI KÖZVETÍTŐRENDSZER GAZDASÁGI HATÁSÁNAK VIZSGÁLATA A KATOLIKUS EGYHÁZ TANÍTÁSÁNAK SZEMSZÖGÉBŐL

KATONA Klára

intézetvezető, egyetemi docens (PPKE JÁK)

1. Bevezetés

A pénzügyi közvetítő rendszer gazdaságra gyakorolt pozitív hatásáról számos tanulmány készült az elmúlt évtizedekben, melyek jelentős empirikus alátámasztást adtak azoknak a teoretikusan is belátható összefüggéseknek, melyek a pénzügyi közvetítőrendszert a piacgazdaság motorjává teszik (az információ megszerzésének és a tranzakciók költségeinek a csökkenése, a hatékony tőkeallokáció, a likviditás biztosítása, a vállalati kihelyezések kontrollja, a kockázatok diverzifikációja és mérséklése, a gazdaság alkalmazkodóképességének növelés).

A 2008-as globális pénzügyi válság azonban alapjaiban rengette meg a pénzügyi közvetítőrendszerbe – és a fent említett szoros összefüggés miatt – az egész piacgazdaságba vetett bizalmat. A válság okainak feltárása a mai napig foglalkoztatja a közgazdasági szakirodalmat. Egyes kutatók technikai, egyszeri vagy személyes-morális indokokra vezetik vissza a válságot, melyek megoldása a rendszer keretein belül keresendő. Mások azonban rendszerszintűnek látják a problémát és alapvetően új megközelítést tartanak szükségesnek mind a pénzügyi közvetítőrendszer, mind a piacgazdaság elméletében és gyakorlatában. Mindkét lehetséges magyarázatnak van azonban egy közös eleme, és ez nem más, mint a moralitás, mely, ha hiányzik akár a személy, akár az intézmény, akár a rendszer gyakorlatából, óhatatlanul válságot idéz elő.

Az erkölcs és a gazdaság elválaszthatatlanságára pápai enciklikák egész sora hívja fel a figyelmet. A Katolikus Egyház társadalmi tanítása nem közgazdasági modellek kidolgozását tűzi ki ugyanis célul, hanem azt kívánja hangsúlyozni, hogy az ember minden tevékenységének középpontjába az erkölcsi szempontot

kell helyezni. A tanítás négy alapelvét, az emberi méltóságot, a szolidaritást, a szubszidiaritást és a közjót a gazdaság egészének is vissza kell tükröznie. A gazdaság végső célja pedig az ember fejlődésének szolgálata.

Az alábbiakban bemutatom a 2008 előtti szakirodalom azon kutatási eredményeit, melyek a pénzügyi közvetítőrendszer gazdaságélénkítő szerepét igazolják. Ezt követően a 2008-ban kirobbanó pénzügyi, majd világgazdasági válság néhány makrogazdasági mutatóját és az okait kutató szakirodalom megállapításait foglalom össze. Végül a Katolikus Egyház gazdasági tanításainak azon pontjait emelem ki, melyek a válság kapcsán kialakult közgazdasági diskurzushoz érdemben hozzájárulnak és megoldási irányt jelölnek ki.

2. A pénzügyi közvetítőrendszer hatása a gazdaságra – elméletek és empirikus kutatások 2008-ig

A gazdaság működésének finanszírozása alapvetően két csatornán keresztül valósulhat meg, vagy a pénzpiac (bank) vagy a tőkepiac (tőzsde) lesz a pénzügyi közvetítő rendszer uralkodó formája. Az angolszász országokban a szabad tőke elszórta állt rendelkezésre és a tőzsde segítette elő leghatékonyabban a megtakarítások összegyűjtését. A kontinentális európai országokban azonban a tőke koncentrálttsága (feudális maradványként) a bankok felvirágzásának kedvezett. Ugyanakkor nemcsak történelmi okokra, hanem gazdasági fejlettségbeli különbségekre is visszavezethető a pénz-, illetve a tőkepiaci közvetítőrendszer dominanciája az egyes országokban. Minél fejlettebbé válik ugyanis egy ország gazdasága, annál nagyobb prioritást kap a tőkepiac, míg a kevésbé fejlett országokban a banki közvetítés szerepe lesz meghatározó (átmeneti időszakban ezeket az intézményeket lehet először kialakítani a stabilitás és a koordináció érdekében), a tőke akkumulációját ez a közvetítő segíti elő leginkább.¹

A pénzügyi közvetítés és a gazdasági növekedés kapcsolatát elemző szakirodalmi összefoglalások a témával kapcsolatos nézeteket több, elkülönülő csoportra szokták osztani.²

- A pénzügyi közvetítés és a gazdasági növekedés között nincs ok-okozati összefüggés.

¹ Fiorella DE FIORE – Harald UHLIG: Bank Finance versus Bond Finance. What Explains the Differences Between US and Europe? *ECB Working Paper Series*, no. 547. (2005).

² MÉRŐ Katalin: Gazdasági növekedés és a pénzügyi közvetítés mélysége. *Közgazdasági Szemle*, 2003/7– 8. 590–607.

- A pénzügyi közvetítőrendszer fejlődése követi a reálgazdasági folyamatokat.
- A pénzügyi közvetítőrendszer fejlettségének meghatározó szerepe van a gazdasági növekedés szempontjából.

Ez utóbbi állítás alátámasztására vonultatható fel a legszélesebb szakirodalmi anyag. Az alábbiakban azokat a kutatásokat emelem ki, melyek nagy adatbázissal, hosszú időn keresztül vizsgálták a két tényező összefüggését.

1960–1989 között King és Levin nyolcvan országban végzett felmérése szerint a pénzügyi közvetítőrendszer fejlettsége egyértelműen előre jelzi a gazdasági növekedés mértékét.³ Levin 1998-ban megismételte ugyanezt a vizsgálatot, és újra bizonyította az állítás érvényességét.⁴ Jayaratne és Straham empirikus kutatási eredményei szintén rámutatnak a bankrendszer jelentőségére a gazdasági növekedésben. Igazolták ugyanis, hogy az USA azon tagállamaiban, ahol a bankfiókok alapításának korlátozását eltörölték, 0,51 százalékponttal magasabb volt a gazdasági növekedés 1972–1991 között, mint más államokban.⁵

L. Guiso és szerzőtársai 2004-es munkájukban a pénzügyi rendszer fejlettségének a vállalkezési kedvre gyakorolt hatását elemezték. Azt tapasztalták, hogy egy új vállalkozás indításának valószínűségét 5,6%-kal megnövelte az a tény, ha a vállalkozás az ország kevésbé fejlett pénzügyi rendszert működtető régiójából fejlettebb pénzügyi rendszerrel rendelkező régiójába tette át a székhelyét.⁶

A témával kapcsolatos kutatások betekintést engednek abba is, hogy milyen csatornákon keresztül hat a növekedésre a pénzügyi rendszer. Beck, Levine és Loayza szerint a pénzügyi rendszer növekedést elősegítő működése sokkal inkább a termelékenység javulásán és az erőforrások allokációján keresztül valósul meg, semmint a tiszta tőkefelhalmozáson át.⁷ N. Hermes és R. Lensink 1970–1995 között 67 országban végzett kutatása sikeresen alátámasztotta azt a feltételezést, hogy minél fejlettebb a befogadó ország pénzügyi rendszere, annál jobban hozzá tud járulni a technológiai ismeretek elterjedéséhez és ezen

³ Robert G. KING – Ross LEVINE: Finance, Entrepreneurship and Growth. *Journal of Monetary Economics*, no. 32 (1993) 512–542.

⁴ Ross LEVINE – Sara ZERVOS: Stock Markets, Banks and Economic Growth. *American Economic Review*, vol. 88., no. 3. (1998) 537–538.

⁵ Jith JAYARATNE – Philip E. STRAHAM: The Finance-Growth Nexus: Evidence from Bank Branch Deregulation. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 11., no. 3. (1996).

⁶ Luigi GUIO – Paula SAPIENZA – Luigi ZINGALES: Does Local Financial Development Matter? *Quarterly Journal of Economics*, vol. 119., no. 3. (2004) 929–969

⁷ Ross LEVINE – Norman LOAYZA – Thorsten BECK: Financial Intermediation and Growth: Causality and Causes. *Journal of Monetary Economics*, vol. 46., no. 1. (2000) 46.

keresztül a termelékenység javulásához, végső soron pedig a gazdasági növekedés felgyorsulásához. (A technológiai tudást itt tágabb értelemben használják a szerzők, beleértik az üzleti, vállalatvezetési ismereteket is).⁸

Az információ megszerzésének költségét csak egyszer kell kifizetni, ha van közvetítőrendszer, míg minden egyénnek külön-külön, ha nincs. Ha valaki a piacon felhasznál egy információt, az megjelenik az árakban, így hatékony tőkepiacon a befektetőknek csak az árfolyamokat kell figyelniük.

A másik fontos funkciója a pénzpiacnak, hogy ellenőriz és értékkel. A cégek külső érintettjei, *stakeholderei* számára túl költséges és bonyolult a vállalat irányításának ellenőrzése. Helyettük egyszerűbben és olcsóbban látják el a pénzügyi intézmények ezt a feladatot. A bank vállalja a befektetések kontrollját (ezt nevezi Diamond „delegált megfigyelésnek”).⁹ A bankok és a vállalatok hosszú távú együttműködése tovább csökkenti az információs aszimmetriából fakadó költségeket.

A közvetítőrendszer harmadik funkciója a kockázatkezelés. Ennek kapcsán Levine kiemeli, hogy a kockázatok diverzifikációja nemcsak a tőkeakkumulációt segíti elő, hanem a technológiai fejlődést is ösztönzi.¹⁰ A fejlett pénzügyi rendszer enyhíti a vállalatok likviditás-szűkét, és ezáltal megkönnyíti számukra a beruházást, így csökkenti a beruházások és végső soron a növekedés *volatilitását* (változékonyságát) is.¹¹ A fejlett pénzügyi rendszer tehát nemcsak fokozza a gazdasági növekedést, hanem a növekedés hullámzásait is csillapíthatja. Larrain 2006-os munkájában megállapítja, hogy az ipar teljesítményének változékonysága kisebb azokban az országokban, ahol nagyobb a hitelkínálat. A hitelfelvételi lehetőség ’kisimítja’ a teljesítmény hullámzását.¹²

⁸ Niels HERMES – Robert LENSINK: Foreign Direct Investment, Financial Development and Economic Growth, FDI and growth and financial system. *The Journal of Development Studies*, vol. 40., no. 1. (2003) 142–163.

⁹ Douglas W. DIAMOND: Financial intermediation and delegated monitoring. *Review of Economic Studies*, vol. 51., no. 3. (1984) 393–414.

¹⁰ Ross LEVINE: Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda. *Journal of Economic Literature*, vol. 35., no. 3. (1997) 688–726.

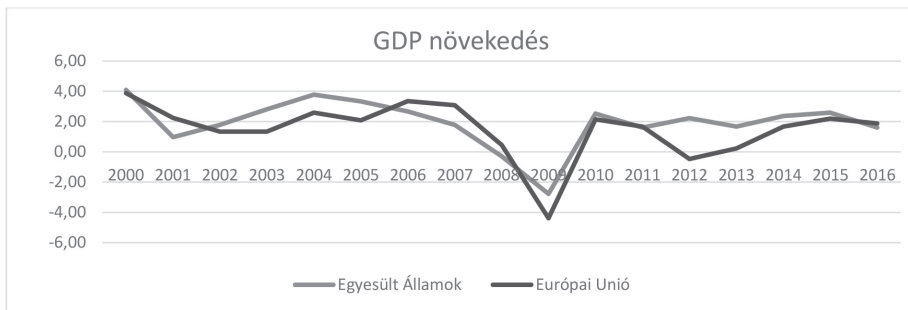
¹¹ Philippe AGHION – Thibault FALLY – Stefano SCARPETTA: Credit Constraints as a Barrier to the Entry and Post-Entry Growth of firms. *Economic Policy*, vol. 22., no. 52. (2007) 731–779.

¹² Borja LARRAIN: Do Banks Affect the Level and Composition of Industrial Volatility? *The Journal of Finance*, vol. 61., no. 4. (2006).

3. A 2008-as pénzügyi válság hatás a gazdaságra

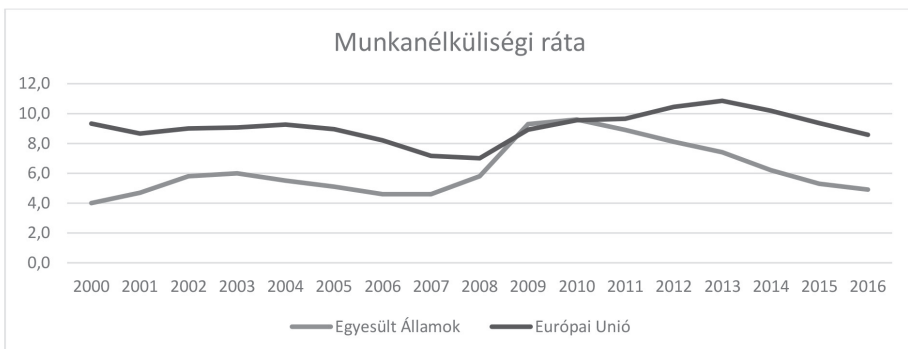
A 2008-ban kirobbanó válság a pénzügyi szektorból indult ki és hamarosan az egész világgazdaságra kiterjedt. A válság kiindulópontja a világ legfejlettebb, legliberalizáltabb pénzügyi közvetítőrendszere, az USA bankrendszere volt. Mielőtt végiggondolnánk, hogy milyen okok vezettek ahhoz, hogy a pénzügyi közvetítőrendszer nem segítette tovább a növekedést, nem végezte el hatékonyan a kihelyezések kontrollját, nem kezelte és csökkentette a kockázatot (hanem épp ellenkezőleg, maga gerjesztette), nem mérsékelte (hanem növelte) a beruházások volatilitását, nézzük meg néhány diagram segítségével, hogy a pénzügyi közvetítőrendszer nem megfelelő működése milyen károkat okozott a gazdaságban!

1. ábra A válság hatása a GDP növekedésre



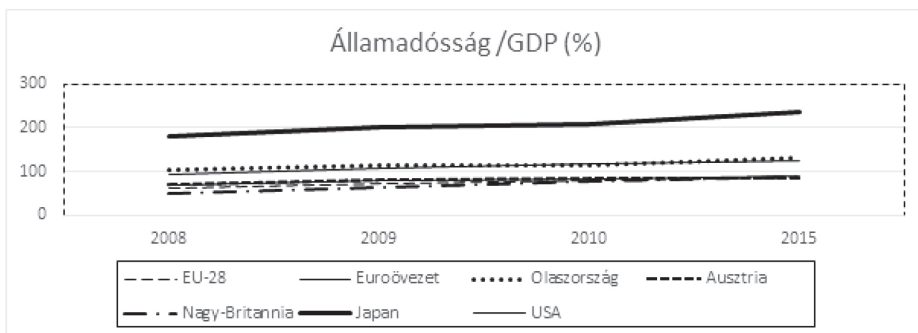
Forrás: www.oecd.com (saját szerkesztés)

2. ábra A válság hatása a munkanélküliségi rátára



Forrás: www.oecd.com (saját szerkesztés)

3. ábra A válság hatása az államadósságra



Forrás: <https://www.ceicdata.com/en/indicator/european-union/external-debt--of-nominal-gdp>
(saját szerkesztés)

A fenti diagramokból látható, hogy a válság kitörését követő gazdasági sokk után közel tíz év elteltével a kibocsátás (GDP) növekedése sem az USA-ban, sem az EU-ban nem tért vissza a válság előtti szintjéhez. A munkanélküliségi ráta az USA-ban normalizálódott, de az EU-ban a válság előtti rátánál magasabb szinten stabilizálódott. Emellett a 2008-at megelőző túlzott eladósodás továbbra is fennmaradt, sőt több európai országban növekedett, aminek a beruházásokra és a termelékenységre gyakorolt kedvezőtlen következményei szintén érezhetőek maradtak.

4. A válság lehetséges okai, kezelési terápiaik – szakirodalmi összefoglaló

Amikor II. Erzsébet, brit uralkodó 2008-ban meglátogatta az egyik leghíresebb angliai közgazdasági egyetemet, a London School of Economicsot, és a következő kérdést tette fel az ott lévő nagyhírű közgazdászprofesszoroknak: „Ha a közgazdászok nem képesek megjósolni az utóbbi évtizedek legnagyobb pénzügyi válságát, akkor mégis mire jók?” („If economists couldn't predict the biggest financial crisis in decades, what are they good for?”)

Erre a meglehetősen meglehetősen kérdésre próbálok az alábbiakban a szakirodalom segítségével választ adni. Először azzal, hogy összefoglalom mindazoknak a közgazdasági szaktekintélyeknek a megállapításait, akik már jóval a válság előtt figyelmeztettek a gazdasági működés alapvető problémájára – de senki sem hallgatott rájuk. Majd azon kutatási eredményeket is bemutatom, amelyek

utólag kerestek választ a pénzügyi és gazdasági válság lehetséges okaira. A válság kirobbanása után megszületett vélemények között vannak olyanok, amelyek a válság indokát technikai, egyedi hibákra vezetik vissza és a meglévő rendszeren belül kiküszöbölhetőnek vélik, és olyanok is, amelyek az egész pénzügyi rendszer, sőt a piacgazdaság jelenlegi működésének reformjában látnak csak megoldást.

Függetlenül azonban attól, hogy előzetes vagy utólagos, csak a pénzügyi szektort érintő, egyedi vagy rendszerszintű kritikát fogalmaznak-e meg a szerzők, következtetéseik közös eleme az erkölcsi szempont hiányának hangsúlyozása mint a válsághoz vezető legkézenfekvőbb ok.

2013-as cikkében Duncan készített egy összefoglalót azoknak a neves közgazdászoknak a megállapításairól, akik már a válság kitörése előtt is meghúzták a vészharangot és felhívták a figyelmet a működő piacgazdaság (erkölcsi) hiányosságaira.¹³ Elsőnek említhetjük Arrow 1992-es kijelentését, miszerint az emberek tevékenységét morális megfontolásoknak kell kormányoznia, a piac nem lehet a végső választott bíró a gazdasági döntések meghozatalakor. Soros György már 2004-es írásában azt hangsúlyozza, hogy a piac önmagában nem képes sem a közjót, sem a társadalmi igazságosságot megvalósítani, ezt – véleménye szerint – valamiféle ‘politikai folyamatnak’ kell biztosítania.¹⁴ Amartya Sen egész munkásságát idecitolhatnánk, hiszen a közgazdaságtan erkölcsi megújítása áll szakmai tevékenysége középpontjában. Szokás őt a ‘közgazdaságtan Teréz anyjának’ is nevezni. Stiglitz 2002-ben írt „*Globalization and its discontents*” című munkájában hívja fel először a figyelmet a világgazdaságban zajló szisztematikus korrupcióra. Ezt a diszfunkciót nem valamiféle összeesküvésnek tulajdonítja, hanem részint a piacgazdaság neoliberais ideológiáját teszi érte felelőssé, ami véleménye szerint elfedi a ténylegesen zajló folyamatokat a gazdaságban félrevezetve ezzel az embereket, másrészt komoly veszélyt lát az ágazati és üzleti érdekek manipulatív hatalmában is.¹⁵ Meglátása szerint a globalizáció egyre nagyobb bizonytalanságot, gazdasági kilengéseket és nagyobb egyenlőtlenséget eredményezett a világon.¹⁶ Stiglitz a megoldást a gazdaság erkölcsi megújulásában látja.

¹³ Bruce DUNCAN: Human rights imperilled by the global financial crisis. Th ethical collapse in neoliberal free-market ideology. *Compass*, vol. 47., no. 1. (2013) 21–29.

¹⁴ George SOROS: *The Bubble of American Supremacy*. Sydney, Allen & Unwin, 2004.

¹⁵ Joseph E. STIGLITZ: *Globalization and its Discontents*. London, Allen Lane, 2002.

¹⁶ Joseph E. STIGLITZ et al.: *The Stiglitz Report: Reforming the International Monetary and Financial Systems in the Wake of the Global Financial Crisis*. New York, Free Press, 2010.

A piacgazdaság működése eredményeképpen kialakuló jövedelemkülönbségek aggasztó trendje létező probléma, nem elmélet csupán, melyet a következő néhány számadat is bizonyít.

1980-ban a világ leggazdagabb 10%-a hétszer több jövedelemre tesz szert, mint a népesség legszegényebb 10%-a. Ez az arány nyolcszoros volt 1990-ben, kilencszeres 2000-ben és 9,6-szoros 2010-ben. 18 OECD országban a háztartások vagyonának felét a legfelső 10% birtokolta, míg az alsó 40% ennek a vagyonnak csak a 3%-val rendelkezett 2012-ben. Gurria mutatott rá arra, hogy a jövedelemkülönbségek nem csupán erkölcsi okokból rosszak, hanem egyértelműen negatív hatással vannak a gazdasági növekedésre is. 1990–2010 között a jövedelmi egyenlőtlenség 4,6%-kal csökkentette a kumulatív gazdasági növekedést 19 OECD országban.¹⁷

Minden jel azonban arra mutat, hogy a jövedelmi egyenlőtlenségek fennmaradnak, és generációról generációra növekednek: Ennek egyik oka például a gazdagok nagyobb hozzáférése a magasabb szintű iskolázatáshoz.¹⁸ Az egyenlőtlenségek fennmaradását erősíti az a tény is, hogy a legfelső réteg számára adott csak a lehetőség, hogy befolyásolják a törvényhozást, olyan piaci szabályokat kilobbizva vagy kikényszerítve, amelyek csak a felső 1% érdekeit szolgálják. Reich kutatásai szerint az elmúlt közel ötven évben az amerikai gazdaság termelékenységére 85%-kal nőtt, de ennek haszna a legfelső réteghez áramlott.¹⁹ A vesztesek pedig gyakorlatilag semmiféle kompenzációban sem részesültek.

Látható tehát, hogy szép számmal születtek már a válság előtt is olyan közgazdasági elemzések, melyek előre jelezték a válsághoz vezető gazdasági és erkölcsi anomáliákat, de figyelmeztetéseik szép szavak maradtak.

A 2008-ban kirobbanó pénzügyi válság közvetlen kiváltó okát ugyanakkor egy konkrét pénzpiaci konstrukció, az ún. *subprime* (elsődleges alatti) jelzáloghitelek és az azokból képzett derivatívák (származékos tőzsdei termékek) elterjedésére vezeti vissza a szakirodalom.

Ezeket az ingatlan vásárlására és fedezete mellett nyújtott hiteleket olyan hitelfelvevőknek adták, akik piaci kamatok mellett nem jutottak volna kölcsönhöz. Ezt a hitelezési formát az amerikai kormányzat is támogatta azzal a politikai céllal, hogy a kevésbé hitelképes emberek is saját otthonhoz jussanak. Az ingatlanpiaci felfutás sokáig biztosította a hitelezés fedezetét, valamint a

¹⁷ Angel GURRIA: In It Together: Why less Inequality Benefits All? *OECD report*, 2015.

¹⁸ Raghuram RAJAN: *Fault Lines*. New York, Touchstone Books, 2010.

¹⁹ Robert REICH: *Saving Capitalism*. New York, Vintage Books, 2016.

FED (Federal Reserve Bank – az USA központi bankjának szerepét betöltő szervezet) által hosszú ideig alacsonyan tartott kamatlábak is növelték a kölcsönfelvevők bizalmát. Ennek következtében a másodlagos hitelek aránya az összes jelzáloggal fedezett hitelhez viszonyítva 1993–2003 közötti 10%-ról már 2004-ben 26%-ra nőtt, majd 2007-ben elérte a 40%-ot.²⁰ A jelzálogfedezet mellett nyújtott hiteleket a bankok értékpapírosították, vagyis jelzáloglevelet bocsátottak ki. Az így képezett jelzálogleveleket aztán világszerte megvásárolták a befektetők. Ezeket az értékpapírokat a mögöttes ingatlanfedezet miatt a hitelminősítők a kockázat-hozam viszonylatában magasra értékelték, aminek következtében hatalmasra duzzadt ezeknek az értékpapíroknak a forgalma.

A piac 2003 és 2007 között újabb konstrukciót is kifejlesztett, amelynek eredetileg az volt a célja, hogy tovább növelje a bizalmat és csökkentse a jelzáloglevelek kockázatát. A CDS (*credit default swap*) gyakorlatilag olyan hitelderivatíva (származtatott) terméknek minősül, amely hitelbiztosítást nyújtott a hitelkockázat csökkentése érdekében. A CDS-ek kibocsátása nem volt önkéntes, hanem jogszabály írta elő.²¹ Ezek a derivatívák aztán mint tőzsdei termékek, szintén a nemzetközi kereskedés tárgyává váltak, mi több, újabb pénzügyi konstrukciókba részben vagy egészen beépülve továbbértékesítették őket.

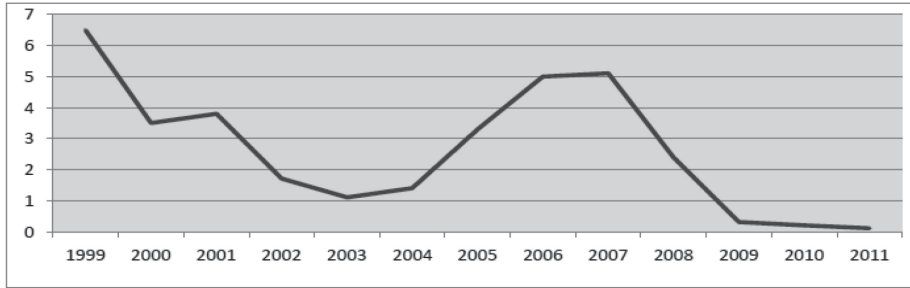
Az így 'újracsomagolt' tőzsdei termékeknek a forgalmazásában az ún. árnyékbank rendszernek is nagy szerep jutott. Az árnyékbank (*shadow banking system*) egy, a bankrendszeren kívüli szervezet, mely hitelközvetítést végez. Mivel nem tartozik a hitelintézetek közé, ezért mentesül a szigorú tőkemegfelelési és átláthatósági szabályok alól, amelynek köszönhetően magas adósságarány mellett korlátozások nélkül tudja hitelezési tevékenységét növelni. Az értékpapírosítás és az árnyékbankok közbeiktatásával átláthatatlanul megnőtt a távolság az eredeti hiteladós és a hitelkockázatot ténylegesen viselő végső befektető között.

A FED kamatlábjának 2004-et követő folyamatos növekedésének betetőzéseként 2008-ban az amerikai ingatlanpiaci buborék kipukkadt. A *subprime* hitelek adóssai nem tudták fizetni a növekvő kamatokat, az ingatlanfedezet pedig eltűnt a jelzáloghitelek mögül. A hitelek bedőltek és ennek hatása továbbgyűrűzött minden befektető irányába, akinek a portfóliójában ezeknek a jelzáloghiteleknek a derivatívái szerepeltek. A pénzügyi válság hamarosan világméretű gazdasági válsággá terebélyesedett.

²⁰ Peter WALLIN: *Cause and Effect: Government Policies and the Financial Crisis*. Washington, American Enterprise Institute, 2008.

²¹ Andy KESSLER: Have We Seen the Last of the Bear Raids? *Wall Street Journal*, 26 March 2009.

4. ábra: Az irányadó FED kamatláb százalékos alakulása 1999–2011 között



Forrás: Federal Reserve Bank

2008 őszén az amerikai állam 200 milliárd dollárral segítette ki a Fannie Mae és Freddie Mac jelzálogkibocsátó ügynökségeket és átvette az irányítást felettük. Októberben pedig jóváhagyta az ún. TARP- (Troubled Asset Relief Program) programot 700 milliárd dolláros kerettel, amelyből végül 245 milliárd dollárt fordítottak a nagybankok feltőkésítésére. (Az így kibocsátott állami részvényeket mára az érintett bankok visszavásárolták.) A TARP-programban összesen 418 milliárd dollárt költöttek, aminek 97 százalékát 2012 végéig visszafizették a segítségre szoruló cégek.²²

Ez tehát a pénzügyi válság lefolyásának konkrét menete. De nézzük meg, hogy a szakirodalom szerint mindez miért következhetett be a világ egyik legfejlettebb pénzügyi rendszerében ilyen rapid és elkerülhetetlen módon.

Yandle²³ és O'Brien²⁴ a fenti folyamatokat az intézmények iránti *bizalomvesztésként* azonosítják. Azt a bizalmat kéri számon a *subprime* hitelezésben csődöt mondó intézményeken, amelyet Hayek²⁵ a piac alapvető mozgatórugójának tartott. A bizalom szerinte szükséges eleme az együttműködésnek, növeli a kölcsönös előnyöket, csökkenti a tranzakciós költségeket és megkönnyíti a cserét. Yandle meglátása szerint a *subprime* hitelezés folyamatában minden in-

²² ÁBEL István – KOVALSZKY Zsolt – MÓDOS Dániel: Hajlító csapások – Az állami segítség ára az Amerikai Egyesült Államok bankrendszerében. *Hitelintézeti Szemle*, 2013/14. 16.

²³ Bruce YANDLE: Lost Trust the real cause of the financial meltdown. *The Independent Review*, vol. 14., no. 3. (2010) 341–361.

²⁴ Justin O'BRIEN A question of trust: Post-truth peredigms and challenge to financial regulation. *Law and Financial Markets Review*, vol.11., no 1. (2017) 20–32.

²⁵ Friedrich A. HAYEK: *Law, Legislation and Liberty Volume 1 – Rules and Order*. Chicago, University of Chicago Press, 1973.

tézmény hibázott és ezzel aláásta az emberek bizalmát, mely a piaci folyamatok összeomlásához és ezáltal gazdasági válsághoz vezetett.

- Először is az amerikai kormányzat erőltette rá a bankrendszerre a *subprime* hitelek szociális megfontolásból. Ugyanakkor a hitel vissza nem fizetés kockázatát a bankokra hárította. A bankcsődök bekövetkeztek pedig hatalmas tőkeinjekciókkal – melyeket az adófizetők pénzéből fizettek – kísérette a bankokat.
- A bankok jelzáloglevelek kibocsátásával kívánták továbbhárítani a kockázatot. Az árnyékbankok bevonása révén pedig megszabadultak a magasabb tőkekövetelményektől. Mindezek közben a hiteladós kockázatviselési képességének vizsgálata eltűnt az egész folyamatból.
- A hitelminősítők messze túlértékelték a jelzáloglevelek megbízhatóságát, megtevesztve ezzel a befektetőket.
- Jogszabályi előírásra fejlesztették ki a CDS-derivatívákat, hogy csökkentsék a hitelkockázatot, de végül ezek a tőzsdei termékek újabb befektetési csomagokba beépülve csak arra voltak jók, hogy követhetetlen (toxikus, mérgező) konstrukciók részeként szétterítsék a világban a válságot.

Yandle mindebből azt a következtetést vonja le, hogy a válságot a kormányzati és szabályozási túlterjeszkedés okozta, ezért *vissza kell térni a piacialapú erkölcsöz* és bizalomhoz.

A további pénzügyi válságok elkerülése Shelton szerint is a nemzetközi pénzügyi rendszer szabadpiaci alapú, egyszersmind erkölcsi megújításával érhető el, melyben mind a *kormányzati*, mind a *központi banki machinációk visszaszorulnak*. Nem kevesebbet, mint az egész Bretton Woods-i rendszer újragondolását tűzi ki célul.²⁶

A bizalomvesztést csak közvetlen kiváltó oknak látják, de a háttérben meghúzódó strukturális problémákat a rendszeren belül orvosolhatónak véli Világi és Gorton.²⁷ Az általános ok – véleményük szerint – a pénzügyi közvetítő rendszer forrásoldalának sérülékenységében keresendő. Ez azt jelenti, hogy a bankok forrásaikat rövid lejáratú adósság vagy látra szóló betétek formájában gyűjtik, majd ezeket a forrásokat reálgazdasági beruházások finanszírozására használják fel, amelyek jellegükből adódóan hosszú távúak, mert lassan térülnek meg. (Vagyis a banki mérleg rövid lejáratú, éven belül visszafizetendő forrásaival szemben

²⁶ June SHELTON: Fix what broken: bulding an orderly and ethical international monetary system. *Cato Journal*, vol. 35., no. 2. (2015).

²⁷ Balázs VILÁGI – Gary B. GORTON: *Misunderstanding Financial Crises – Why We Don't See Them Coming*. Oxford, Oxford University Press, 2012. 296.

az eszközoldalon hosszabb távra lekötött befektetések állnak, melyek több év múlva termelik csak ki a nyereséget). Ez a mérlegszerkezet bizonytalan gazdasági körülmények között válságot idézhet elő, ha minden betétes vagy hitelező – a kockázatok növekedése miatt – azonnal követeli a pénzét, ahogy ez 2008-ban is történt. A szerzők a szigorúbb szabályozásban – például az árnyékbank rendszer megregulálásán keresztül – kiutat látnak az ilyen bizonytalanságok mérséklésére. Ez a megoldáskeresés – hasonlóan az előzőekhez – a neoklasszikus piacgazdaság felfogását tükrözi, melyben a piac meghatározott intézmények és világos szabályozási rendszer mellett tud hatékonyan működni, és *ahol a piacnak tulajdonított problémák valójában a szabályozás hiányosságai*.²⁸

Rajan is úgy látja, hogy *létezik olyan jól megtervezett, prudens (óvatos előrelátó) pénzügyi közvetítőrendszer*, ami nem káros, nem növeli a pénzügyi bizonytalanságot és pozitív hatással van a gazdasági növekedésre. Véleménye szerint korlátozni kellene a nagybankok részarányát, szét kell választani a befektetési és kereskedelmi banki tevékenységet, korlátozni kellene a bennfentes kereskedelem lehetőségeit.²⁹ Mindez a *szigorú szabályozás* elkerülhetővé tenné a későbbi válságok kialakulását. Hasonlóan tehát Világi és Gorton tanulmányához jogi szabályozási megoldást javasol.

Zingales azonban rámutatott arra, hogy minden válságot követően új intézmények és jogszabályok születtek, a válságok mégis újra és újra megismétlődnek, vagyis a szabályozás önmagában nem elegendő a válság kockázatainak az eliminálására.³⁰ Ennek egyik oka az, hogy a *bank- és tőkeszektor nagy befolyással bír a jogi szabályozásra*, kilobbizhat a maga számára előnyös feltételeket, amelyek kvázi monopolhelyzetet jelentenek számára, megakadályozva az új belépők térnyerését és a verseny kialakulását.

Sanders hatástalanságuk miatt maga is bírálja a korábbi szabályozási technikákat. A pénzügyi válságot nemcsak a pénzpiacok és szereplőik társadalmi felelősséget negligáló viselkedésével magyarázza, hanem a meglévő pénzügyi szabályozási rendszereket is kritika tárgyává teszi. A meglévővel szemben egy olyan rendszert támogat, amely a *szubszidiaritás alapelvére* építve, a közösségi elvárásokat tükröző kormányzati jogszabályok mellett, bizonyos ellenőrzési funkciókat szakmai szervek hatáskörébe ad át. Ezt a rendszert delegált hata-

²⁸ HAYEK i. m.

²⁹ RAJAN i. m.

³⁰ Luigi ZINGALES: *Does Finance benefit society?* Cambridge, Massachusetts, Harvard University, NBER and CEPR, 2015.

lomnak nevezi, mely – meglátása szerint – a közösségért való felelősséget és elkötelezettséget, valamint nagyobb transzparenciát ígér.³¹

McCormick³² a jogszabályok elégtelenségét a pénzügyi közvetítőrendszer „ügynökei”, az *egyén erkölcsi felelősségére vezeti vissza*. A pénzügyi rendszer jogszabályai, előírásai olyan bankárokkal számoltak ugyanis, akik még a „régik iskola” hagyományain nevelkedtek, akik maguktól is tudták, „hogyan illik viselkedni”. Long és szerzőtársai³³ kutatása azonban azt bizonyítja, hogy az „új iskola” közgazdász hallgatói szignifikánsan önzőbbek, mint a más szakos hallgatók. A bankszektorban végzett kutatások is megerősítik, hogy az uralkodó üzleti kultúra aláássa az alkalmazottak erkölcsi normáját. Ugyanez más szektorokban nem figyelhető meg.³⁴ A bankrendszer üzletpolitikájának része a bónuszrendszer, amely a *rövidtávú nyereségmaximalizálást és minél nagyobb kockázat* vállalását jutalmazta, ezáltal a pénzügyi szektor érintettjei számára hatalmas jövedelemtranszfert biztosított. Ennek a kockázatot negligáló és a minél nagyobb hasznot hajszoló magatartásnak tudható be a szektor fejlődésében egyébként fontos szerepet játszó, pénzügyi innovációk egyre bonyolultabbá válása is. Olyan komplex konstrukciók jöttek létre, amelyek kockázati megítélése és megértése még a szakemberek számára is nehézséget okozott. Ez a jelenség felerősítette az információs aszimmetriából és az ügynök-megbízó problémából fakadó ellentmondásokat. Bebizonyosodott, hogy minél bonyolultabb volt egy pénzügyi termék, annál kevésbé hozzáértő befektetőnek adták azt el,³⁵ ami a *kockázati szolidaritás teljes hiányát* tükrözi. Zingales felteszi és megválaszolja a kérdést: Vajon a visszaélés rendszerjellemező vagy rendszerhiba-e? Meglátása szerint rendszerjellemező, melynek értéke óriási összegekre rúg.³⁶

Tovább fokozta a pénzügyi szektor és ügyfelek közötti helyzeti és jövedelmi szakadékot, hogy a válság kirobbanását követően *korántsem egyenlően oszlotak meg a terhek*. Az okozókat a kormányzatok kimentették az adófizetők pén-

³¹ Deen SANDERS: Reinventing regulation. *Law and Financial Markets Review*, vol. 8., no. 2. (2014).

³² Roger McCORMICK: Towards a more sustainable finance system – part 2: Creating an effective civil society response to the Crisis. *Law and Financial Markets Review*, vol. 6., no. 3. (2012) 200–209.

³³ Wang LONG – Deepak MALHOTRA – J. Keith MURNIGHAN: Economics education and greed. *Academy of Management: Learning Education*, vol. 10., no.4. (2011) 643–657.

³⁴ Alain COHN et al.: Business culture and dishonesty in the banking industry. *Nature*, no. 516. (2014) 86–89.

³⁵ Claire CÉLÉRIER – Boris VALLÉE: What drives financial complexity? A look into the retail market for structured products, A Look into the Retail Market for Structured Products. *EUROFIDAI-AFFI Paper*, 1 July 2013.

³⁶ ZINGALES i. m.

zéből, míg az átlagember elvesztette ingatlanát, vagyonát és állását. Claassen a banki kimentések erkölcsi dilemmáját fogalmazza meg elemzésében.³⁷ Rámutat arra, hogy kimentéskor a kormányzat *morális dilemma* előtt áll: vagy hagyja veszni a bankokat, aminek a következményeit, negatív externáliáit az állampolgárok/ügyfelek szenvedik el, vagy megmenti őket „jutalmul” a felelőtlen kockázatvállalásért. A dilemma feloldása a szerző szerint szélesebb gazdasági kontextusban lehetséges, amely magában foglalja az igazságos elosztás és az ésszerű gazdasági növekedés kérdését is.

A fentieknél radikálisabb következtetésekre jut a válság tanulságaiból Davis, Hinze és Frivaldszky János. Mindhárman rendszerszintűnek vélik a problémát. Davis egyenesen – és nincs egyedül ezzel a megállapításával – az egész szabadpiaci rendszer összeomlásának előrejelzését látja a pénzügyi válságban. Ugyanakkor az állam túlterjeszkedésének megakadályozása az ő koncepciójának is része. A katolikus egyház tanítására hivatkozva a szubszidiaritás és a szolidaritást megvalósítását, a *közjót szolgáló modell bevezetését* javasolja, mely a civil szféra és a kormányzat kooperációján alapul.³⁸

Hinze az egész piacgazdaság és a neoliberális közgazdaságtan kritikáját fogalmazza meg. Meglátása szerint a neoliberális közgazdaságtan céljai (a profitmaximalizálás, a növekedés, a termelékenység és hatékonyság maximalizálása, a haszonelvűség) nélkülözik a komplex erkölcsi megfontolásokat.³⁹ A *pénzügyi válság egyik konkrét okát az önérdek követésében* látja, mely minden más szempontot negligál. Megfogalmazásában ez a tisztán gazdaságilag vezérelt személy (a *homo oeconomicus*) *leginkább szociopataként írható le*, akit se szűkebb, se tágabb közössége nem érdekel, és erkölcsi szempontok sem korlátoznak. A *homo oeconomicus* az ügynök-megbízó elvvel is szembe megy, hiszen az ügynöknek *per definitionem* törődnie kellene mások érdekeivel is, nemcsak a sajátjával.

Hinze szerint a pénzügyi válság másik oka a fogyasztási hitelek súlyának erőteljes növekedésében érhető tetten, amely megállapítást több más szerző is oszt.⁴⁰ A modern pénz az üzleti banki hitelnyújtás révén jut el a gazdaság szereplőire és elvileg az a célja, hogy az összegyűjtött megtakarításokatallokálva

³⁷ Rutger CLAASSEN: Financial crisis and the ethics of moral hazard. *Social Theory and Practice*, vol.41., no. 3. (2015).

³⁸ Peter DAVIS: Co-operative in the english speaking world. An Impressionistic review in th context of the global crisis form catholic perspective. *Oikonomia*, February (2012) 1–12.

³⁹ Christine F. HINZE: Economic recession, work and solidarity. *Theological Studies*, vol. 72., no. 1. (2011).

⁴⁰ BOTOS Katalin: *Kapitalizmus, pénzügyek, demokrácia*. Kézirat.

finanszírozza a vállalatok beruházásait és ezáltal elősegítse a bővített újtermelést. A megtakarítások és beruházások egyenlősége azonban felborult. A hitel nemcsak a termelést, a beruházásokat, hanem egyre nagyobb mértékben a fogyasztást is finanszírozza. Az USA-ban a középosztálybeliek reáljövedelme az elmúlt negyven évben stagnált,⁴¹ ezért ha az átlagember fenn kívánta tartani az életszínvonalát, akkor fogyasztási hitelt vett fel. Ezt a folyamatot támogatta a nagy likviditásbőség és az alacsony kamatszínvonal is. A hitel kamattal terhelt, mely a hitel tőke jellegéből fakad. A fogyasztás azonban nem termeli ki a kamat forrását, hanem a jövő jövedelmét éli fel és *eladósodáshoz vezet*.

Frivaldszky János alapvető működési anomáliaként értelmezi a válság jelenségeit. Az egyik fő problémának azt látja, hogy a tőzsdei közvetítés mint a piac új prototípusa eluralta a piacgazdaságot. A tőzsde – vagyis a jellemző piac – lényege a személytelenség, mely a személyi felelősség és számon kérhetőség eltűnéséhez vezet. Számos elemzésre alapozva megállapítja,⁴² hogy a pénzügyi rendszer „buborékképződésre hajlamos” és az egyensúlytalanság felé halad. A piac spontán rendje nem működik, nincs önkorrekció. A pénzügyi rendszer a jelen formájában nem csökkenti, hanem növeli a kockázatokat, az így okozott veszteségeket és károkat pedig az állam az adófizetők pénzéből hozza helyre. Mindezek miatt a *pénzügyi rendszer nem szolgálja a közjót*.⁴³

A *pénzügyi rendszer kockáztató hatását* Arcand és szerzőtársainak kutatása is megerősíti.

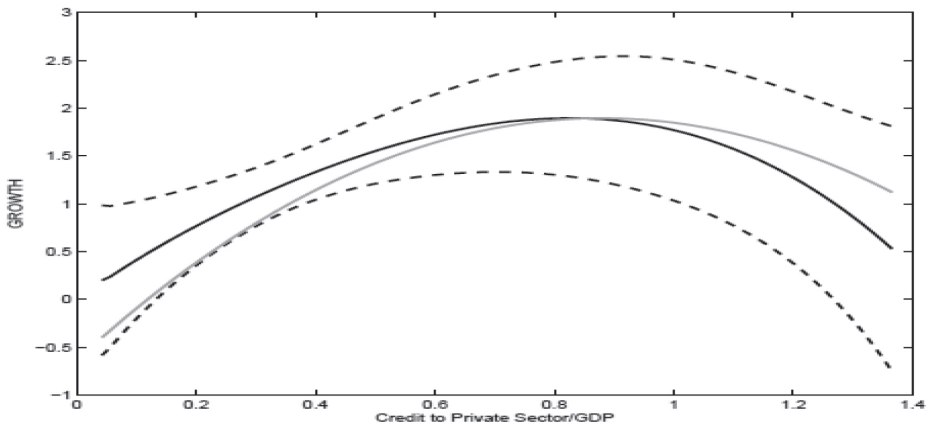
Megállapítják, hogy a pénzügyi közvetítés mélyülésével párhuzamosan emelkedik a pénzügyi stabilitási kockázat is.⁴⁴ Ez pedig azt eredményezi, hogy a hitelezés növekedése és a GDP növekedése közötti összefüggés nem monoton. Amikor a magánszektorban nyújtott hitelek mennyisége eléri a GDP 80-100%-át, akkor a pénzügyi közvetítőrendszer terjeszkedésének határhatása a növekedésre előbb nullává majd negatívvá válik.

⁴¹ REICH i. m.

⁴² SOROS i. m.

⁴³ FRIVALDSZKY JÁNOS: Pénzügyi világválságból a klasszikus és természetjogi elvek újbóli érvényesülése felé. In: BARITZ Sarolta Laura – DABÓCZI Gergely (szerk.): *Emberközpontú gazdaság*. Budapest, KETEG, 2015. 311.

⁴⁴ Jean-Louis ARCAND – Enrico BERKES – Ugo PANIZZA: Too much finance? *IMF Working Paper*, WP/12/161, June 2012.



Forrás: Jean-Louis Arcand – Enrico Berkes – Ugo Panizza (2012): *Too much finance?* International Monetary Fund, Working Paper, 2012/161.

Végül II. Erzsébet kérdésre válaszolva, hogy miért nem tudták előre megjósolni a közgazdászok a pénzügyi válságot, a viselkedés gazdaságtan képviselői a makroökonómiai modellek korlátaira mutatnak rá. Ezek a modellek ugyanis figyelmen kívül hagyják az emberi viselkedés konetxtus-függő (történelmi korszakok és a társadalmi környezet befolyásolta) jellemzőit és általában a viselkedépszichológia hatását az emberek közgazdasági döntéseire.

A pénzügyi piacok akkor működnek a racionális várakozásokon alapuló modellek szerint, ha hosszú ideje stabilan nyereséges a piac. A piaci instabilitás megjelenése azonban előhívja a félelmeket, a kapzsiságot, a kulturális viselkedési normákban rejlő különbségeket és a modell minden logikája szétesik.⁴⁵ Thaler⁴⁶ és Sunstein 2011-ben megjelent „Nudge” című munkája összefoglalását adja azoknak a viselkedépszichológiai tényezőknek, melyek eltérítik a valós piaci szereplők döntéseit a racionális várakozásokra épülő modellek feltételezéseitől, ez pedig a modellek érvényességére is kihat. Ahogy a szerzők hangsúlyozzák: *az ember nem „homo oeconomicus”, hanem „homo sapiens”*.

A *subprime* hitelezéssel és derivatív ügyletekkel kapcsolatban, a könyv utóiratában három okot jelölnek meg a szerzők, amelyek a válság viselkedés gazdaságtani okaként azonosíthatók. Az egyik ilyen emberi jellegzetesség a *korlátozott racionalitás*, ami nemcsak az egyszerű hitelfeltevőt vagy befektetőt, hanem még

⁴⁵ Andrew W. Lo: *Adaptive Markets: Financial Evolution at the Speed of Thought*. Princeton, Princeton University Press, 2017.

⁴⁶ THALER a 2017. év közgazdasági Nobel-díjasa.

a banki felső vezetést is meggátolta abban, hogy az egyre bonyolultabbá váló jelzáloghitel-konstrukciók és az ebből képzett derivatív termékek kockázatát felmérjék. A másik emberi tényező az önkontroll hiánya, mely időnként pusztító következményekkel jár. A harmadik nem megkerülhető tény pedig a *társadalmi befolyásolás ereje*, ami a válságot megelőzően elhitette az emberekkel, hogy az ingatlanpiaci konjunktúra örökké tartani fog. A szerzők ugyanakkor rámutatnak arra, hogy „*A kapzsiság és a korrupció is közrehatott a válság kialakulásában, de a kulcsszerepet az egyszerű emberi gyengeség játszotta.*”⁴⁷

5. A Katolikus Egyház társadalmi tanításának válasza a válságba vezető közgazdasági szemlélettel szemben

Először is azt kell tisztáznunk, hogy a Katolikus Egyház nem kínál egy alternatív harmadik utat a kapitalizmus vagy a szocializmus rendszere mellett. Ahogy Krason fogalmaz, a katolikus út „Nem baloldali, nem jobboldali, hanem katolikus”.⁴⁸ A Katolikus Egyháznak azonban határozott célja, hogy a gazdasági rendszer visszásságai ellen felemelje a szavát társadalmi tanításának megfelelően, melyet a következő pápai enciklikákra hivatkozva fogok bemutatni:

„*Rerum Novarum*” (1891), „*Quadragesimo anno*” (1931), „*Populorum Progressio*” (1967), „*Centesimus Annus (CA)*” (1991), „*Caritas in Veritate (CiV)*” (2009) és „*Evangelii Gaudium*” (EG) (2013).

Nézzük meg e tanításnak azon sarkalatos pontjait, amelyek a fenti erkölcsi kritikákat megfogalmazó közgazdasági elemzésekre válaszul szolgálhatnak.

A piacgazdaság átfogó problémáira és az erkölcsi szemlélet hiányára felhívó közgazdászokkal összhangban már II. János Pál pápa, majd Benedek emeritus pápa is hangsúlyozza, hogy a piaci automatizmusba („láthatatlan kézbe”) vetett hit „arra ösztönözte az embert, hogy gyakran romboló módon visszaéljen a gazdaság eszközével” (CiV 34). *Semmi sem történik automatikusan, az erkölcs erőfeszítést igényel.* Benedek pápa szerint a piacok feltétlen autonómiájába vetett hit következtében a pénzügyi szektor eltért eredeti funkciójától, a spekuláció vált uralkodóvá, ami nem az emberek érdekeit szolgálja. XI. Pius pápa 1931-ben így látta az önmagát szabályozó szabadpiac káros hatását:

⁴⁷ Richard H. THALER – Cass R. SUNSTEIN: *Nudge, Jobb döntések egészségről, pénzről és boldogságról.* Budapest, Manager Könyvkiadó, 2011.

⁴⁸ Stephen KRASON: Catholic social teaching: not lined up with either economic liberalism or statism. *Catholic Social Science Review*, vol. 16. (2011) 297–299.

„A korlátlan gazdasági verseny önmaga ellentétét eredményezi, a gazdasági hatalom- és erőkoncentrációjához vezet” (QA 108).

Ferenc pápa „Evangelií Gaudium” című enciklikájában a szegények védelmében foglal állást a piac autonómiájával és a pénzügyi spekulációval szemben, melyek, véleménye szerint, közvetlenül felelősek a szegénység fennmaradásáért. A neoliberais közgazdaságtan képviselői ugyanis

„[...] feltételezik, hogy minden, a szabad piac által támogatott gazdasági fejlődés önmagában nagyobb kiegyensúlyozottságot és társadalmi befogadást hoz létre a világban. Ez a tények által soha meg nem erősített vélemény elnagyolt és naiv bizalmat fejez ki a gazdasági hatalom birtokosainak jósága, továbbá az uralkodó gazdasági rendszer által szentesített mechanizmusok iránt. Közben a kirekesztettek továbbra is várakoznak.” (EG 54) „*Miközben kevesek jövedelme hatványozottan növekszik, a többség egyre távolabb kerül e szerencsés kisebbség jólététől*” (EG 56).

A Hayek által definiált piaci erkölcs és megfelelő szabályozás visszaállításaiban a bizalmi válságra megoldást kereső szerzőkkel szemben a *Katolikus Egyház mind az erkölcs, mind a piac, mind az ember fogalmát tágabban és komplexebben értelmezi. Hiszen a gazdaság nem egy elkülönült világ, sajátos tényekkel, törvényekkel, speciális szereplőkkel, hanem az emberi tevékenységek egyik megnyilvánulása, az emberi élet egészének a része.*

A Katolikus Egyház az *erkölcs fogalmát nem szűkíti le a „piaci erkölcsre”, amely gyakorlatilag nem több, mint a prudens (előrelátó) vagy racionális viselkedés.* Nem éri be azzal sem, hogy a piaci viselkedés „nem egoista”,⁴⁹ ahogy Wicksteed igyekszik menteni a „piaci erkölcsöt”. Ferenc pápa meghatározása szerint:

„Az *etika* végső soron Istenre hivatkozik, aki elkötelezett választ vár, aki *kívül van a piac kategóriáin.* Eme abszolutizált piaci kategóriák számára Isten ellenőrizhetetlen, manipulálhatatlan, egyenesen veszedelmes, mert az embert teljes megvalósulásra és a rabszolgaság minden változatától való függetlenségre

⁴⁹ Philip H. WICKSTEED: *Common Sense of Political Economy*. London, Macmillan, 1933.

hívja. *Az etika – a nem ideologizált etika – segít egyensúlyt és emberibb társadalmi rendet teremteni*” (EG 57).

A Katolikus Egyház antropológiai szemlélete alapján a *piac nem egyszerűen a csere színhelye, hanem emberek közössége*. A morális gazdaság szereplői nem egymástól független individuumok, hanem egymásért felelősséget és kötelezettséget vállaló közösség részei. Olyan emberek közössége, akik nem azonosak a *homo oeconomicus* leszűkített emberképével. A viselkedés gazdaságtan állításaival összhangban a Katolikus Egyház sem fogadja el az emberi személyiség ilyen jellegű korlátok közé szorítását. A *homo oeconomicus egyszersmind homo sociologicus is*, vagyis ugyanaz az ember hozza meg a gazdasági, mint aki az erkölcsi vagy akár érzelmileg motivált döntéseket is. A Katolikus Egyház a *homo oeconomicus* elutasításában tehát nem a vágyait fogalmazza meg egy idealisztikus emberkép kivetítésével, hanem épp ellenkezőleg, mint az emberi személyiség több évezredek tapasztalatokon alapuló ismerője, rávilágít az ilyen jellegű leegyszerűsítések káros és sehova se vezető következményeire.

A gazdasági tevékenységnek nem lehet kizárólagos célja a nyereségmaximalizálás, hanem az értékek és az élet teljességének szolgálatára kell törekednie, ahol a gazdasági fejlődés és a társadalmi fejlődés kéz a kézben jár és feltételezi a felelősségvállalást egymásért. Vagyis a *piac akkor működik helyesen, ha a közjót szolgálja*. Ahogy II. János Pál pápa hangsúlyozza a „Centesimus Annus” című enciklikájában, ha a nyereséget például a munkások kizsákmányolásán vagy a vevők, ügyfelek megtévesztésén keresztül érik el – ahogy ez utóbbi a pénzügyi válság kapcsán is számtalanszor bebizonyosodott –, akkor ezzel megsérül a társadalmi igazságosság. A nyereség csak egy indikátor lehet, amely csak a közjó megteremtésével nyer legitimitást. A *közjó pedig nem azonos az ún. Pareto optimum elérésével*.⁵⁰ A közjó ennél többet követel. „A világ mindenkié, nemcsak a gazdagoké” (PP 23). Benedek pápa még ennél is tovább megy és „Caritas in veritate” című enciklikájában a végső gazdasági célként a teljes ember fejlődését jelöli ki. „Az ember az egész gazdasági és társadalmi élet forrása, középpontja és végcélja”. (CV 25.)

A pénzügyi válságra megoldást kereső közgazdasági javaslatok között a szubszidiaritás elve többször is felbukkant, mely a Katolikus Egyház tanításának egyik sarokpontja (PCJP, 2004., 185–186; PIUS XI, 1931., 79). A szubszidiaritás

⁵⁰ Pareto-javítást hajtunk végre, ha legalább egy szereplő jólétét javítjuk anélkül, hogy bárki más jóléte csökkenne.

annyit jelent, hogy minden döntést és végrehajtást azon a lehető legalacsonyabb szinten kell meghozni, ahol a legnagyobb hozzáértéssel rendelkeznek.

Már XI. Pius pápa is úgy tekint a szubszidiaritás fogalmára mint az állam, a civil társadalom és az egyének közötti munkamegosztás szervező elvére (QA 79). *A szubszidiaritás ebben a megközelítésben egyrészt megvéd az állam túlterjeszkedésétől és a túlszabályozástól, másrészt viszont lehetőséget is ad az államnak arra, hogy beavatkozzon mindazokon a területeken, ahol alacsonyabb szinten nincs mód a folyamatok befolyásolására.*

Benedek pápa a szubszidiaritás elvének fontosságát hangsúlyozza a globalizáció negatív hatásaink megfékezésében, hiszen ez az elv alkalmazható a nemzetközi intézmények és nemzetgazdaságok közötti együttműködés szabályozására is (CiV 57).

6. Összegzés

A pénzügyi közvetítőrendszer alapfunkciói, a csere leegyszerűsítése, a megtakarítások összegyűjtése és hatékony allokálása, a gazdasági szereplők ellenőrzése és a beruházások kockázatainak kezelése a piaci tökéletlenségek (például tranzakciós költségek, információs aszimmetria) mérséklése révén hozzájárulnak a gazdaság adaptív és allokatív hatékonyságának javulásához és véső soron a gazdaság növekedéséhez.

A 2008-as pénzügyi, majd világgazdasági válság azonban éppen a pénzügyi közvetítőrendszer előbb felsorolt területeinek diszfunkcióját bizonyította be, pedig a világ legliberalizáltabb és legfejlettebb pénz- és tőkepiacáról indult ki.

A közgazdasági szakirodalom számos magyarázattal és elemzéssel szolgált annak feltárására, hogy mindez hogyan következhetett be. Vannak, akik a piacgazdaság törvényeinek megsértésében, vannak, akik éppen a piacgazdaság neoliberais logikájának megvalósulásában vélik meglátni a válság okait. A tanulmányban idézett tudományos állítások megegyeznek a tekintetben, hogy a folyamatok rosszra fordulásának hátterében alapvetően morális problémák húzódnak meg. A morális problémák szintjéről, mélységéről és komplexitásáról azonban megoszlanak a vélemények. A Katolikus Egyház erkölcsi és emberfelfogása ebben a vitában adhat támpontot és segítséget. A Katolikus Egyház társadalmi, gazdasági tanítása ugyanis nem gazdasági modellek megalkotásával, hanem az embert, az erkölcsöt és a piacot a maga bonyolultságában és valós összefüggésrendszerében meghatározva mutat utat a gazdaság megújítására törekvő közgazdasági gondolkodásnak.

A HELYI IPARÚZÉSI ADÓ AZ ADÓRENDSZERBEN

Közpénzügyi kérdések és felsőbbbírószági döntések

KECSŐ Gábor
egyetemi adjunktus (ELTE ÁJK)

1. A tanulmány vizsgálódási köre*

E tanulmányban a vállalkozási tevékenység önkormányzati szinten történő adóztatását vizsgálom két pontban. Az egyik (2. pont) tulajdonképpen a közpénzügytani alapismeretekről szól. Azzal foglalkozik, hogy elhelyezze a helyi iparúzési adót az önkormányzatok forrás szerkezetében és feltárja a jellegadó pénzügytani sajátosságokat. Röviden az angol, a német és a magyar szabályozás vázára is kitérek. A másik (3. pont) körében a magyar helyi iparúzési adó alapját vizsgálom részletesebben azzal a céllal, hogy a csökkentő tételek kialakulását nyomom kövessék, valamint a Kúria helyi iparúzési adóval kapcsolatos gyakorlatából mutassak be néhány irányadó döntést. A legtöbb jogvita ugyanis a csökkentő tételekkel összefüggésben merült fel az elemzett hat év során.¹

* Egy olyan témáról írok ebben a kötetben, amellyel összefüggésben Halustyik Anna tanárnőt volt szerencsém megismerni ötödéves joghallgató koromban 2007. április 25-én a XXVIII. Országos Tudományos Diákköri Konferencián Balatonfüreden. Tanárnő az állam- és jogtudományi szekció pénzügyi jogi tagozatában zsűrizte a dolgozatokat, amelyek egyikét én írtam. Akkor a helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállásával foglalkoztam. Most azon belül egy kisebb témát járok körbe.

¹ A 2012. január 1. és 2017. december 31. között hozott 38 db határozat összegyűjtéséért köszönettel tartozom Tombor Csabának. Az esetek feldolgozásához nyújtott segítségért – Tombor Csaba mellett – Farkas Nikolett munkáját is köszönöm. Ebben a tanulmányban csak néhány esetre térek ki, ahogyan fentebb jeleztem.

2. A helyi iparűzési adó helye az adórendszerben

2.1. Popitz szempontrendszere

Helyi adónak tekintjük azt az adót, amelynek keretek között legalább a mértékéről szabadon dönt a helyi önkormányzat hatáskörrel rendelkező szerve.² Ez a definíció összhangban áll a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával (a továbbiakban: Charta).³ A Charta ugyanis úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzatok számára szükséges biztosítani a források legalább egy részeként olyan adókat és díjbevételeket, amelyek mértékéről az önkormányzat dönthet.⁴ A helyi adó jelentősége az, hogy az önkormányzatok legfontosabb saját bevételeként a pénzügyi autonómia anyagi támaszát biztosítja.⁵ A helyi adók szabályozásával kapcsolatos követelményeket tudományos igényességgel először Johannes Popitz fogalmazta meg a két világháború között.⁶ A nyolc pontból álló listából három követelményt szükséges itt kiemelni, mert ezek hozhatók szoros tartalmi kapcsolatba az alább írt gondolatokkal.

Az egyik az, hogy a helyi adókra vonatkozó rendelkezések rugalmas helyi adójogalkotásra adjanak lehetőséget. Ez azt követeli meg, hogy az önkormányzatok hatásköre terjedjen ki a helyi adóbevételek összetételének és nagyságrendjének a meghatározására. Tehát több helyi adó bevezetéséről dönthessenek és legalább a helyi adók mértékét viszonylag szabadon határozhassák meg. Előbbi az összetétel, utóbbi a nagyságrend tekintetében biztosítja a rugalmasságot az önkormányzati költségvetés bevételi oldalán.

A másik arra irányul, hogy a helyi adók szorosan kapcsolódjanak a helyi viszonyokhoz, azaz olyan adótárgyakat ragadjanak meg, amelyek közeli kapcsolatban állnak a településsel. Ilyen például az önkormányzat illetékességi

² KECSŐ Gábor: *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása: A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon. Anglia – USA – Magyarország.* Budapest, ELTE Eötvös, 2016. 238–239.

³ A Chartát Magyarország az 1997. évi XV. törvénnyel hirdette ki.

⁴ Charta 9. cikk 3. pont.

⁵ NAGY Marianna – HOFFMAN István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata.* Budapest, HVG-Orac, 2016. 3., hatályosított kiadás, 393–394.; CSÜRÖS Gabriella: *A helyi önkormányzatok és az alkotmány a pénzügyi jog aspektusából. Debreceni Jogi Műhely,* 2006/2.

⁶ Johannes POPITZ: *Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden.* Berlin, Verlag von Otto Liebmann, 1932.; feldolgozta: KAMPLER Béla: *Az önkormányzati adóztatás elméleti és gyakorlati kérdései, a doktori értekezés munkapéldányának kézirat.* Szeged, SZTE ÁJK, 2005. 81–85.; Popitz gondolatainak összefoglalását lásd KECSŐ i. m. 241–244.

területén végzett vállalkozási tevékenység, amely különböző káros (és hasznos) külső gazdasági hatásokat bocsát ott ki, és amely igénybe veszi, illetve megterheli a helyi infrastruktúrát.⁷

Végül a helyi adók érdemben járuljanak hozzá a helyi közfeladatok finanszírozásához – írta Popitz. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a vertikális közpénzügyi egyensúly kizárólag helyi adókkal biztosítandó.⁸ A központi (föderális vagy tagállami) költségvetésből nyújtott támogatásoknak és az adómegosztásnak is jelentős szerep jut az önkormányzatok finanszírozásában.⁹

E három feltétel szempontjából eltér egymástól az angol, a német és a magyar helyi adórendszer. Előrebocsátandó, hogy legkevésbé az angol szabályozás elégíti ki a helyben végzett vállalkozási tevékenység adóztatásakor a fenti követelményeket. A magyar és a német rendszer hasonlít egymásra, bár érdemi eltérések is kimutathatók. Az alábbiakban ezen szempontok tükrében vázolom fel az említett államok szabályozásának a körvonalait.

2.2. Az angol szabályozás körvonalai

Angliában 1990. április 1-jétől nincs helyi iparüzési adónak megfeleltethető helyi adó. Az angol helyi adórendszer csupán a tanácsi adót (*council tax*) tartalmazza a hatályos szabályok szerint, amely a nem vállalkozási célt szolgáló lakások vagyonaadója. A tanácsi adó az összes önkormányzati bevétel 15%-át érte el a 2015–2016-os költségvetési évben.¹⁰ Ennek következménye, hogy az

⁷ Ezeket a hatásokat internálni kell a kibocsátást végző vállalkozókra. Az internálás helyi iparüzési adóval valósulhat meg, amely költséggé teszi a helyi externáliákat. Azt gondolom, hogy ez az elvi alapja annak, hogy a társaságokat terhelő országos (központi) adó mellett helyben is adóztassák valamilyen formában a vállalkozási tevékenységet.

⁸ NAGY Zoltán: Fizetési kötelezettségekkel kapcsolatos problémák a városüzemeltetési szolgáltatásoknál. *Miskolci Jogi Szemle*, 2014/1. 57–73.; NAGY Zoltán: Néhány gondolat a vagyonaóról. In: ERDŐS Éva (szerk.): *Pénzügyi jogot oktatók konferenciái a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Pénzügyi Jogi Tanszékének szervezésében 2006–2009*. Miskolc, Novotni Kiadó, 2010. 241–247.

⁹ NAGY Zoltán: A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és magánjogi szabályozás metaszetében. *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica*, XXX. 2012. 339–350.; NAGY Zoltán: A közpénzügyi támogatások rendszere és szabályozása. In: LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás – Közpénzügyek és Államháztartástan II*. Budapest, NKE Szolgáltató Kft., 2015. 203–223.; CSÜRÖS Gabriella: A helyi önkormányzatok finanszírozási rendszere – általában és a kulturális feladatok példáján keresztül I. In: BALLA Zsuzsanna (szerk.): *Fenntartható önkormányzatok az Észak-Alföldön*. Budapest, NKE–DE, 2014. 74–75.

¹⁰ DCLG: Local Government Financial Statistics England, OGL, London, no. 27., 2017. 7.

angol szabályozás a három feltétel közül egyiknek sem felel meg. Egyetlen helyi adó létezik; a helyben végzett vállalkozási tevékenységhez nem kapcsolódik helyi adó; így helyi iparüzési adóbevételek nem is jelennek meg az önkormányzati költségvetésben. Egy megosztott adóról azonban a témánk kapcsán szólni kell.

Margaret Thatcher kormányzása idején ugyanis megosztott központi adóvá alakították át a vállalkozási célra szolgáló ingatlanok helyi vagyonaadóját. Így lett a *non-domestic* (vagy másként: *business*) *rate*-ből *national non-domestic rate* (a továbbiakban: NNDR). Az NNDR alanya elsődlegesen az ingatlan bérlője, másodlagosan a tulajdonosa. Tárgya a vállalkozási célra szolgáló ingatlan. Alapja az az összeg amennyiért az ingatlant egy évre bérbe lehetne adni a szabadpiacon. Ezt *rateable value*-nak nevezik; lényegében bérleti díjról van szó. Ennek értékét az adóhatóság egyik szerve, a *Valuation Office Agency* (a továbbiakban: VOA) állapítja meg a ténylegesen bérbe adott és a bérbe nem adott adótárgyak esetében is. A VOA meghatározott módszertan szerint minden ötödik évben megbecsüli a bérleti díjat két évvel korábbi napra nézve.¹¹ A legutóbbi becslés 2017. április 1-jén lépett hatályba.¹² Az adó mértékét úgy határozták meg, hogy az adóalap egy-egy fontja után hány pennyt kell fizetni. Szorzónak (*multiplier*) nevezik az így megadott adómértéket. Jelenleg több szorzó van hatályban. Például az általános szorzó 48,2 penny, a kisvállalkozások szorzója 47,1 penny.¹³

A 2015–2016-os költségvetési évben az angol önkormányzatok összesen 163 871 millió GBP bevétellel gazdálkodtak, amelynek 52%-a központi támogatásból származott. Megállapítható tehát, hogy az angol önkormányzatok támogatásfüggősége magas. Az NNDR 22 417 millió GBP bevételt biztosított, ami az összes önkormányzati bevétel közel 14%-a.¹⁴ Ez az arány a korábbi években is hasonló volt. Az NNDR mint megosztott központi adó szinte olyan aránnyal van jelen az angol önkormányzatok költségvetésében, mint a tanácsi adó.

Az NNDR tekintetében azonban az angol önkormányzatoknak nincs hatáskörük az adótényállás elemeinek a szabályozására. Még a mértékét is törvény¹⁵ határozza meg, jöllehet az adóhatósággal rendelkező önkormányzatok (*billing authorities*) adminisztrálják az adót. Az NNDR-ből származó bevétel egy részét összetett képlet szerint visszajuttatják annak az önkormányzatnak, amelynek

¹¹ KECSŐ i. m. 301–304.

¹² Mark SANDFORD: Business rates: the 2017 revaluation. *House of Commons Library, Briefing paper*, no. 07722. 23 November 2017. 3.

¹³ KECSŐ i. m. 302.

¹⁴ DCLG: Local Government Financial Statistics England, OGL, London, no. 27., 2017. 7–16.

¹⁵ Az adó jogforrása alapvetően a többször módosított Local Government Finance Act 1988 41–67. §.

területén az ingatlan fekszik. Ezért minősül megosztott központi adónak az NNDR. Az angol kormány 2015-ben célul tűzte ki az NNDR reformját. A tervekben az szerepel, hogy 2020-tól az NNDR-ből származó bevétel egészét az ingatlan fekvése szerinti önkormányzatnál hagyják, jóllehet arról nincs szó, hogy a mérték megállapításának hatáskörét visszakapnák az önkormányzatok.¹⁶

2.3. A német szabályozás körvonalai

A Német Szövetségi Köztársaság összes adóbevétele 705 791 millió EUR értékben teljesült 2016-ban, amelyből 65 313 millió EUR volt a helyi adó.¹⁷ Az összes önkormányzati bevétel 247 064 millió EUR volt ugyanebben az évben.¹⁸ Tehát az összes önkormányzati bevételen belül a helyi adóbevétel 26,4%-ot ért el. A helyi adókon belül a helyi iparüzési adó (*Gewerbesteuer*) kiemelkedő jelentőségű, hiszen 50 097 millió EUR bevételt jelentett 2016-ban, amely a helyi adóbevételek körülbelül 77%-a. Az iparüzési adón felül a német önkormányzatok kivethetik az ingatlanadót is (*Grundsteuer*), továbbá kisebb jelentőségű ún. helyi fényüzési adókat vezethetnek be. Az ingatlanadó az összes helyi adóbevétel közel 20%-át érte el 2016-ban.¹⁹ Az előbbi arányok a korábbi évek számaihoz hasonlóan alakultak.

Az iparüzési adó törvényi tényállását a többször módosított 1936-os szövetségi *Gewerbesteuer*gesetz (a továbbiakban: *GewStG*) tartalmazza, jóllehet az a *Grundgesetz* 106. cikkéig vezethető vissza. Az adót kötelező működtetniük az önkormányzatoknak. Az iparüzési adó tárgya az iparüzési tevékenység (*Gewerbebetrieb*) folytatása belföldön, az adott önkormányzat illetékességi területén. Az ún. „szabadfoglalkozások” (*freie Berufe*) viszont mentesek az adófizetési kötelezettség alól. Az adóalany (*Steuerschuldner*) a vállalkozó

¹⁶ HM Treasury: Business rates review: Summary of responses, OGL, 2016. 9.

¹⁷ A német Szövetségi Köztársaság Pénzügyminisztériumának honlapja: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen/2017-05-05-steuereinnahmen-nachsteuerarten-2010-2016.pdf?__blob=publicationFile&v=5

¹⁸ STATISTISCHES BUNDESAMT: *Statistisches Jahrbuch*, 2017. 262. Megjegyzendő, hogy több statisztikai kimutatásban a megosztott adókból származó bevételeket is helyi adóbevételként kezelik és így más értéket kapnak. Ld. pl. az OECD Fiscal Decentralisation Database-t: http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm#D_9

¹⁹ A német Szövetségi Köztársaság Pénzügyminisztériumának honlapja: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen/2017-05-05-steuereinnahmen-nachsteuerarten-2010-2016.pdf?__blob=publicationFile&v=5

(*Unternehmer*). Egyes intézmények – mint például a központi bank – jellegük-nél fogva mentességet élveznek.

Az adóalap (*Besteuerungsgrundlage*) számításánál a kiindulópontot a vállalkozó által elért jövedelem (*Gewerbeertrag*) jelenti. Jövedelemnek az adóév során keletkezett, a személyi jövedelemadóról szóló törvény (*Einkommensteuergesetz*), illetve a társasági adóról szóló törvény (*Körperschaftsteuergesetz*) rendelkezései szerint számított nyereség (*Gewinn*) minősül, módosítva a *Gewerbesteuergesetz* szerinti különböző adóalap csökkentő és növelő tételekkel. Az adóalap meghatározott összegig mentes az adó alól. Ha a társasági adó is átalányösszegben lett megállapítva, akkor lehetőség van az iparüzési adót is átalányösszegben megállapítani.²⁰

A 2008-as reform módosította az adómértékre vonatkozó szabályokat. A fentiek alapján számított adóalapra vetítik az ún. *Steuermesszahl*t, ami egységesen (föderális szinten) 3,5%-ot jelent, majd az így kapott összegre alkalmazzák az önkormányzatok által meghatározott *Hebesatz*ot, amelynek minimális mértéke 200%. Így tulajdonképpen az önkormányzatok által alkalmazható legacsonyabb adókulcs 7% ($2 \cdot 3,5\%$). Az adómérték felső határát a tartományok határozhatják meg a helyi önkormányzatok számára.²¹

Az eddigiek alapján megállapítható, hogy a német önkormányzatok több helyi adónemmel rendelkeznek; azok egyike a helyi vállalkozási tevékenységet terhelő; és bár a helyi adók aránya nem kifejezetten magas az önkormányzati bevételeken belül, az iparüzési adó kiemelkedik közülük. Popitz fentebb felvázolt három követelménye közül tehát az első kettő egyértelműen teljesül, a harmadik megítélése kérdéses. A 26%-os helyi adó arány azonban nem becsülendő le, továbbá figyelemmel kell lenni arra, hogy Németországban hagyományosan az adómegosztás útján is érdemben finanszírozzák a helyi önkormányzatokat.²²

2.4. A magyar szabályozás körvonalai

A magyar államháztartás önkormányzati alrendszerében a bevételek 2 956 milliárd Ft-ban, ebből a helyi és települési adóból származó bevételek 776 mil-

²⁰ KECSŐ Gábor: A helyi adók jellemzői és a működtetett helyi adók négy külföldi jogrendszerben. *MTA Law Working Papers*, 2015/2. 76–78.

²¹ Uo.

²² Uo.

liárd Ft-ban teljesültek 2016-ban.²³ A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) értelmében a települési önkormányzat a zárt listában szereplő öt²⁴ helyi adó közül választhat, valamint 2015. január 1-jétől települési adót is bevezethet. Utóbbi tette nyílt listássá a magyar helyi adórendszert.²⁵ A helyi és települési adók aránya az összes bevételhez képest 26,2%, ami szinte megegyezik a német mutatóval.

További hasonlóság a magyar és a német rendszer között, hogy Magyarországon is kiemelkedő szerepe van a helyi iparüzési adónak.²⁶ A helyi és települési adóbevételek 78,6%-át a helyi iparüzési adó tette ki 2016-ban országosan összesítve.²⁷ A Hatv. hatálybalépésétől kezdve tartalmazza a helyi iparüzési adót. A Magyar Államkincstár adatbázisa szerint 2 853 önkormányzat vezetett be állandó jellegű, 2 722 ideiglenes jellegű iparüzési tevékenységet terhelő adót 2018-ra.²⁸

A német önkormányzatokat azonban nem illeti meg az a hatáskör, hogy döntenek a helyi iparüzési adó bevezetéséről. Azt a szövetségi szintű törvény alapján működtetniük kell; a *Hebesatzot* állapíthatják meg saját maguk. Hangsúlyozandó az is, hogy amíg a német helyi iparüzési adó alapja a növelő és csökkentő tételekkel módosított nyereség, addig a magyar helyi iparüzési adó alapja más. Mielőtt azonban a magyar adó alapjának a vizsgálatára térnék, szólni kell arról, hogy mennyiben felel meg a hazai helyi adórendszer Popitz feltételeinek.

A települési önkormányzatok számára több helyi és települési adó áll rendelkezésre, mint Németországban; ezek között a helyi vállalkozási tevékenységet terhelő adó is szerepel, amely a helyi adóbevételek nagy részét biztosítja, ahogyan Németországban. Hazánkban azonban a helyi adóbevételeket kismértékben egészítik ki a megosztott adókból származó források. A belföldön nyilvántartott gépjárművek adójából és a termőföldadóból mindösszesen 29 milliárd forintnál

²³ A Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény végrehajtásáról szóló 2017. évi CLXX. törvény, Az indokolás mellékletei: A helyi és nemzetiségi önkormányzatok költségvetési mérlege.

²⁴ A zárt listában szereplő öt helyi adó a következő: építményadó, telekadó, idegenforgalmi adó, magánszemélyek kommunális adója, helyi iparüzési adó. Megjegyzendő, hogy 2011. január 1-jétől hatálytalan a vállalkozók kommunális adója.

²⁵ KECSŐ Gábor: A Kúria kibontakozó gyakorlata a települési adóval kapcsolatban. Új Magyar Közigazgatás, 2016/9. 19–25.

²⁶ Gabriella CSŰRÖS: Changes in Hungarian Local Government System. In: Ferenc BÓDI et al. (eds): *Access to Services in Rural Areas: A Comparison of Finland and Hungary*. Bremen, Europaeischer Hochschulverlag, 2014. 80.

²⁷ A Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény végrehajtásáról szóló 2017. évi CLXX. törvény, Általános indokolás III.2.2. A bevételek alakulása.

²⁸ Ld. <https://hukka.allamkincstar.gov.hu/>

alig több bevételhez jutottak az önkormányzatok 2016-ban.²⁹ Ez az összes önkormányzati bevétel körülbelül 1%-át jelenti. Ez egy magyar sajátosság a német és az angol rendszerhez képest. A harmadik szempont megítélése a hazai jog esetében is kérdéses. Az önkormányzatok érdemi finanszírozása jóval többről szól, mint néhány százalékban kifejezett mutatóról. Elsősorban a pénzügyi autonómia érvényesülését kell megítélni a szabályozás egésze tükrében. Ennek az elemzésébe azonban most nem bocsátkozom.

3. A magyar helyi iparűzési adó alapja

A következőkben az állandó jelleggel végzett iparűzési tevékenység esetén az adó alapját csökkentő tételekre vonatkozó fő szabályok változását tárgyalom, amelyek a Hatv. 39. § (1) bekezdésében található,³⁰ majd ezek megértése érdekében mutatok be néhány kúriai döntést dióhéjban.

3.1. A csökkentő tételek fejlődése

3.1.1. A szabályozás alakulása 1991 és 1998 között

A Hatv. hatálybalépésekor (1991. január 1-jén) az adó alapja az értékesített termék, illetőleg végzett szolgáltatás éves nettó árbevétele volt. Ez lényegében azt jelentette, hogy a bevételek különböző típusai közül kizárólag az árbevétel tartozott az adóalapba, méghozzá úgy, hogy a forgalmi adót figyelmen kívül kellett hagyni. Nem volt tehát lehetőség költségek elszámolására, ami alapvetően megkülönböztette a helyi iparűzési adót a nyereségadók közé tartozó központi társasági adótól. Ezek alapján megállapítható, hogy a helyi iparűzési adó eredetileg bevételt terhelő adó volt.

1993. január 1-jétől az adó alapja az értékesített termék, illetőleg végzett szolgáltatás nettó árbevétele lett csökkentve az eladott áruk beszerzési értékével és

²⁹ A Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény végrehajtásáról szóló 2017. évi CLXX. törvény, Az indoklás mellékletei: A helyi és nemzetiségi önkormányzatok költségvetési mérlege.

³⁰ A speciális rendelkezések elemzése meghaladná a tanulmány kereteit és nem is szükséges az írás célkitűzésének a megvalósításához. Ugyancsak nem vizsgálom a nettó árbevétel fogalmának a módosításait, jóllehet ezek is hatással voltak az adó alapjának az alakulására.

az alvállalkozói teljesítések értékével.³¹ A törvénymódosítás indokolása a gazdaság átalakulásával magyarázta a változtatást. A gazdasági szereplők között a kapcsolatok felerősödtek. Egyfelől az alvállalkozói teljesítések igénybevétele általánossá válását ismerte el a módosítás, másfelől a kereskedelmi tevékenységet folytató vállalkozóknak okozott hátrányt szüntette meg.³² A két csökkentő tétel fogalmát azonban nem határozta meg a jogalkotó a Hatv.-ben.

1998. január 1-jétől tartalmilag két újabb csökkentő tétel jelent meg az adóalap szintjén. Egyrészt a nettó árbevételből az anyagköltség is levonhatóvá vált. Ezen költség fogalmát főszabály szerint a számvitelről szóló 1991. évi XVIII. törvényre (a továbbiakban: régi Sztv.) való utalással oldotta meg a jogalkotó.³³ Eszerint anyagköltség a vásárolt anyagok felhasználásának az értéke.³⁴ 1998-ban az anyagköltség 33%-a, 1999-ben 66%-a, 2000-től 100%-a számolható el.³⁵ Az anyagköltség elszámolhatóságát lehetővé tevő törvénymódosítás általános indokolása figyelemfelkeltő megállapításokat tartalmazott. Az eddig lezajlott változások

„az iparüzési adó eredeti, több fázisú bruttó forgalmi adó jellegét egyes nemzetgazdasági ágazatokban torzították és lényegében hozzáadott érték típusúvá alakították. A termelőtevékenységet folytató vállalkozásoknál az adó alapja [...] a teljes nettó árbevétel, míg a kereskedelem lényegében a hozzáadott-érték után adózik. Az adó alapjának hatályos meghatározása tehát azt eredményezi, hogy az adónem ágazatonként eltérő jelleggel és hatással funkcionál. A termelői szférához tartozó vállalkozások jelentős része kiterjedt beszállítói körrel áll kapcsolatban, amelyek olyan értékes, magas készütségi fokú »anyagokat« szállítanak a vállalkozás részére, amelyet az esetek többségében lényegében csak végtermékké kell szerelni. Mivel a végtermék

³¹ A módosítást megállapította a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény módosításáról szóló 1992. évi LXXVI. törvény 15. §.

³² A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény módosításáról szóló 1992. évi LXXVI. törvény indokolása a 15. §-hoz.

³³ A fogalmat a Hatv. 52. § 37. pontja tartalmazza. Megállapította az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény, a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény és a gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény módosításáról szóló 1997. évi CIX. törvény 20. § (6) bekezdés. 1997 óta módosították.

³⁴ Régi Sztv. 46. § (1) bekezdés. Vö. régi Sztv. 2. sz. melléklet: Az eredménykimutatás előírt tagolása „A” változat 05-08. és IV. soraival.

³⁵ Megállapította az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény, a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény és a gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény módosításáról szóló 1997. évi CIX. törvény 16. §.

értékesítésekor a termelő árbevételeiben – és így iparüzési adóalapjában – e magas készülségi fokú részegységek értéke is megjelenik, a fizetendő adó aránytalanul magas a termelő által hozzáadott értékhez képest. Ennek az ellentmondásnak a feloldására a törvény – három lépcsőben – az adó alapjának az anyagköltséggel történő szűkítését irányozza elő.”³⁶

Másrészt az alvállalkozói teljesítések értékének a fogalmát kiterjesztő módon határozta meg a törvényhozó jogértelmezési problémák kezelése érdekében. Eszerint az alvállalkozói teljesítések értéke: az adóalany által továbbszámlázott, olyan alvállalkozói teljesítés értéke, amelynek végzése során az adóalany mind megrendelőjével, mind alvállalkozójával a Polgári Törvénykönyv szerinti vállalkozási szerződéses kapcsolatban áll, valamint a továbbszámlázott közvetített szolgáltatások értéke, feltéve, hogy azt az eladott áruk beszerzési értékeként vagy anyagköltségként nem vette figyelembe.³⁷ Hangsúlyozandó, hogy az alvállalkozói teljesítések értéke a valóban vállalkozási szerződésen alapuló szerződéses kapcsolatokon felül magában foglalta a fenti fogalom szerint a továbbszámlázott közvetített szolgáltatások értékét is. Utóbbi fordulattal tehát egy újabb csökkentő tétel került elismerésre. Megjegyzendő, hogy 1998. január 1-jei hatálybalépéssel került a Hatv. értelmező rendelkezései közé az eladott áruk beszerzési értékének a fogalma is.³⁸

Az 1998-as módosítással tehát tartalmilag négy, formálisan három csökkentő tétel vált hatályossá: 1.) az eladott áruk beszerzési értéke; 2–3.) a közvetített szolgáltatások értékét is magában foglaló alvállalkozói teljesítések értéke és 4.) az anyagköltség. Mindegyik fogalmát tartalmazza innentől kezdve a Hatv. 52. §-a, jóllehet a (rég)i számviteli törvényre több esetben is támaszkodik.

³⁶ Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény, a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény és a gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény módosításáról szóló 1997. évi CIX. törvény általános indokolása.

³⁷ Hatv. 52. § 39. pontja, amelyet az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény, a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény és a gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény módosításáról szóló 1997. évi CIX. törvény 20. § (6) bekezdése állapított meg.

³⁸ A fogalom a Hatv. 52. § 36. pontjában található. Megállapította az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény, a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény és a gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény módosításáról szóló 1997. évi CIX. törvény 20. § (6) bekezdés. 1997 óta már módosították.

3.1.2. A szabályozás alakulása 1999 és 2018 között

2001. január 1-jétől a Hatv. 39. § (1) bekezdésében az alvállalkozói teljesítések értékét leváltotta a közvetített szolgáltatások értéke.³⁹ Tartalmilag azonban nem történt változás. A módosítás magyarázata az volt, hogy a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (a továbbiakban: Sztv.) hatálybalépésével egyidejűleg a törvényalkotó olyan fogalmakat illesztett a Hatv.-be, amelyek összhangot teremtettek a megújított számviteli szabályozással és a helyi iparüzési adóra vonatkozó régebbi rendelkezésekkel. Ennek megfelelően azt írta a miniszteri indokolás, hogy a számviteli törvény 2001. január 1-jétől nem tartalmazza az alvállalkozói teljesítések értéke számviteli kategóriát, az ilyen jellegű üzleti kapcsolatokból származó ráfordításokat a jövőben közvetített szolgáltatások értékeként kell elszámolni. Ezért a törvényt módosítás újradefiniálta a közvetített szolgáltatások értéke fogalmát a Hatv.-ben. Ez egyfelől teljesen megegyezik a számviteli törvény azonos fogalmával, másfelől az iparüzési adókötelezettség teljesítése során esetleg felmerülő adózási bizonytalanságok elkerülése érdekében – a 2000-ben hatályos szabályokkal azonos tartalommal – továbbra is magában foglalja a klasszikus, vállalkozási szerződéses kapcsolatokból eredő alvállalkozói teljesítések értékét.⁴⁰ A két fogalom egymáshoz való viszonya azonban megfordult. Amíg korábban az alvállalkozói teljesítés tartalmazta a közvetített szolgáltatást, addig a 2001-es módosítás megcserélte a helyzetet.

2010. január 1-jétől hatályos egy újabb csökkentő tétel, ami az alap kutatás, az alkalmazott kutatás, a kísérleti fejlesztés adóévben elszámolt közvetlen költségét jelenti.⁴¹ Ennek a tételnek a fogalmát úgy kell érteni, ahogyan azt a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tao.) meghatározza. A Hatv. ezen módosítását kifejezetten nem magyarázta meg a miniszteri indokolás. A Tao. kutatás-fejlesztéssel (a továbbiakban: K+F) kapcsolatos csökkentő tételének a módosítását azonban igen, amire a Hatv. tekintetében is támaszkodhatunk, mert vélelmezhető, hogy mindkét változtatás azonos jogalkotói célra fűzhető fel. Ugyanaz a törvényt módosítás, ugyanazon hatálybalépési időponttal iktatta ugyanis be a fogalmakat, és a Hatv. a Tao.-ra

³⁹ Az új, összetett fogalom a Hatv. 52. § 40. pontjában található. Megállapította az adókra, járulékokra és egyéb költségvetési befizetésekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2000. évi CXIII. törvény 280. §-a. 2000 óta azonban módosították.

⁴⁰ Az adókra, járulékokra és egyéb költségvetési befizetésekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2000. évi CXIII. törvény indokolása a 146. §-hoz.

⁴¹ A fogalmat a Hatv. 52. § 25. pontja tartalmazza. Megállapította a közteherviselés rendszerének átalakítását célzó törvényt módosításokról szóló 2009. évi LXXVII. törvény 64. §-a. 2009 óta módosították.

támaszkodik. A Tao. módosítását a következőkkel indokolták: a K+F tevékenység meghatározásánál a számviteli definíció mellett a Frascati Kézikönyv fogalom meghatározására is tekintettel kell lenni.⁴²

A Frascati Kézikönyv a K+F nemzetközileg elfogadott definícióival és tevékenységei osztályozásával hozzájárul a tudomány- és a technológiapolitika legjobb gyakorlatáról folyó kormányközi eszmecserehez. Nem csupán az OECD-tagországokban folyó K+F számára irányadó, hanem az OECD, az UNESCO, az Európai Unió és számos regionális szervezet kezdeményezésére a világszerte folyó K+F felmérések szabványává is vált.⁴³ Az alapkutatás, az alkalmazott kutatás és a kísérleti fejlesztés fogalmát a kézikönyv kimerítően meghatározza.⁴⁴ Ezek ismertetése szétfeszítené a tanulmány kereteit. Elegendő azt megállapítani, hogy véleményem szerint a K+F tevékenységet a törvényalkotó a gazdasági növekedésre és társadalmi jólétre gyakorolt kedvező hatásai miatt emelte a csökkentő tételek közé a Hatv.-ben. Ezzel ugyanis az adóalanyok ösztönözhetőek K+F tevékenység bővítésére.

2011. november 30-ától ismét módosult a Hatv. 39. § (1) bekezdése. Ezúttal nem új csökkentő tétel jelent meg, hanem a közvetített szolgáltatások értékének a részét képező alvállalkozói teljesítések értékét önálló csökkentő tétellel minősítette a törvényalkotó.⁴⁵ Ez a módosítás nem becsülendő le a jogbiztonság szempontjából. A módosítás előtt alkalmazott jogtechnikai megoldás a gyakorlatban több esetben félreértést szült. Ezért bontották szét a korábbi összetett fogalmat két csökkentő tételre.⁴⁶ A módosítás következetes végrehajtása érdekében a Hatv. értelmező rendelkezései közé (52. §) eltérő pontban vették fel az alvállalkozói teljesítések értékét (52. § 32. pont) és a közvetített szolgáltatások értékét (52. § 40. pont).

A 2011. novemberi módosítással – a jelen kézirat leadásáig⁴⁷ – lezárult az állandó jelleggel végzett iparüzési tevékenység esetén a nettó árbevétel főszabály szerint csökkentő tételek kialakulása. 2013. január 1-jétől ugyan hatályba lépett

⁴² A közteherviselés rendszerének átalakítását célzó törvénymódosításokról szóló 2009. évi LXXVII. törvény indokolása a 31. §-hoz.

⁴³ A Frascati Kézikönyvhöz írt előszó.

⁴⁴ Ld. a Frascati Kézikönyv 2.1. és 4.2. pontjait.

⁴⁵ Az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény 178. §.

⁴⁶ Az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény indokolása a 178. §-hoz.

⁴⁷ A kéziratot 2018. február 11-én zártam le.

egy módosítás,⁴⁸ de az nem újabb csökkentő tételt intézményesített, hanem az eladott áruk beszerzési értéke és a közvetített szolgáltatások értéke együttes összegének elszámolhatóságát korlátozza sávosan progresszív módon. Ez azt jelenti, hogy minél nagyobb az együttes összeg, azt annál kisebb arányban lehet elszámolni az adóalap terhére, ami azt eredményezi, hogy annál nagyobb marad az adóalap, azaz annál magasabb lesz a tényleges adóterhelés.

A Hatv. 39. § (1) bekezdésében szereplő csökkentő tételek alakulását összefoglalva megállapítható, hogy a 2010-es évek elejére nyugvópontra jutott a jogfejlődés. A nettó árbevétel öt különböző ponttal csökkenthető: 1.) az eladott áruk beszerzési értéke; 2.) a közvetített szolgáltatások értéke; 3.) az alvállalkozói teljesítések értéke; 4.) az anyagköltség; 5.) az alap kutatás, alkalmazott kutatás, kísérleti fejlesztés adóévben elszámolt közvetlen költsége. Mindegyik csökkentő tételnek megtalálható a fogalma a Hatv. értelmező rendelkezései között és azok jellemzően támaszkodnak az Sztv.-re.⁴⁹ Bevezetésük óta mindegyik definíciót módosította már a törvényalkotó. A 2. és a 3. pontban meghatározott tétel fogalmát és egymáshoz való viszonyát változtatták meg a leggyakrabban.

A csökkentő tételek előbbieik szerint kialakult katalógusával kapcsolatban szükséges rámutatni arra, hogy a listán kívüli költségek nem vonhatók le a helyi iparüzési adó alapjából. Az igénybe vett, ám nem közvetített szolgáltatások, a tárgyi eszközök és immateriális javak értékcsökkenése, a munkabér és annak közterhei olyan jelentős tételek, amelyek figyelmen kívül maradnak az adó alapjának a meghatározásakor. Ezekre vezethető vissza, hogy könnyen előfordulhat az a helyzet, amelyben egy cégnek nincs pozitív társasági adó alapja, de van magas helyi iparüzési adó alapja. Ez főként azokban az iparágakban fordulhat elő, amelyekben jelentős a le nem vonható költség aránya az összes költséghez képest.

3.1.3. *HÉA vs. HIPA*

Szükséges kitérni arra a kérdésre, hogy a csökkentő tételek valóban HÉA típusúvá alakították-e a helyi iparüzési adót? Ezt állította ugyanis az egyik törvénymódosítás fentebb idézett miniszteri indokolása. A C-283/06. és C-312/06. számú egyesített ügyekből kifejezetten tudjuk, hogy a válasz bizonyos értelem-

⁴⁸ Megállapította az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2012. évi CLXXVIII. törvény 159. § (1) bekezdése. A korlátozáshoz kapcsolódó szabályok a Hatv. 39. § (4)–(10) bekezdéseiben találhatóak.

⁴⁹ A csökkentő tételek fenti sorrendjében haladva: Hatv. 52. § 36., 40., 32., 37., 25. pontjai.

ben egyértelműen nem. Ez azért (volt) fontos, mert az Európai Unióban csak egy HÉA működhet, ez pedig a harmonizált általános forgalmi adó.

Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) gyakorlata szerint négy⁵⁰ alapvető jellemzője van a harmonizált HÉA-nak: 1.) Az adó általános alkalmazása az olyan ügyletekre, amelyek tárgyát termékek vagy szolgáltatások képezik; 2.) az adó összegének az adóalany által az értékesített termékek, illetve nyújtott szolgáltatások ellenében kapott árral arányos megállapítása; 3.) az adó kivetése a termelés és a forgalmazás minden egyes szakaszában, ideértve a kiskereskedelmet is, függetlenül az előzetes ügyletek számától; 4.) a folyamat korábbi szakaszaiban megfizetett összegek levonása az adóalany által fizetendő adóból oly módon, hogy az adott szakaszban az adó kizárólag az akkor hozzáadott értéket érintse, és az adó végül a fogyasztót terhelje.⁵¹

Ezeknek a feltételeknek a helyi iparüzési adó kétségtelenül nem felel meg, hiszen nem ügyletenként vetik ki, hanem az adóév alatt keletkezett adóalap után kell megfizetni. Nem lehet pontosan megállapítani a helyi iparüzési adó azon összegét, amelyet az egyes termékértékesítések vagy szolgáltatásnyújtások alkalmával adott esetben a vevőre áthárítanak, úgyhogy nem teljesül az a feltétel, miszerint a felszámított adó összegének az adóalany által bevételezett vételárral kell arányosnak lennie. A helyi iparüzési adó esetében adólevonási jog sem gyakorolható és arra sincs jogi előírás, hogy ezt az adót tovább kell hárítani a (végső) fogyasztóra, azaz az adó áthárítása nem szükségszerű.⁵²

Mindezek alapján a körültekintően megfogalmazott válasz szerintem az, hogy a helyi iparüzési adó nem olyan típusú adó, mint a harmonizált HÉA, amelyből csak egyet lehet hatályban tartani az Európai Unióban. Más szavakkal: a HÉA (magyarul: ÁFA) mint adó nem alapvető jellemzői tekintetében eltér a helyi iparüzési adótól. Ezek szerint az EUB megalapozott döntést hozott. Ebből azonban nem következik az, hogy a két adónemnek nincs közös jellemzője.

A két adónemnek szerintem van közös jellemzője, amely a helyi iparüzési adó alapját csökkentő tételek következtében, azok alkalmazási hatálya alá tartozó tényállások esetében jelentkezik. Egy egyszerű példa segítségével erre könnyen rá lehet mutatni. Tegyük fel, hogy egy adóalany két darab alkatrészt

⁵⁰ Az EUB gyakorlata valóban négy pontba sorolja az alapvető jellemzőket. Azt azonban akár külön pontba is sorolhatná, hogy az adó a fogyasztót terheli.

⁵¹ C-338/97., C-344/97. és C-390/97. sz. egyesített ügyek Pelz és társai ügyében [ECLI:EU:C:2013:687] 21.pont; C-475/03. sz. ügy Commissione tributaria provinciale di Cremona előzetes döntéshozatali ügyében [ECLI:EU:C:2006:629] 28. pont; C-283/06. és C-312/06. sz. egyesített ügyek a KÖGÁZ Rt. és társai kontra Vas Megyei Közigazgatási Hivatal közötti eljárásban [ECLI:EU:C:2007:598] 37. pont.

⁵² C-283/06. és C-312/06. sz. egyesített ügyek 39–57. pont.

(anyagot) vásárol ötven–ötven forintért, amit gépek (tárgyi eszközök) és élőmunka segítségével összeszerel. A készterméket (árut) értékesíti százötven forint nettó árbevételért, más szóval ellenértékért. Tegyük fel továbbá, hogy mind a helyi iparűzési adó, mind a HÉA mértéke 10%. Jól látható, hogy ekkor az adóalanynak mindkét adónem esetében öt forint adót kell ténylegesen megfizetnie a költségvetésbe.⁵³

Ez azért van így, mert az adóalany által a két alkatrészhez azáltal hozzáadott érték, hogy összeszerelte azokat, ötven forint, amire öt forint adó jut 10%-os mértékkel számolva. Gazdaságilag a hozzáadott-értékben fejeződik ki a példában felmerült tárgyi eszközök értékcsökkenése, az élőmunka költsége, és ide sorolandó az adóalany nyeresége is, bár arról fentebb nem volt szó. Ezeknek a többletelemeknek tudható ugyanis az be, hogy az adóalany képes volt magasabb (piaci) értékkel rendelkező készterméket készíteni az önállóan kevesebbet érő anyagokból.

Ezért gondolom azt, hogy pénzügytani jellemzőként használva helytálló azt állítani, hogy a helyi iparűzési adó a csökkentő tételek alkalmazási hatálya alatt – egy kivételtől eltekintve – a hozzáadott-értéket adóztatja, jóllehet számos lényeges szempontból eltér a HÉA-nak nevezett adónemtől. Az előbb jelzett kivétel az alapkutatás, az alkalmazott kutatás, a kísérleti fejlesztés adóévben elszámolt közvetlen költsége, mert ezt is a hozzáadott-érték egyik elemeként kellene kezelni, de azáltal, hogy csökkentő tételként 2010-től bevezették, a Hatv. 39. § (1) bekezdése értelmében nem oda tartozik. A meghatározott kutatási költségek elszámolhatóságának lehetővé tétele tehát még inkább megkülönbözteti a helyi iparűzési adót a HÉA adónemtől. Ezt azonban az EUB 2007. október 11-én a magyar ügyben hozott ítéletében még nem értékelhette.

3.2. Szemelvények a Kúria gyakorlatából

Az alábbiakban az öt csökkentő tétel közül négyvel kapcsolatban vázolok fel kúriai döntéseket. A kutatáshoz kapcsolódó költségelszámolással összefüggésben a vizsgált időszak alatt a Kúria nem hozott határozatot. Az eseteket nem a maguk egészében elemzem, hanem csak abban a részükben írok róluk röviden, amelyekben kapcsolódnak az egyes csökkentő tételekhez.

⁵³ HÉA esetében: $150 * 10\% - 100 * 10\% = 5$. HIPA esetében: $(150 - 100) * 10\% = 5$. Megjegyzendő, hogy ha az adóalany az adóévben száz ilyen ügyletet teljesít, akkor százszor ennyit kell fizetnie.

3.2.1. Az eladott áruk beszerzési értéke

A feldolgozott döntések között kettő is található, amely gépjármű-kereskedelmi tevékenységet végző adózók esetében segít megérteni az eladott áruk beszerzési értéke fogalmát 2006–2010 közti adóévekre nézve.⁵⁴ A jogkérdés az új autók dekonzerválási díjának és üzembe helyezési költségének a minősítése volt.

Az adózók álláspontja szerint ezek a költségek az eladott áruk beszerzési értékéhez tartoznak, és ekként levonhatók az adóalapból. Az Sztv. 15. § (3) bekezdésében lefektetett valódiság elve is ezt az elszámolást követeli meg, ahogyan az Sztv. 47. § (1) bekezdéséből is ez a következtetés adódik. Utóbbit azért kel alkalmazni, mert a Hatv. 52. § 36. pontja az eladott áruk beszerzési értéke fogalmát a kettős könyvvitelt vezető vállalkozások esetében az Sztv.-re való utalással határozza meg. A számviteli szabály pedig úgy szól, hogy az eszköz bekerülési (beszerzési, előállítási) értéke az eszköz megszerzése, létesítése, üzembe helyezése érdekében az üzembe helyezésig, a raktárba történő beszállításig felmerült, az eszközhöz egyedileg hozzákapcsolható tételek együttes összege. Mindkét költség az új autók üzembe helyezéséig merült fel. A gyári védőréteget és a forgalmi engedélyt még a vevőnek való átadás előtt kell eltávolítani, illetve beszerezni.

Az adózók értelmezésével az adóhatóság, a közigazgatási bíróság és a Kúria se értett egyet. A helyesnek tekintett értelmezés lényege az, hogy az új autók dekonzerválási díja és forgalomba helyezési költsége nem az eladott áruk beszerzéséhez, hanem az értékesítéséhez tartozik.

3.2.2. A közvetített szolgáltatások értéke

A közvetített szolgáltatás elszámolhatóságának tartalmi feltétele a Hatv. szerint egyebek mellett az, hogy az adózó a saját nevében vásárolt szolgáltatást részben vagy egészben, de változatlan formában értékesítse tovább (számlázza tovább) a megrendelője felé. A következő ügy⁵⁵ jól szemlélteti ennek a csökkentő tételnek a jelentését.

A jogeset tényállása röviden összefoglalva az volt, hogy az adózó (későbbi felperes) bérbe vett egy plázát és egy sétálóutcát, amelynek egyes helyiségeit, illetve részeit albérletbe adta különböző személyeknek. A kapott albérleti díjak-

⁵⁴ Kúria Kfv.VI.35.109/2013/5., Kfv.VI.35.199/2013/5.

⁵⁵ Kúria Kfv.I.35.750/2014/4. számú ügy.

ból, amelyek nettó árbevételként képeztek, levonta az általa fizetett bérleti díjat mint közvetített szolgáltatás értékét. A Kúria a következő indokolással megállapította, hogy nem lehet elszámolni csökkentő tételként a megfizetett bérleti díjat.

A felperes a bevásárló központot és a sétálóutcát mint egészet bérelte; a részére kiállított számlákban az ingatlanok nincsenek megbontva. Az albérlők felé azonban a felperes már az ingatlanoknak csak egy-egy részét adta albérletbe. Az azonban, hogy ezek a hányadok a felperes által igénybe vett szolgáltatással mint egészszel milyen kapcsolatban állnak, nem állapítható meg. A Hatv. szerinti közvetített szolgáltatásnak kívülállóként is megállapítható módon kell megjelenni – Sztv. 15. § (3) bekezdés szerinti valódiság elve következtében –, nem pedig a többen a kevesebb elv alapján, logikai úton kell rá következtetni. A felperes által igénybe vett, majd nyújtott szolgáltatások egymáshoz rendelése a szerződések, a számlák és a készletek szintjén az adott ügyben sem volt elvégezhető. A meg nem bontott egész szolgáltatás és annak azonosíthatatlan továbbnyújtott hányada miatt nem teljesült a „szolgáltatás változatlan formában való továbbértékesítése” feltétel.

3.2.3. Az alvállalkozói teljesítések értéke

Az alvállalkozói teljesítések értékének elszámolása során az egyik leggyakoribb probléma az, hogy az adózó nem áll írásban kötött, a Ptk. szerinti vállalkozási szerződéses kapcsolatban mind az „alvállalkozójával”, mind a „megrendelőjével”. Vagy nem tipikus vállalkozási szerződésről van ugyanis szó, vagy nincs írásbeli szerződés a felek között, amely konkrétan meghatározná a teljesítendő szolgáltatás tartalmát.⁵⁶ Ezen hiányosságok miatt a megfizetett költség nem számolható el.

A másik gyakori probléma e körben (és a közvetített szolgáltatások elszámolása esetében is) az ún. fordított időrendi számlázás. Ez azt jelenti, hogy az adózó által a megrendelői felé kiállított számla korábbi dátumú, mint az alvállalkozói teljesítésről befogadott számla, amely a bírósági értelmezés szerint kizárja az alvállalkozói teljesítés továbbértékesítésének a lehetőségét. A Kúria álláspontja ugyanis az, hogy az alvállalkozó felperes felé történő teljesítésének meg kell előznie a felperes megrendelői felé történő teljesítését, hiszen saját teljesítményéhez csak ebben az esetben tudja azt beépíteni.⁵⁷

⁵⁶ Utóbbira ld. pl. Kúria Kfv.I.35.177/2014/7.

⁵⁷ Kúria Kfv.I.35.601/2014/7.

3.2.4. Az anyagköltség

Az anyagköltség elszámolhatósága körében kiemelendő a Kúria azon döntése,⁵⁸ amelyben az volt a jogkérdés, hogy a fogorvosi szolgáltatást nyújtó adózó (felperes) levonhatja-e az adóalapból a fogtechnikusoknak – vállalkozási szerződés alapján – járó díjakat, amelyeket a páciensekre egyedileg legyártott, beépítendő eszközökért (például koronákért) fizetett meg.

Az adóhatóság álláspontja szerint anyagot is tartalmazó igénybe vett szolgáltatásról van szó, amely nem számolható el. Ezzel szemben a Kúria arra az álláspontra helyezkedett, hogy a fogtechnikus tevékenysége nem egyszerű szolgáltatás, mert a munka egy megfogható tárgy elkészítéséből áll. A felperes a fogtechnikustól egy konkrét dolgot rendelt meg, tehát a megrendelés termékértékesítésre irányult, a termék elkészítésének módja (szolgáltatásnyújtás) nem volt releváns tényállási elem. Nem arról van tehát szó, hogy a szolgáltatás részét képezné a szolgáltatásnyújtás során felhasznált anyagok értéke, amit a megrendelőnél külön nem lehet anyagfelhasználásként elszámolni.

4. Zárszó helyett

Az eddigiekben néhány lényeges kérdés szóba került a vállalkozási tevékenység helyi adóztatásával kapcsolatban. Sok probléma elemzésével azonban adós maradt a tanulmány. Ilyen például az önkormányzatok közti adóverseny kezelése, az önkormányzati adóerő-képesség országon belüli egyenlőtlensége és a horizontális közpénzügyi kiegyenlítés módjai, valamint a magyar helyi iparüzési adó tényállásának és az ahhoz kapcsolódó kúriai gyakorlatnak a teljes körű feldolgozása. A szerző mentségére szolgáljon, hogy ezekről a kérdésekről (is) máshol (is) írtak már.⁵⁹

⁵⁸ Kfv.I.35.644/2014/6.szám.

⁵⁹ Például LENTNER Csaba: *Rendszerváltás és pénzügypolitika. Tények és tévhitek a neoliborális piacgazdasági átmenetről és a 2010 óta alkalmazott nem konvencionális eszközökről*. Budapest, Akadémiai, 2016.; FELLEGI Miklós: Iparüzési adó: érvek – ellenérvek. *Gazdaságtudományi Közlemények*, 2012/1. 39–47.; LÓRÁNT Zoltán: Az államháztartás helyi szintje és a helyi adók. *Pénzügyi Szemle*, 2008/4. 645–662.; SIVÁK József: Az önkormányzati rendszer rendszerszemléletben. *Pénzügyi Szemle*, 2014/3. 301–315.; VIGVÁRI András: Szubszidiaritás nélküli decentralizáció. Néhány adalék az önkormányzati rendszer magyar modelljének korszerűsítéséhez. *Tér és Társadalom*, 2008/1. 141–167.; Az Állami Számvevőszék 2010. évi jelentése a helyi adók rendszerében a hatékonyság és az eredményesség érvényesülésének ellenőrzéséről.

A PÉNZÜGYI JOG TÁRGYA ÉS OKTATÁSA

KLICSU László
megbízott oktató (PPKE JÁK)

1. A Karunkról szóló ismertetőben¹ írják: Magyarországon a rendszerváltozás után fokozódó kereslet jelentkezett jogászok iránt, hiszen a jogállam felépítéséhez a korábbinál jelentősebb számú jól képzett, jogot végzett szakember szükséges. Az 1995-ben létrehozott Jog- és Államtudományi Kar fő célja a jogállam felépítésén munkálkodó keresztény szellemiségű, jogot végzett szakemberek kibocsátása a társadalom legkülönbözőbb területeire.

A megalakításkor fontos szempont volt az is, hogy olyan jogi kar jöjjön létre, amely szakít a korábbi képzési rendszerrel és az európai jogállamok hagyományaihoz tér vissza. „Nemcsak azt oktatjuk, amire most van szükség, hanem a következő fél évszázadra tekintünk előre.”²

Nézzük meg, hogy a Kar a pénzügyi jog oktatásában hogyan váltja valóra az alapítók elképzelését. Nem lesz könnyű a válasz. A pénzügyi jog elismert jogág, továbbá a jogtudomány egyik területe is, harmadrészt zömében tételes jogi és eléggé heterogén joganyag. Keresztény szellemiségű szakembereknek a kibocsátására törekvés talán még ennek a viszonylag száraz tárgynak az oktatásában is érvényesíthető. A korábbi képzési rendszerrel szakítás egyértelmű utalás a rendszerváltás előtti oktatásra, amely az egyes tárgyak anyagát (kisebbségesebb-nagyobb intenzitással, de) a tudományos szocializmus mázával öntötte le. A jogállamok hagyományaihoz visszatérés már a Kar elnevezésben megjelenik. A PPKE JÁK az egyetlen jogi kar, amelynek a nevében a jog az állam előtt van, kifejezésre juttatva ezzel az államnak a jog alá rendelését. Az alapítók szándéka szerinti oktatásnak legalább két útja van: az egyik, hogy milyen szempontok szerint vizsgáljuk, oktatjuk, tanítjuk a ‘jogot’, hogyan lehet kilépni a jog terü-

¹ RADNAY József: A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara, https://www.ajk.elte.hu/file/21_RadnayJozsef-Pazmany.pdf

² Zlinszky János, alapító dékán.

letéről, hogyan lehet még a látszólag semleges, ‘technikai’ szabályhalmazba értékelemeket vinni; a másik szubjektív körülmény: az oktatók személyisége. Ez az írás emlékkötetbe készül, a Tanszék első vezetőjéről is – amennyire lehet – szól, aki a kari pénzügyi jogi oktatás kezdetétől fogva a pénzügyi jog és a bankjog meghatározó egyénisége volt húsz éven át, váratlan haláláig.

2. De mi tartozik egyáltalán a ‘pénzügyi jog’ fogalma alá, mit tartanak erről a pénzügyi jogi tankönyvek?³

A pénzügyi jog fogalmát eddig sem a törvényhozás, sem a tudomány egyértelműen nem állapította meg. Általánosságban a pénzügyi jog az állam pénz- és vagyongazdálkodásának szabályrendszere. Nagy Tibor egyetemi tankönyvében⁴ több elméletet is ismertet. Megállapítja, hogy ezek az adott korszak pénzügy politikai koncepcióin és gyakorlatán, továbbá az adott állam politikai berendezkedésein alapulnak. Az ún. kontinentális elmélet egyik rendszerezése a pénzügyi jog (költségvetés, államadósság, vagyongazdálkodás stb.) és az adójog elkülönítése, a másik viszont egy egységes pénzügyi jogág mellett érvel. Ezzel szemben az angolszász jogelmélet az alkotmányjogba illesztve tárgyalja a költségvetési jogot, a költségvetés megállapításának törvényi rendjét, de a végrehajtás szabályait a közigazgatási jog keretébe helyezi el, és külön jogág az adójog. A szerző szerint a pénzügyi jog tudománya a pénzügytanon nyugszik, ez utóbbi dolgozta ki a közpénzügyek (állampénzügyek, állami pénzgazdaság)⁵ elméletét, és erre a körre vonatkoztatja a legtöbb irányzat-meghatározó tudós a pénzügyi jogot. A kiinduló tézise az, hogy állami pénzgazdaság, gazdálkodás célja nem a nyereségszerzés és az egyéni szükségletek kielégítése, hanem a gazdasági-pénzügyi politika céljainak megfelelően fel nem osztható kollektív javak megszerzése és működtetése meghatározott közszükségletek fedezésére. A pénzügyi jog kifejezés jelentéstartalmának ez a felfogása összhangban áll az osztrák és német jogban vallottal: a pénzügyi jog elsősorban azokat a normákat öleli fel, amelyek az államháztartásra, a területi önkormányzatok pénzügyeire, a pénzre, az értékpapírokra vonatkoznak. A fentiek alapján jellemzően költségvetési, adójogi, vagyongazdálkodási és államadósságról szóló szabályok

³ Hazánkban elsőként Mariska Vilmos, majd később Tímár Mátyás (1958), Meznerics Iván (1969), Nagy Tibor (1993), Földes Gábor (2000, 2003), Simon István (2007, 2012) írt vagy szerkesztett a pénzügyi jog teljes anyagát átfogó egyetemi tankönyveket. A Földes-féle tankönyvet Simon István 2004-ben Erdős Évával, 2007-ben Szilovics Csabával dolgozta át.

⁴ NAGY Tibor – TÓTH János – NAGY Árpád: *Pénzügyi jog*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1993.

⁵ A jelen írás a közpénzügyeket és az állampénzügyeket, állampénzügyi viszonyokat szinonimaként használja.

tartoznak a pénzügyi jog körébe, de tág értelemben a közpénzügyekhez kapcsolódnak a fizetőeszközre és az értékállóságára, valamint a pénz teremtésére, és ennek felügyeletére vonatkozó szabályok is.

Amikor a pénzügyi jog tárgyról beszélünk, figyelemmel kell lenni arra, hogy a jogrendszerek nem légtüres térben léteznek, hanem térhez és időhöz kötve. A magyar jogrendszer is illeszkedik az adott kor gazdasági viszonyaihoz, így van ez a pénzügyi joggal is. 1949 után, a rendszerváltásig a jogrendszerre egyebek között a szovjet jog gyakorolt jelentős hatást. Habár mára az orosz jogban is a pénzügyi jog kifejezést arra a jogágra (mint elkülönült joganyagra és mint a jogtudomány egyik ágára) használják, amelynek tárgya az állami pénzügyek, az állami funkciók ellátásának szabályozása az államháztartáson keresztül (adózás, közpénzekből való kiadások), a szovjet időben idetartoztak – az állami monopóliumok feltételei között – az úgynevezett hitel- és elszámolási viszonyok és más hasonló viszonyok (biztosítás, deviza stb.) is.

Nagy Tibor mutat rá, hogy 1949-ben szovjet mintára a népi demokratikus jogrendszer bevezetésére alakították át a pénzügyi jog szakterületeinek kereteit és tartalmát. Az államosításokkal az állami vállalati és szövetkezeti pénzügyek, az egyszintű bankrendszer, a biztosítási és takarékögy pénzügyi vetületeit a szovjet mintára oktatták, az adójogot és a vámjogot háttérbe sorolták, és szigorúan pozitivistá felfogásban írott tankönyvekből oktattak. A hatvanas évektől fokozatosan a jogi karok részei lettek a pénzügyi jogi tanszékek, tananyagukban a tervgazdasági szemlélet, majd a gazdasági mechanizmus reformjának jogelméleti megalapozása és továbbfejlesztett pénzügyi normarendszerének ismertetése volt a képzés központi célkitűzése.⁶

Mást jelent a közpénzügyek a ‘tervezésben’, és mást a ‘piacgazdaságban’. A pénzügyi jog is igazodik az új fejlődési szakaszokhoz, a pozitív jog változásához, és az elméleteknek, így a pénzügyi jogtudománynak is követnie kell a változó gazdasági rendet. A pénzügyi jog a „legfontosabb jogág”, és „a jogrendszer legdinamikusabban fejlődő ága”, mert abban sűrűsödik a korszakok pénzügy-politikai koncepciója és gyakorlata, amelyek az adott állam politikai berendezkedésén alapulnak és a számok nyelvére lefordítva pontos lenyomatát adják az államnak (költségvetés, adórendszer, társadalombiztosítás stb.). Minden társadalomra jellemző, milyen adórendszere van, van-e társadalombiztosítása,

⁶ NAGY Tibor: A pénzügyi jog a jogi oktatás rendszerében és a tanszékek nemzetközi együttműködése a rendszerváltásig. In: ERDŐS Éva (szerk.): *Pénzügyi jogot oktatók I. konferenciája, A 2006. november 30-án a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán megtartott konferencia előadásai*. Miskolc, Novotni Kiadó, 2010., https://www.ajk.elte.hu/file/TSZ_PUJ_NagyTibor_pjoktatasa.pdf

hogyan néz ki a pénz- és tőkepiac szabályozása, mire és milyen arányban költ a költségvetése. Az állam preferenciái számszerűsítve érhetőek tetten.

3. A közjog-magánjog elválasztásán alapuló jogrendszerekben a pénzügyi jogot a közjog keretébe sorolják, de minden elmélet rámutat arra, hogy a magánjoggal való szoros összefüggés miatt a jogalkalmazásban ezek a jogviszonyok sokszor együtt valósulnak meg. Számos pénzügyi jogviszonynak magánjogi jogviszony a konkrét létrehozója, például az illetékeknél az ajándékozás, az adásvétel, az öröklés, jöllehet ez a magánjogi viszonyok ettől nem válnak pénzügyi jogivá. Másrészt a pénzügyi jogviszonyok egy köre részben magánjogi elemeket viselő szerződéseken keresztül valósul meg, például állami támogatások, költségvetési és vagyongazdálkodás. Az is megfigyelhető, hogy az állami szabályozás időnként olyan intenzíven jelenik meg egy-egy területen, például a pénz- és tőkepiacon vagy a biztosításoknál, hogy mind az egyes szervezeti-működési feltételek, mind az egyes szolgáltatások jelentős mértékben elválnak az általános magánjogi keretektől. Különösen megragadható ez például a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás egyes jellemzőiben.

„A gépjármű üzletághoz kötődik a magyar biztosítástörténet egyik jelentős – világszerte figyelemmel kísért – újítása is: a kötelező felelősségbiztosítási díjakat az üzemanyagárba építették be, így kiküszöbölve a szerződéskötést, a nyilvántartást, valamint a hagyományos értelemben vett díjfizetést, és végső soron a biztosítatlanság lehetőségét is. Ezt az 1982-től működő megoldást 1991. július 1-jétől váltotta fel a gépjárművek kötelező felelősségbiztosításának szerződéses struktúrája.”

Az évek során nyilvánvalóvá vált ennek a rendszernek a gyenge pontja, hiszen csak akkor működhetett, ha az adott piacon mind a biztosítás, mind az üzemanyag forgalmazás monopól kézben van, ami egy piacgazdaságban gyakorlatilag kivitelezhetetlen.⁷

Hazánk jogrendszere a közjog-magánjog elválasztását követi: általában úgy tartják a tankönyvek, hogy a pénzügyi jog (állam-) pénzügyi viszonyokat működtet. (Vagyis a ‘magánpénzügyi viszonyok’ nem sorolhatók ide.) Az állampénzügyi viszonyok e felfogásban olyan gazdasági viszonyok, amelyek

⁷ Kiss Eszter: A kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás rövid története és alapvető jellemzői. *Debreceni Jogi Műhely*, 2013/3. 17–36.

nincsenek összekötve árumozgással és az állam funkcióinak és feladatainak ellátásához szükséges pénzügyi eszközöket és feltételeket biztosítják. A pénzügyi jogi viszonyoknak a magánjoggal való összefüggése, intenzitása azonban időszakonként változó lehet, és a határvonalak a közjog-magánjog, a közpénzügyi-magán pénzügyi viszonyok között időnként elmosódottnak tűnnek. Az állami pénzügyek meghatározásának egyik kísérlete az állami pénzügyekről szóló 1979. évi II. törvény (Ápt). volt. Ez a törvény 1949 után először ismét egységesen szabályozta az állami pénzügyeket, és bizonyos részei 2004. április 30-ig hatályban voltak. Ez a törvény eredetileg nemcsak az állami költségvetést és az állami vagyonnal való gazdálkodást, továbbá a devizagazdálkodást tekintette az állami pénzügyek körébe tartozónak, hanem az akkori felfogás szerint a nemzetközi pénzügyeket, sőt a(z akkori egyszintű) bank- és hitelrendszert, a(z állami) biztosítást, továbbá az (állami) vállalati és egyéb gazdálkodó szervezetek pénzügyi rendszerét is. Az állami és magán pénzügyeknek ezt az összefonódását az 1949. évi XX. törvény így fejezte ki:

„[A]z állami vállalatok és gazdálkodó szervek a társadalom általános érdekeinek szolgálatában, a törvényben meghatározott módon és felelősséggel önállóan gazdálkodnak a rájuk bízott vagyonnal.”

Mindez a világ egyhatodán uralkodó akkori korszellemhez igazodott: a szocialista termelési viszonyokon, a termelési eszközökkel való rendelkezés állami monopóliumán alapuló úgynevezett társadalmi tulajdon primátusát valló berendezkedéshez, amely másodlagosnak és eleve korlátozottnak tekintette, továbbá a kisárutermeléshez kötötte a magántulajdont. Az Ápt. szerinti állami pénzügyek köréből ma talán a devizagazdálkodás hangzik leginkább idegenül. 1979-ben még a pénzügyi jog anyagához sorolták a devizajogot is, amelynek önálló kódexe is volt. A devizagazdálkodás az állami devizamonopóliumon alapul: ez általában pénzügyi válságok idején kerül szóba, és a devizaérték [külföldi pénznem (valuta), arany, vagyoni érték] megszerzése korlátozását, a devizaértékkel rendelkezés állami engedélyhez kötését jelenti. Hazánkban 1931. augusztus 17-étől volt kötött devizagazdálkodás. A 4000/1931. M. E. sz. rendelettel július 14-én három napra felfüggesztették a bankbetétek kifizetését, majd ezt meghosszabbították, és a bankzárlat feloldásával egy időben bevezették a kötött devizagazdálkodást.⁸ Fokozatos liberalizáció után 2001. június 15-étől

⁸ Ld. https://mult-kor.hu/20100713_bankzarlat_magyarorszagon

a kötött devizagazdálkodást feloldották, a már korábban liberalizált hosszúlejáratú tőkeműveleteket követően a rövidlejáratú tőkeműveletek korlátainak feloldása a forint átválthatóságát lényegében teljessé tette. 2002. január 1-jétől megszűnt a deviza-bűncselekmény is.

A tankönyvek a pénzügyi joghoz sorolják a számviteli jogot és a nemzetközi pénzügyi jogot⁹ is. Ez utóbbi két nagy területe az államok pénzügyi jogának köreit összekapcsoló, illetőleg egymástól elhatároló szerződéses jog (kettős adózás elkerüléséről szóló egyezmények) és a nemzetközi szervezetek pénzügyi joga.

4. A pénzügyi jog tárgyát illetően napjainkban újabban Erdős Éva tanulmánya¹⁰ állapítja meg, hogy az 1987-től kezdődő és mai napig is tartó pénzügyi jogi átalakulásban a legszembetűnőbb a pénzügyi jog szerkezeti átalakulása. A rendszerváltással összefüggő pénzügyi reformok hatására a jogág keretei kibővültek, a pénzügyi jogviszonyban résztvevő alanyok köre az adóreform kapcsán kiszélesedett, mindez azonban nem érezteti hatását a jogterület meghatározásánál, a pénzügyi jog fogalmának és jellemzőinek elhatárolásánál. A reformok következtében azonban megváltozott a pénzügyi jog belső tagozódása és a más jogterület érintő átfedések száma is megemelkedett. A reformok alapvetően az alábbi területet érintették a pénzügyi jogban: *a)* az illetékkódex megalkotása (1986), *b)* a pénzintézeti rendszer reformja: a monolitikus bankrendszerrel való áttérés (1986), *c)* az adójogi reform (1988), *d)* értékpapírjogi reform – a tőzsde megjelenése (1990), *e)* az államháztartás reformja (1992. évi XXXVIII. törvény), *f)* a pénzügyi ellenőrzés reformja (1989). A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán egy sajátos, alanyok szerinti rendszervezést vesznek alapul a jogág belső tagozódásánál.¹¹ A pénzügyi jogot eszerint a következő területekre osztják fel: az államháztartás pénzügyeinek joga, a vállalkozások pénzügyeinek joga, a magánszemélyek pénzügyeinek joga, az egyesülési jog alapján működő szervezetek pénzügyeinek joga, nemzetközi pénzügyek joga.

⁹ A „nemzetközi pénzügyi jog” meghatározása Nagy Tibor nevéhez fűződik: NAGY Tibor: A nemzetközi pénzügyi jog tárgya és helye a jogrendszerben. *Jogtudományi Közöny*, 1960/9.; NAGY Tibor: *A nemzetközi adójog elemei. Az adózás alapkérdései*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1959.; NAGY Tibor: Az ENSZ költségvetése és költségvetési joga. *Pénzügy és Számvitel*, 1960/1.

¹⁰ ERDŐS Éva: A pénzügyi jog fejlődési tendenciái. *Sectio Juridica et Politico*, Miskolc, Tomus XXII. (2004) 213–230.

¹¹ Erdős Éva tanulmánya szerint a rendszerezés a Miskolci Egyetem ÁJK Pénzügyi Jogi Tanszékének volt tanszékvezetőjétől, az MTA Állam- és Jogtudományi Intézetének tudományos főmunkatársától, Ferenczy Endre kandidátustól származik.

5. A jelen írás azzal kezdődött, hogy az 1995-ben létrehozott Jog- és Államtudományi Kar fő célja a jogállam felépítésén munkálkodó, keresztény szellemiségű, jogot végzett szakemberek kibocsátása, az európai jogállamok hagyományaihoz visszatérés, továbbá „Nemcsak azt oktatjuk, amire most van szükség, hanem a következő fél évszázadra tekintünk előre.” Halustyik Anna (a tanszék egyik oktatója, Vasadi Éva ünneplésére készült kötetbe 2015-ben írt) írásában így foglalta össze az elmúlt húsz évet:

„Ha visszanézünk arra a történelmileg rövid, de a mi életünkben mégis jelentős részt elfoglaló időszakra, amióta itt az egyetemen pénzügyi jogot tanítunk együtt – bizony azt láthatjuk, hogy sok változáson ment keresztül a pénzügyi jog tárgy. Sőt, a változások egy jelentős részét együtt hajtottuk végre – kitágítva az oktatott pénzügyi jog kereteit. A többi jogi karral való összehasonlításban először osztottuk fel a tárgyat a közpénzügyek és a szabályozott iparági magánpénzügyek közt nagyjából egyharmados arányban (államháztartás, adó, bank- és értékpapír-piaci szabályozás). A változások sorába tartozik a pénzügyi alkotmányosság kérdéseinek és ezáltal az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatának részletes tárgyalása – még akkor is, ha ez mára a pénzügyi jog elmúlt két évtizedének történeti szekciójába helyezettek tűnik.”¹²

Halustyik Anna habilitációs előadásában a pénzügyi jog határaitól (korlátairól) írja,¹³ hogy a pénzügyi jog területét többféle módon kijelölhetjük: az oktatásban és kutatásban is használt klasszikus elhatárolási kategóriák a közpénzügyek és a magánpénzügyek jogi területe. Azonban a közpénzügyek-magánpénzügyek megosztáshoz képest sokkal érzékenyebb vizsgálódási szempont a tevékenységi határok kijelölése: milyen intézmény, milyen piacon, milyen tevékenységet végez. A tevékenység az a terület, ahol a mára kialakult piaci viselkedésben és alkalmazott ügyletekben nagyon sok különös szabály alkalmazására kerül sor; így nehéz, néha szinte lehetetlen az egyértelmű besorolás. A magánpénzügyek [a pénzpiacok, vagyis a bankjog, az értékpapírpiacok

¹² HALUSTYIK Anna: A pénzügyi szektor szabályozásában megfigyelhető változások. In: HALUSTYIK Anna – KLICSU László: *Cooperatrici Veritatis Ünnepi Kötet Tersztyánszkyne Vasadi Éva 80. születésnapja alkalmából*. [Xenia] Budapest, Pázmány Press, 2015.

¹³ HALUSTYIK Anna: A bankszabályozás jogi kérdései. *Iustum Aequum Salutare*, 2015/3. 27–50., <http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20153sz/02.pdf>

vagyis a tőkepiac (legújabbán: befektetési szolgáltatások piaca) és a biztosítási piac] szabályozása mára alapvetően kettős. Egyrészt szabályozott iparágakként az állam szabályozó és felügyelő szerepe érvényesül. Másrészt a magánjog ügyleti szabályai jelentik a három terület piaci működésének alapjait.

A pénzügyi jog tárgyának meghatározásánál láthatunk a jogviszony tárgyára koncentráló fogalommeghatározást (állampénzügyi, közpénzügyi viszonyok), a pénzügyi joginak tekintett normák által érintett alanyok felosztásához igazodó tagozódást (államháztartás, vállalkozások, magánszemélyek, egyesülési jog alapján működő szervezetek) és – Halustyik Anna nyomán – a szabályozott tevékenységhez kötődő meghatározást: közpénzügyek és a szabályozott iparági magánpénzügyek. A pénzügyi jog tárgya – amely a szocialista gazdálkodásban az Ápt. alapján jellemzően költségvetési jogot, vállalati jövedelemszabályozást és néhány, a magánszemélyeket érintő adójogi és illetékjogi szabályt jelentett – a kétszintű bankrendszer megszületésétől, az 1987–1988-as adóreformon és az azt követő rendszerváltáson át eljutott a hagyományos és szorosabb értelemben vett közpénzügyeken kívülre és túlra, a Karon a szabályozott iparági magánpénzügyek oktatásáig. A szabályozott iparági magánpénzügyek oktatása a pénzügyi jog mint tantárgy keretében (ma úgy tűnik, hogy) már a jövőnek szól: az a meglátás van benne, hogy a tantárgy kereteinek megvonásánál a gyakorlati igényekhez is kell igazodni. A való életben megjelentek és megjelennek, sokasodnak a hagyományos jogági fogalmakkal nehezen besorolható, de a pénzügyekhez kötődő joganyagok. Az ezekre vonatkozó ismerteknek az eljuttatása a joghallgatókhoz – akár a pénzügyi jog, akár más tárgy keretében – nemcsak gyakorlati tudást eredményezhet, hanem a világ egyre összetettebbé váló dolgaiban tájékozódást is. „A jogállam felépítésén munkálkodó keresztény szellemiségű, jogot végzett szakemberek” kibocsátását a tanszéki oktatás másik súlyponti eleme segíti: a pénzügyi jog oktatásába értékek az alkotmányjog segítségével, az alkotmányban szereplő értékeknek a pénzügyi jogra vetítésével vihetők (pl. család-családbarát adórendszer). Az alkotmányjogi szemlélet a tanszék személyi összetételénél fogva a kezdetektől fogva viszonylag erősen jelen volt (a tanszéken egy időben több olyan személy oktatott, akik az oktatás mellett hivatásszerűen alkotmányjoggal is foglalkozott vagy az Alkotmánybíróságon és annak hivatalában vagy az ombudsman hivatalában). A szabályozott iparági magánpénzügyek és a ‘rendes’ jogon túli alkotmányos értékek oktatásba vitele olyan elemek, amelyek a kar megalakításkor fontos szempont megvalósulását szolgálják. Köszönet érte Halustyik Annának és Vasadi Évának.

A BETÉTBIZTOSÍTÁSBAN REJLŐ ERKÖLCSI KOCKÁZAT SZABÁLYOZÁSI VETÜLETEI¹

KÓMÁR András
PhD hallgató (PPKE JÁK)

Közel 15 éve, még egyetemi hallgatóként ismertem meg Halustyik Anna tanárnőt, akitől az évek során sok biztatást és inspirációt kaptam, amikor a Pénzügyi Jogi Tanszék demonstrátora lettem és később is, amikor a tudományos élet felé terelt. Nagy szerepe volt abban, hogy elkezdtem PhD tanulmányaimat és az egyetemi oktatási tevékenységet. Jó szívvel emlékszem vissza a pénzügyi jog szinte minden területét felölelő, lelkesedéstől fűtött eszmecseréinkre, melyek helyszíne olykor az egyetem, olykor egy kávézó volt. Szakmai beszélgetéseink egyik rendszeresen visszatérő témakörét, a betétbiztosítást választottam írásom témájául.

1. Bevezető gondolatok

A hitelintézetek² fontos szerepet töltenek be a nemzetgazdaságokban, mivel a forrásgyűjtés során náluk elhelyezett rövid lejáratú megtakarításokból (például betétek) képesek hosszú távú (például 15–20 éves) hitelkihelyezéseket eszközölni (ún. lejárat transzformáció), ezzel is segítve a gazdaság működését, növekedését. A hitelintézetek működési modellje azonban mások pénzének kezelésén és felhasználásán alapul,³ így ezen intézmények fizetéseképtelenné

¹ Az írás nagyban hagyatkozik a szerző 2018. október 27-én, a Miskolci Doktorandusz Konferencián „A betétbiztosításban rejlő erkölcsi kockázat és annak kezelése” címmel tartott előadásának gondolatmenetére.

² A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény (Hpt.) 8. § (3) bekezdése alapján „A hitelintézet bank, szakosított hitelintézet vagy – részvénytársasági vagy szövetkezeti formában működő – szövetkezeti hitelintézet lehet.”

³ Az angolszász szakirodalom a betétes-bank jogviszonyt bizalmi/bizományosi (*fiduciarius*) jellegűnek tekinti, így a banknak a rábízott pénzzel a betétes érdekeit kell szem előtt tartania

válásának romboló hatása, jellemzően igen súlyos társadalmi és gazdasági kihatásai vannak, például az 1997-es ázsiai válságban Indonézia a bruttó nemzeti össztermékének több mint 50%-át elveszítette.⁴

Jól működő betétbiztosítási rendszer révén a pénzüket hitelintézetben elhelyezők biztosak lehetnek benne, hogy betétjeiket a rendszer megóvjja, és az érintett hitelintézet fizetési képtelensége esetén kártalanítást kapnak. A betétbiztosítás így fontos szerepet játszik a bankrendszerbe vetett bizalom fenntartásában, és így közvetett módon a pénzügyi stabilitás és a gazdasági növekedés fenntartásában.

Írásom célja annak bemutatása, hogy a betétbiztosítási rendszerek pozitív hatásai mellett erkölcsi kockázatot (*moral hazard*) is generálhatnak a pénzügyi szektorban, ami szélsőséges esetben olyan válságok kialakulásához vezethet, melyek elkerülése céljából a betétbiztosítás jogintézményét létrehozták. Végezetül kitérek arra, hogy a betétbiztosítási keretrendszerek kialakításánál milyen vezéreket érdemes követni az erkölcsi kockázatok mérséklésére.

2. A betétbiztosítás eredete és célja

Kezdetben a bankbetéteket nem védte betétbiztosítás, a bankban elhelyezett források visszafizetését vagy a visszafizetés elmaradásából fakadó, a betétesnél jelentkező károk megtérítését nem garantálta a betétgyűjtő bankon kívüli más intézmény vagy rendszer.

A pénzügyi stabilitási védőháló betétbiztosítási elemének kialakulására az Amerikai Egyesült Államokban (USA) került sor. Az USA-ban a XVIII. század végétől a bankok szövetségi szinten kaptak működési engedélyt. Az első évtizedekben nem volt banki fizetési képtelenség, általános volt a bankokba vetett bizalom, a betétesek igény esetén hozzáfértek betétjeikhez. Ez az időszak 1809-ig tartott, amikor fizetési képtelenné vált a Farmers Bank of Gloucester, majd rá öt évre még több bank, ami jelentős gazdasági visszaesést váltott ki és a rendszer reformját tette szükségessé.

és méltányosnak (*fair*) kell lennie a betétes irányában. Lásd Harris WEINSTEIN: Moral Hazard Deposit Insurance and Banking Regulation. *Cornell Law Review*, vol. 77., no. 5. (1992) 1099. <http://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3562&context=clr> A bankárok tisztességtelen üzletvitele a válságok egyik fő kiváltó oka, az USA-ban az 1986–1995-ös hitelintézeti válság után számos bankár ellen indult büntetőeljárás, melyek közül több mint nyolcszáz zárult elmarasztaló ítélettel (i. m. 1100.).

⁴ James R. BARTH – Cindy LEE – Triphon PHUMIWASANA: Deposit Insurance Schemes. In: Cheng-Few LEE – Alice C. LEE (eds.): *Encyclopedia of Finance*, Boston, Springer, 2006. 207.

A bankrohamok és a bankrendszeren belüli fertőzésveszély megakadályozása érdekében 1829-ben New York állam, majd 1830–1858 között további öt tagállam (Vermont, Indiana, Michigan, Ohio és Iowa) bevezette a betétbiztosítást más-más modell szerint, például New York államban betétbiztosítási alapot hoztak létre, míg Indiana csak a bankoknak írta elő, hogy közösen és kölcsönösen garantálják a fizetéseképtelenné váló bank kötelezettségeit. Egyik esetben sem volt felső határértéke a betétek védelmének.⁵

A növekvő számban előforduló banki fizetéseképtelenség további nyolc tagállamot is betétbiztosítási rendszer kialakítására ösztönözött 1907–1930 között és szövetségi szinten is megindult a gondolkodás a betétbiztosításról (1866–1933 között százötven betétbiztosításra vonatkozó jogszabályjavaslat volt a Kongresszus előtt).⁶ A gazdasági világválság felgyorsította az eseményeket, 1921–1929 között átlagosan évi hatszáz bank vált fizetéseképtelenné.⁷ 1933-ban létrehozták a szövetségi betétbiztosítást és a Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), megszületett a világ első országos, nemzeti szintű betétbiztosítási rendszere.

Az USA-hoz hasonlóan más országokban is a bankválságok 'kényszerítették ki' a nemzeti betétbiztosítási rendszerek kialakítását, így a XX. század végére a világ országainak többsége (Magyarország 1993-tól) rendelkezett már ilyen keretrendszerrel.⁸ A betétbiztosítási rendszerek kialakítási módjukban jelentős eltéréseket mutatnak (kötelező vagy önkéntes tagság, milyen termékre terjed ki a védelem, van-e a kártalanításnak felső határa, a kártalanítás finanszírozására létrehoztak-e pénzalapot, és ha van pénzalap, azt előzetesen kell-e feltölteni, a kártalanítás teljes vagy a betétesnek viselnie kell veszteségviselési önrészt stb.).

⁵ FDIC: *A Brief History of Deposit Insurance in the United States*, Prepared for the International Conference on Deposit Insurance Washington, DC, September 1998, 3–4. <https://www.fdic.gov/bank/historical/brief/brhist.pdf>

⁶ Uo. 17.

⁷ Uo. 20.

⁸ 1974 és 2003 között a nemzeti betétbiztosítási rendszerek száma 12-ről 88-ra nőtt, ld. Asli DEMIRGÜC-KUNT – Baybars KARACAOVALI – Luc LAEVEN: *Deposit Insurance around the World: A Comprehensive Database*. April 2005. 20–22. http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/469232-1107449512766/DepositInsuranceDatabasePaper_DKL.pdf

3. Az erkölcsi kockázat a betétbiztosításban

A pénzügyi szférában az erkölcsi kockázat olyan helyzetek jellemzője, amikor az egyik fél úgy tud többletkockázatot⁹ vállalni vagy kevesebb elővigyázatossággal eljárni, hogy annak negatív hatásai részben vagy egészben nem nála jelentkeznek.¹⁰ Ilyen helyzet a pénzügyi szektorban kialakulhat piaci viszonyok között is (például a felek közötti információs asszimetria miatt vagy erőfölényes helyzetből fakadóan), de vannak olyan helyzetek, amikor az erkölcsi kockázatot maga a jogi szabályozás (például új intézmények kialakításakor) hozza létre vagy erősíti fel.

Az erkölcsi kockázat széles körben jelen van a pénzügyi szektorban, amire a 2008-as globális pénzügyi válság is számos példát szolgáltatott (például olyan pénzügyi termékek értékesítése, melyek nem felelnek meg az adott ügyfél érdekeinek és sértik a szerződéses viszonyrendszer alapvető elveit is).¹¹

A betétbiztosítási rendszerek – a már ismertetett előnyeik mellett – nem megfelelő keretrendszer kialakítása esetén növelhetik az erkölcsi kockázatot, mivel a betéteseket a kártalanítási értékhatárig megvédik a veszteség kockázatától, így a betétesek már kevésbé érdekeltek a bank gondos és körültekintő (*prudens*) működésének nyomon követésében, illetve az ilyen működés kikényszerítésében, mivel a betétbiztosítás mindenképpen kártalanítást fizet nekik, ha rossz döntést hoztak a betételhelyezéskor. A betétbiztosítás a betéteket gyűjtő bankoknál is erkölcsi kockázatot generálhat, nagyobb kockázatvállalásra ösztönözve ezeket az intézményeket, mivel esetleges felelőtlenségük következményeit a betétesek irányában más, mégpedig a betétbiztosítási keretrendszer viseli.¹²

⁹ Ld. még MÉRŐ Katalin: A bankszabályozás kihívásai és változásai a pénzügyi-gazdasági válság hatására. *Econ*, 2011/1. 132. <http://econ.core.hu/file/download/vesz2011/bankszabalyozas.pdf>

¹⁰ Az erkölcsi kockázat pénzügyi szektorra érvényes definícióját lásd IADI: Core principles for Effective Deposit Insurance Systems. *International Association of Deposit Insurers*, november 2014. <http://www.iasi.org/en/assets/File/Core%20Principles/cprevised2014nov.pdf>, illetve IADI: Enhanced Guidance for Effective Deposit Insurance Systems: Mitigating Moral Hazard. *International Association of Deposit Insurers*, 2013. 7. http://www.iasi.org/en/assets/File/Papers/Approved%20Guidance%20Papers/IADI_Mitigating_Moral_Hazard_Enhanced_Guidance_2013-05.pdf; ld. még Kevin DOWD: Moral Hazard and the Financial Crisis. *Cato Journal*, vol. 29., no. 1. (2009), 142. <http://object.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-journal/2009/1/cj29n1-12.pdf>

¹¹ A pénzügyi világválság erkölcsi és természetjogi szempontú értékelésére lásd FRIVALDSZKY János: *Tanulmányok a jog erkölcsi alapjairól*. Budapest, Pázmány Press, 2015. 127–191. <https://jak.ppke.hu/kiadvanyaink/frivaldszky-janos-tanulmanyok-a-jog-erkolcsi-alapjairol>

¹² A betétbiztosításban rejlő erkölcsi kockázatokat statisztikai szempontból hazai vonatkozásban Kallóné Csaba Katalin elemezte, ld. KALLÓNÉ CSABA Katalin: Betétbiztosítás és erkölcsi kockázat Magyarországon. *Statisztikai Szemle*, 2018/2. 137–163.

4. Lehetőségek a betétbiztosítás erkölcsi kockázatainak mérséklésére

A betétbiztosítók világszervezetének (International Association of Deposit Insurers – IADI) 2014 novemberében publikált alapelvei szerint a betétbiztosításban rejlő erkölcsi kockázatot alapvetően kétféle módon lehet kezelni:

- a betétbiztosítási rendszer főbb jellemzőinek kialakítása során,
- a szabályozás által kialakított működési környezet (ösztönzők és kontrollak) révén.¹³

Az erkölcsi kockázatok mérséklését mindig a *közpolitikai célok (public policy objectives)* figyelembevételével¹⁴ kell végezni.

4.1. Az erkölcsi kockázat mérséklése a betétbiztosítási rendszer főbb jellemzőinek kialakításakor

A betétbiztosítási keretrendszer megfelelő kialakítása elengedhetetlen az erkölcsi kockázatok minimalizálására. E körben kiemelt jelentőségű a védelem körének meghatározása, a betétesei önrész előírása, a bankok betéteinek a betétbiztosítási védelem alóli kivonása, valamint a bankok kockázatalapú díjfizetése. Az első kettő a betéteseknél, a harmadik a bankoknál mint speciális betételhelyezőknel és mint betétgyűjtőknél, a negyedik a bankoknál mint betétgyűjtőknél jelentkező erkölcsi kockázatot mérsékli.

A betétbiztosítás által *védett banki termékek köre* és a védelem anyagi mértéke időben és jogrendszerenként nagy eltéréseket mutat, például az 1829-es New York állambeli betétbiztosítás idejében a bankok forrásgyűjtésére fizetési ígények szolgáltak, erre vonatkozott a garancia, de manapság, a XXI. században is vannak jelentős eltérések a tekintetben, hogy a garancia milyen formában megjelenő banki forrásokat garantál. A védelem anyagi mértéke kezdetben nem volt korlátozva, ami túlzott erkölcsi kockázatokat generált, így manapság az a jellemző és tekinthető jó gyakorlatnak, hogy a betétesek kártalanításának van egy pénzben kifejezett maximum értéke (az Európai Unióban jelenleg főszabályként 100 000 euró). A védelemnek elég szélesnek kell lennie a betétesei bizalom fenntartásához, de a túl széleskörű védelem már a szükségesnél nagyobb

¹³ IADI (2014) i. m. 7.

¹⁴ IADI (2013) i. m. 9.

mértékű erkölcsi kockázatot generál.¹⁵ Egyes országok e vonatkozásban odáig mentek a betétesek oldalán fennálló erkölcsi kockázatok mérséklésében, hogy jogszabályban tiltják a betétbiztosítást (Új Zéland).¹⁶

A *betétes önrész* annak előírása, hogy a bank fizetéseképtelensége esetén a kártalanítás nem a teljes betéti összegre vonatkozik, a veszteségek egy – jellemzően 10% körüli – részét a betétes viseli. Ez ösztönzi a betétest arra, hogy alaposabban gondolja át, mely bankra bízza a pénzét, hiszen a betétbiztosítás nem ad neki teljes védelmet a nem megfelelő döntés következményei alól.¹⁷

Nemcsak a lakosság helyez el bankokban pénzt, hanem *a bankok egymásnál is helyeznek el betéteket* (például átmeneti likviditás többletet). E betétek a modern betétbiztosítási rendszerekben ki vannak zárva a betétbiztosítási védelemből, ami arra ösztönözi a bankokat, hogy figyelemmel kísérjék a partner bankok üzleti gyakorlatát és fizetőképességét (*peer review*). Ez a piaci fegyelmező módszer egyidejűleg korlátozza a betétgyűjtő és a betételhelyező banknál jelentkező erkölcsi kockázatot.

A *bankok a betétbiztosítási védelemért* jellemzően biztosítási díjat fizetnek, melynek alapja a biztosított, kártalanítási értékhatár alatti betétállomány. Ez önmagában nem szolgálja az erkölcsi kockázatok mérséklését, ezért idővel egyre több betétbiztosítási rendszer tért át a *kockázatalapú díjfizetésre*, melynek keretében a bankok által fizetett díj arányosan magasabb, ha az érintett intézmény üzletmenete kockázatosabb, így nagyobb valószínűséggel fogja kiváltani a betétesek kártalanítását. 2001-ben a világ betétbiztosítási rendszereinek alig egy harmada élt a kockázatalapú díjfizetéssel, manapság ez a szám jóval magasabb. Az Európai Unió 2014-es betétbiztosítási irányelve¹⁸ kötelezően előírta, hogy minden tagállamban át kell térni a kockázatalapú díjfizetésre.

¹⁵ Ld. még Nancy SILVA: Deposit Insurance, Moral Hazard and the Risk of Runs. *Central Bank of Chile Working Papers*, no. 474. (2008).

¹⁶ Patricia A. McCoy: The Moral Hazard Implications of Deposit Insurance. Seminar on the Current Developments in Monetary and Financial Law, Washington, D.C. (2006. október 23–26.) 3. <https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2006/mfl/pam.pdf>

¹⁷ BARTH et al. i. m. 211.

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/49/EU irányelve (2014. április 16.) a betétbiztosítási rendszerekről (átdolgozás). (EGT-vonatkozású szöveg). HL L 173. 2014.6.12., 149–178. o., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0049&from=EN>

4.2. Az erkölcsi kockázat csökkentése a szabályozás által kialakított működési környezet (ösztönzők és kontrollok) révén

A betétbiztosítás nem elszigetelten működik, hatékonysága és a vele járó erkölcsi kockázatok mérséklése nagymértékben múlik a pénzügyi stabilitási intézményrendszer többi tagján és a szabályozási környezeten.

A mai pénzügyi világ oly komplex, hogy manapság a lakossági betétesektől nem várható el, hogy hatékonyan nyomon kövessék a banki üzletmenet kockázatoságát és kikényszerítsék a *prudens* működést. Utóbbi feladatokra számos országban már önálló felügyeleti hatóságokat¹⁹ hoztak létre, akik átveszik e kontroll funkciót. A *hatékony pénzügyi felügyelet* jelentős mértékben tudja korlátozni a betétbiztosításban rejlő erkölcsi kockázatokat.

A bankokra vonatkozó *prudenciális szabályozás* szintén mérsékli az erkölcsi kockázatokat, amikor már a piacra lépéskor szigorú követelményeket támaszt a bankokkal és tulajdonosaikkal szemben (például minimális induló tőke, kockázatkezelési rendszerek megléte, a tulajdonosok és a vezető állású személyek üzleti jóhírveve és az utóbbi kör megfelelő szakképzettsége és tapasztalata), a már működő intézményekre pedig kockázattal arányos tőkekövetelményeket ír elő, likviditási és tőkeáttételi mutatók betartatása révén korlátozza a túlzott banki kockázatvállalást, fogyasztóvédelmi szabályok segítségével az ügyfél megfelelő tájékoztatását várja el (például arról, hogy az adott termékre kiterjed-e és ha igen, milyen mértékben és korlátozásokkal a betétbiztosítási védelem).

Egyre több betétbiztosító jogszabályi mandátuma kiszélesítésre kerül, hogy hatékonyabban kezeljék a problémás bankokat és elkerülhessék a betétesek kártalanításával járó helyzetek kialakulását. A hatáskörök bővülése részben a betétbiztosító jobb információ ellátottságát szolgálja, részben pedig jogosítványokat ad a kezébe, hogy a kártalanítási helyzetet elkerülje (például problémás bankok megelőző feltökésítésére²⁰ való felhatalmazás vagy válságkezelési, szanálási hatáskörök²¹).

¹⁹ Magyarországon a Magyar Nemzeti Bank látja el a pénzügyi szektor felügyeletének hatósági feladatkörét.

²⁰ Ezt nemzeti opcióként biztosítja a tagállamok részére az Európai Unió betétbiztosítási irányelve, de Magyarország annak ellenére nem élt ezzel, hogy az Országos Betétbiztosítási Alapnak az 1990-es években volt ilyen jogosítványa és több esetben élt is vele.

²¹ A betétbiztosító szanálási hatáskörökkel is rendelkezik az USA-ban, Ukrajnában és Lengyelországban. Magyarországon a szanálási hatósági feladatokat a Magyar Nemzeti Bank látja el, az Országos Betétbiztosítási Alapnak nincs ilyen funkciója.

A banki válságkezelés 2008-as globális pénzügyi válságot követő reformja keretében a globális sztenderd alkotó szervezetek kialakították a *szanálás mint válságkezelési eljárás* nemzetközi sztenderdjeit. A hatékony szanálási keretrendszer megléte szintén szabályozási úton csökkenti a betétbiztosítási rendszerben rejlő erkölcsi kockázatot. A szanálás egyik alapelve, hogy a hitelintézeti válsághelyzet kezelésének költségeit elsődlegesen a tulajdonosok és a betétbiztosítás által nem védett hitelezők viselik, tehát a betétbiztosítót megelőzően más érintettek veszteségviselésre kényszerítése csökkenti a betétbiztosítót terhelő fizetési kötelezettségeket. Másrészt szanálási válságkezeléssel sokszor elkerülhető a betétbiztosítói kártalanítás, mivel olyan szanálási helyzetben, amikor a problémás intézmény válsághelyzete az intézmény felügyeleti engedélyének megőrzése mellett zajlik le és a betétesek folyamatosan hozzáférnek megtakarításaikhoz, így nem kerül sor a betétbiztosítói helytállást kiváltó kártalanítási eseményre. Az Európai Unióban 2014 óta irányelvi²² elvárás szanálást finanszírozó keretrendszer²³ létrehozása és működtetése, melyet a pénzügyi szektor szereplőinek rendszeres befizetéseiből finanszíroznak. A szanálás tehát a működési környezet olyan szabályozási eleme, ami a belőle fakadó ösztönzők révén csökkenti a betétbiztosításban rejlő erkölcsi kockázatot.

5. Összegzés

A betétbiztosítás manapság a pénzügyi stabilitási védőháló természetes és ajánlott részének tekinthető, sok esetben tulajdonítható ennek, hogy a bankválságok során nem alakul ki bankroham és betétes pánik, ami a pénzügyi szektoron belüli válsághelyzet tovagyűrűzéséhez vezethetne. Nem véletlen tehát, hogy egyre kevesebb ország van, melyben nincs még betétbiztosítási keretrendszer. A betétbiztosítás nyilvánvaló pozitívumai mellett azonban mindvégig figyelemmel kell lenni a rendszerben rejlő erkölcsi kockázatokra és minden rendelkezésre álló eszközzel – a közpolitikai célokat mindvégig szem előtt tartva – törekedni kell azok mérséklésére.

²² Az Európai Parlament és a Tanács 2014/59/EU irányelve (2014. május 15.) a hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer létrehozásáról és a 82/891/EGK tanácsi irányelv, a 2001/24/EK, 2002/47/EK, 2004/25/EK, 2005/56/EK, 2007/36/EK, 2011/35/EU, 2012/30/EU és 2013/36/EU irányelv, valamint az 1093/2010/EU és a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról. (EGT-vonatkozású szöveg). HL L 173. 2014.6.12., 173–190. o. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0059&from=EN>

²³ Magyarországon a Szanálási Alap tölti be ezt a funkciót.

A JEGYBANKI SZABÁLYOZÁS ÉS BANKFELÜGYELETI TEVÉKENYSÉG EGYES VETÜLETEI A PIACGAZDASÁGI ÁTMENET KEZDETÉN

Történeti visszatekintés¹

LENTNER Csaba

egyetemi tanár, intézetvezető (NKE ÁKK Közpénzügyi Kutatóintézet)

1. Az új bankpolitikát életre hívó körülmények és működés a rendszerváltozás idején

A kétszintű bankrendszer ‘visszaállítása’ a magyar piacgazdasági elköteleződés első és visszafordíthatatlan jele. Az 1968-as új gazdasági mechanizmus ellehetetlenítése, vele párhuzamos következményként a külső eladósodási folyamat felpörgése, s ezek velejárójaként a szocialista tervgazdasági rendszer belső erőforrásainak végleges kimerülése, a veszteséges vállalati termelés rendszerspecifikussá válása, a munkavállalók szocialista tervgazdasági rendszer fenntartásába vetett bizalmának megingása egy merőben más gazdaságpolitika életre hívását kényszerítette ki. Az 1980-as évek közepére beigazolódott, hogy ugyan a szovjet mintától jelentős mértékben eltérő, de mégis csak a tervekötöttség keretein belül és az állami tulajdon, központi szabályozás mentén működő magyar népgazdaságra az összeomlás vár. Az 1980-as években megfogalmazódott rendszerváltó hangulatban² – hosszas szakmai és politikai vitákat követően – 1987 január 1-jétől jött létre, alakult újra a kétszintű bankrendszer, majd egy évvel később megszületett a társasági törvény, amely gazdasági

¹ A dolgozat témaválasztása, tartalma illeszkedni kíván Halustyik Anna kutatási- és szakmai működési területéhez, azokhoz a negyed évszázaddal ezelőtti történésekhez, amelyeknek Anna is aktív, gyakorlati résztvevője, majd tudományos ismereteinek oktatója volt.

² Boros János – Boros Katalin: *A Magyar Nemzeti Bank története III. A jegybank útja a rendszerváltozástól a rendszerváltozásig 1948–1989*. Budapest, Tarsoly, 2004. IV. fejezet.

társaságok alapítását tette lehetővé. 1988. január 1-jén adóreform lépett életbe, 1988 decemberében született meg a külföldiek magyarországi befektetéseit szabályozó vegyesvállalati törvény.

A kétszintű bankrendszer létrejöttével megváltozott a Magyar Nemzeti Bank státusza. A jegybank az ugyancsak 1987. január 1-jével megalakult kereskedelmi bankoknak átadta a gazdálkodó szervezetek forintszámláit, hitelezésüket és betétállományukat. Ezzel párhuzamosan azonban megőrizte a gazdaság pénzellátása biztosításának, továbbá a bankjegy és érme eszközök kibocsátásának jogát. Felelős volt a népgazdasági tervvel összhangban lévő hitel- és pénzpolitika kialakításáért, végrehajtásának bonyolításáért. A központi bank feladatköre lett a kereskedelmi pénzintézetek és biztosítók tevékenységének jegybanki szabályozása is. A jegybanki irányítás a monetáris szabályozás intézményén keresztül valósult meg, az akkori kornak megfelelően (több-kevesebb sikerrel) a pénzkínálat és kereslet szabályozásán keresztül. Ennek eszköze volt a pénzintézetek számára előírt kötelező jegybanki tartalék, a rövid és hosszú lejáratú refinanszírozás felső határának megállapítása és a nyílt piaci műveletek alkalmazása. A központi bank hitel- és betétkapcsolatokat tartott fenn kereskedelmi pénzintézetekkel, kialakította az országos fizetési és elszámolási rendszert, meghatározta a pénzforgalom szabályait. A Magyar Nemzeti Bank a jegybanki ellenőrzés keretében győződött meg arról, hogy a kereskedelmi bankok betartják-e a Hitelpolitikai Irányelveket és a pénzforgalomról, a bankhitelről szóló előírásokat. A központi bank a jegybanki szerepköre mellett továbbra is ellátott pénzintézeti tevékenységi körbe tartozó feladatokat. Ezek részben a költségvetési intézmények, bankok számlavezetését és néhány kereskedelmi bank további tulajdonban tartását (például a bécsi székhelyű CW bankét) jelentették. A kötött devizagazdálkodás rendszeréből következően a jegybanknak a korábbi hatósági feladatai is megmaradtak. Ezen túl jegybanki hitelekkel finanszírozta a költségvetés hiányát, ügynöki szerepet vállalt az állampapírok belföldi kibocsátásában, forgalmazásában, továbbá a devizahitelek felvételében és a külföldi kötvénykibocsátásokban is közreműködött. Legfontosabb jegybanki feladata azonban a piaci alapokra áttérő gazdaság pénzügyi folyamatainak szabályozása, keretek között tartása és egyfajta ellenőrző szerep betöltése a hitelpolitikai folyamatok felett. A felpeszdlő hitelélet előtérbe tolta a felügyeleti rendszer intézményes alapokra helyezését is.

2. Bankszabályozás, felügyeleti dilemmák

1987-től, a kétszintű bankrendszer újraszervezése után, a kereskedelmi bankok tömeges megjelenését követően nem sokat várathatott magára a felügyeleti struktúra kialakítása. 1989-ben egy minisztertanácsi rendelet³ határozta meg, hogy a bankok és a banktevékenység állami felügyeletét a pénzügyminiszter lássa el, és ezt az Állami Bankfelügyelet (a továbbiakban: Felügyelet) útján gyakorolja. A Felügyelet hatáskörébe utalták a bank tevékenység végzéséhez szükséges működési engedély kiadását, amelyet a tárgyi és személyi feltételek mérlegelése után határozat formájában adtak ki. A banktevékenység biztonságos folytatása érdekében szabályok kerültek kialakításra és folyamatos ellenőrzésre. Így a bank mérlegfőösszege nem haladhatta meg a bank saját tőkéjének húszszorosát, szakosított pénzügyintézetnél a tizenötszeresét. Likvid eszközeinek mértéke – minden nap – el kellett érje a mérlegfőösszeg öt százalékát. Arra az esetre, ha egy betételhelyező hiteleinek összege meghaladta a bank saját tőkéjét, köteles volt a bank a különbözet ötven százalékát likvid eszközökben tartani. A részesedést biztosító tartós befektetései, valamint a tulajdonában lévő ingatlanok, gépek, berendezések és felszerelések együttes értéke nem léphette túl a saját tőkéjét. A részesedést biztosító tartós befektetései és a nem banküzemi célt szolgáló ingatlanaiába történő befektetései együttes értéke nem emelkedhetett a bank saját tőkéjének húsz százaléka fölé, szakosított pénzügyintézet esetében a hatvan százalék volt a felső határ. Az egyes gazdasági társaságokba történő befektetések nem haladhatták meg a bank saját tőkéjének tíz százalékát, illetve – a pénzügyintézet kivételével – a gazdasági társaság alaptőkéjének (törzstőkéjének) huszonöt százalékát. A bankműködés kitérségének enyhítését szolgálta annak előírása, hogy az egy adósnak nyújtott hitelek, valamint az egy adósért vállalt kötelezettségek együttes összege nem léphette túl a bank saját tőkéjének harminc százalékát, illetve a fejlesztési hitelnél az adós saját tőkéjének kétszeresét. Az adósnak nyújtott nagy hitelek együttes összege nem lehetett több mint a bank saját tőkéjének háromszorosa, azzal a kikötéssel, hogy a nagy hitelek nyújtásához az igazgatóság jóváhagyása szükséges. A bank saját tőkéjének egy százalékát meghaladó hányadrészt birtokló részvényeseinek és az igazgatóság tagjainak csak az igazgatóság jóváhagyásával lehetett hitelt

³ A 106/1989 (X. 29.) MT rendelet a banktevékenység folytatásának feltételeiről és az Állami Bankfelügyeletről rendelkezett. Hatásköri, engedélyezési, személyi és tárgyi feltételek biztosításáról, a banktevékenység bankfelügyeleti feltételeiről, az ellenőrzésről, az üzletszabályzat előírásáról, továbbá a nem megfelelő banki üzletvitel megszüntetése iránti intézkedésekről, szankciók köréről tartalmazott előírásokat.

nyújtani. A bankmérlegben a kétes követelések teljes állományát évente tíz százalékkal csökkentett értéken voltak kötelesek szerepeltetni, továbbá – a bankműködés szempontjából talán a legátfogóbb, máig érvényes –, hogy kihe-lyezéseinek és forrásainak összhangját biztosítani kell. Az MT rendelet erejével szabályozták a bank biztonságos működését, mint ahogy az is rögzítésre került, hogy a Felügyelet folyamatosan ellenőrzi, hogy a banktevékenység megfelele-a a jogszabályoknak, az engedélyeknek, továbbá az üzletszabályzatoknak, valamint a betétesek és a hitelezők biztonságának. A Felügyelet jogosult a banktevékenységet érintő adatok, beszámolók, bizonylatok, valamint vizsgálati anyagok bekérésére és az azokba való helyszíni betekintésre. A bankműködés további biztonságát, kiszámíthatóságát adó elem az üzletszabályzat előírása. A Felügyelet az abban meghatározott kikötések érvényesítését az egyes bankokra kötelezően előírhatta, és ilyeneket ajánló jelleggel közzé is tett. Az MT rendelet jogot biztosított a Felügyeletnek, hogy a banki tevékenység teljesítése, a betéte-sek és hitelezők biztonságának megóvása, a banktevékenység jogszabályoknak való megfelelése érdekében a jogszabályokban, valamint a Felügyelet által kiadott engedélyekben meghatározott feltételektől való eltérés esetén a helyre-állításra határidő kifizetésével felszólíthat, intézkedési terv benyújtására, illetve felügyeleti bírság díj fizetésére kötelezhet. Sőt, egyes banktevékenységekre vonatkozóan meghatározott időre korlátozhatja vagy megtilthatja az üzletvitel folytatását. Ezen túl magasabb vezető állású dolgozót a banki tevékenységgel kapcsolatos feladatok ellátása alól felmenthet, végső ponton a banktevékenység végzésére adott engedélyt visszavonhatja.

A felügyeleti és a bankári tevékenység törvényi szintre emelése 1991-ben történt meg. A Pénzügyintézetekről és a pénzügyintézeti tevékenységről szóló 1991. évi LXIX. törvény a piacgazdaság fejlődésének klasszikus vetületű kívánalmaihoz igazodva alapvetően a következő területekre fókuszált:

- a megtakarítások ösztönzése, a betétesek és befektetők pénzügyintézetek iránti bizalmának növelése,
- a pénzügyintézeti rendszer működőképességének, megbízhatóságának, a pénzügyintézeteknél elhelyezett betétek biztonságának fokozása,
- a gazdaság működtetéséhez, fejlesztéséhez szükséges hiteltőke bizto-sításának, illetve a pénzfolyamatok zavartalanságának elősegítése,
- a pénzügyintézeti tevékenység körültekintő, a vállalkozás szabadságát, a piaci szereplők versenyképességét, a piaci fegyelmet fenntartó, a ha-tékony pénzügyintézeti szolgáltatások bővülését, rugalmasságát elősegítő szabályozása,

- a pénzügyintézeti tevékenység végzés alapfeltételeinek versenysemleges meghatározása,
- a pénzügyintézetek ésszerű kockázatvállalásának, megfelelő tartalékképzésének elősegítése,
- a magyar pénzügyintézeti rendszer fokozatos nemzetközi integrációja,
- a pénzügyintézeti rendszer biztonságos működését szolgáló állami bankfelügyeleti rendszer továbbfejlesztése.

A tizenkét fejezetből álló törvény meghatározta a pénzügyintézeti tevékenység folytatásának feltételeit, a tulajdonosokra, a pénzügyintézeti vezetőkre és a pénzügyintézetek alkalmazottjaira vonatkozó követelményeket. A pénzügyintézet biztonságos működtetése érdekében a szavatoló tőkére, tőke megfelelésre, a folyamatos fizetőképesség fenntartására, a minősített kintlévőségek utáni céltartalékképzés szabályaira, továbbá az általános tartalékképzésre, betétvédelmi alapra és önkéntes betétbiztosításra rendelkezett. A tevékenységi szabályok vonatkozásában definiálásra kerülnek a pénzügyintézet által nem vagy csak korlátozottan végezhető tevékenységek, továbbá az egyes pénzügyintézeti típusokra vonatkozó különleges szabályok, illetve az ügyfélforgalommal kapcsolatos előírások. A törvény VII. fejezete taglalta az Állami Bankfelügyelet jogállását, hatáskörét, a bankfelügyelet dolgozóira vonatkozó különös szabályokat és a bankfelügyelet működési, eljárási rendjét. A törvény kitért a könyvvizsgálati szabályokra, külföldi pénzügyintézetek bankképviselőire és a versenyszabályokra. A XI. fejezet a szükséghelyzetben hozott intézkedések és felszámolások sajátos szabályait tartalmazta. Az 1990-es években jellemzők voltak a nem megfelelő bankműködés következtében előálló hazai banksődök,⁴ amelyek a felügyelet hatékonyabb szabályozási és ellenőrzési munkájára vonatkozó elvárásokat tovább növelték.

A felügyeleti ellenőrzési módszertan fejlődésének érzékeltetése miatt tanulságos egy nemzetközi konferencia eredményeinek számbavétele – még 1993-ból.⁵ A tanácskozás célja az volt, hogy a magyar felügyelet által összegyűjtött tény- és problémaanyag már olyan stádiumba jutott, hogy – a továbblépés

⁴ LENTNER Csaba: *Rendszerváltás és pénzügypolitika. Tények és tévhit*. Budapest, Akadémiai, 2016. A könyv részletesen kitér számos magyarországi bank csődmenetelére, amelynek hátterében a nem megfelelő üzletvitelt, illetve a szabályozási, a felügyeleti anomáliákat és az állami tulajdonlás következtében előálló szerepzavarokat, de főleg a rendszer kiforratlanságát 'korai gyermekbetegségként' vélelmezi.

⁵ A svájci és a német kormány támogatásával jött létre 1993 áprilisában az Állami Bankfelügyeletnél egy nemzetközi konferencia. Igazolható, hogy a magyar felügyelet számolt a pénzügyi piacon bekövetkező gyors fejlődéssel, de egyidejűleg a felügyeleti munka folyamatos megújításának szükségességével is.

érdekében – szükségessé vált nemzetközi, nagy tapasztalatú szakemberekkel történő megvitatása. Megállapítás volt, hogy a magyarnál sokkal gazdagabb hagyományú közegben is kész receptek nélkül állnak szembe néhány olyan gonddal, mint Magyarországon. Az is kiderült, hogy bizonyos magyar kérdésfelvetéseket a külföldi szakértők meg sem értnek. Ezek zömmel olyan jelenségekre vonatkoztak, amelyek az átmenetből vagy a magyar pénzvilág tanuló állapotából következtek. Az eszmecsere konkrét kérdéseként merült fel a pénzügyi innovációk kezelése. Gyakran keletkeztek – már akkor is – olyan értékpapír típusok, amelyekkel az értékpapír felügyeleti szerveknek is tenni-valójuk lenne.⁶ Már akkor elmosódóban volt a határ a banki és a biztosítási ügyletek művelői között, mert az ezekkel kapcsolatos feladatokat a biztosítás-felügyelettel együtt lehet csak megoldani. Ugyanígy az értékpapír műveletek szabályozása is harmonizálást kíván a bankfelügyelet és az értékpapír felügyelet között. Már ekkor, 1993-ban felvetődött a felügyeletek közötti együttműködés szorosabbra fűzése. Több szempontból is figyelemre méltó volt, hogy a bankok tulajdonosait mennyire eltérően kezeli az egyes országok felügyeleti gyakorlata. Banktulajdonosnak lenni nem pusztán jog, de privilégium is, amelyhez fokozott kötelezettségek társulnak. Ilyen például a közvélemény kellő tájékoztatása, hisz a tulajdonos nem csak, sőt nem is elsősorban a saját pénzét kockáztatja. Jellegzetesen különböző lehet azonban a nyitottság foka, ahogy a tulajdonosoknak meg kell jeleníteni a bank vagyoni állapotát a nyilvánosság előtt. Ez az ország jogrendszerétől, a bankszektor fejlődésének típusától függ. A német, osztrák, svájci szakértők magától értetődőnek tekintették, hogy a bank szervezetében rejlő kockázati tényezők között a legnagyobb jelentőségű a menedzsment minősége. Az 1990-es évek első felében rendkívül tanulságos volt látni, hogy mennyire eltérő az állami szféra és a bankrendszer kapcsolata Németországban és Svájcban. A kapcsolat rendkívül szoros a német rendszerben, ezt többek között kifejezte az állami tulajdonú bankszektor magas aránya, ami együtt járt a betétek csaknem teljes védettségével, a magánszektorban éppúgy, mint az állami vagy szövetkezeti tulajdonú bankok esetében. Ehhez képest laza és gondos távolságtartást mutató az állam és bankrendszer kapcsolata Svájcban, noha ott is létezik a helyhatóságok tulajdonában lévő ún. kommunális bankok hálózata. A különbségekben nyilvánvalóan az eltérő hagyományok, adottságok és filozófiák játszanak szerepet, ugyanakkor e két országot tekintve nem volt és most sincs különbség a bankrendszer működési biztonsági követelménye

⁶ Ebben az időben még az Állami Bankfelügyelettől külön működött az Értékpapír Felügyelet és a Biztosítás Felügyelet.

tekintetében. Nem kevésbé jelentősek a válságkezelés alapelvei, amelyekben viszont nem látszott nagy különbség a három ország szakértőinek véleménye között. A legfontosabb alapelvként az kristályosodott ki, hogy az egyes bankok válsága lehetőleg minél kevésbé zavarja meg az egész bankrendszer működését, így a válságkezelés módját ehhez kell igazítani. A második alapelv a költség/haszon megközelítés alkalmazása a válságkezelésben. Vagyis a legkisebb költség mellett a legkisebb veszteséggel járó megoldásokra kell törekedni.⁷ A harmadik konklúzió – az eddigiekből következően –, hogy a válságkezelés legutolsó lehetősége a felszámolás, a legkedveltebb pedig a fúzió.

3. Szemelvények a jegybanki és bankfelügyeleti szabályozás egyetemes történetéből

A stabil, kiszámítható bankműködést garantáló szabályozás és a következetes felügyelet régebbi, tradicionálisabb gyökerekből ered, mint a magyar rendszer-változás idejére jellemző állapot. Lényeges azonban, hogy Magyarországon a piaci körülmények között működő kereskedelmi bankélet az 1947-es államosításokat követően egészen 1987-ig hiányzott. Sőt, az újjáalakult kétszintű bankrendszer kereskedelmi bankjai csak félig voltak piacérettek, vagyis valóban piaci alapokon működők, hiszen állami tulajdonban álltak, gyenge hatékonyságú állami vállalatokat és a kormányok által preferált nem piacérett kis- és közép vállalkozásokat hiteleztek, és részben az állami ráhatás, a sok esetben nem eléggé következetes állami gazdaságpolitikai elvárások következtében hatalmas veszteségeket szenvedtek el, amelyeket a kormányzat az 1990-es években konszolidálni volt kénytelen. A bankszabályozási mechanizmus működésének jobb megértéséhez kanyarodjunk a nemzetközi történelmi gyökerekhez.

Jegybanktörténeti, szabályozási szempontból a legjelentősebb esemény 1694-ben, a Bank of England alapításával történt, ami a modern jegybankok kifejlődésének kezdete. Az angol jegybank felhatalmazást kapott bankjegyek kibocsátására és bankügyletek bonyolítására és – mint az állam hitelezőinek testülete – államkölcsonök nyújtására, kincstárjegyek forgalomba hozatalára,

⁷ 15 év elteltével, 2008 őszén, az Amerikai Egyesült Államokban (is) e válságkezelési felfogás érvényesült a *too big to fail* koncepció alkalmazásával, amikor a kormány megmentette a Lehman Brothers pénzintézetet és más jelentősebb bankokat. Továbbá 2007 őszén, az Egyesült Királyságban, amikor a brit kormány a Northern Rock segítségére sietett, sőt, még állami felügyelet alá is helyezte, hogy a 'fertőzés' ne terjedjen tovább a bankszektor egészére, ne rendítse meg az ágazat egészét.

forgalmazására. Klasszikus kincstári funkciójából adódóan az állami bevételek kezelésére is kiterjedt a hatásköre. Kereskedelmi váltók leszámítolásával a gazdaság pénzellátását segítette. A bankjegykibocsátás szabályozására a Bank of Englandot 1844-ben emissziós és bankosztályokra osztották. A magyar bankrendszer története – az európai bankrendszerek fejlődési útját követve – a XIX. század elejétől veszi kezdetét. 1817-ben alakult meg az Osztrák Nemzeti Bank, amely bankjegykibocsátási jogot nyert a császárság egész területére. Később kibővítették üzletkörét letéti ügyletekkel, lombard kölcsönökkel, államkincstári utalványok leszámítolásával. 1878-ban hozták létre az Osztrák–Magyar Bankot, amely mindkét ország területén jegybanki szerepet játszott. Az I. világháborút követő béketárgyalási, átalakulási időszakot követően, 1921-ben alapították a Magyar Királyi Állami Jegyintézetet, majd 1924-ben hozták létre a Magyar Nemzeti Bankot, amely állami tulajdonban, részvénytársasági formában működött. Váltók, értékpapírok, közraktári zálogjegyek leszámítolására, kézi-zálog kölcsönök nyújtására, letéti, betéti, és zsríró üzlet folytatására, bizományi ügyletek végzésére, arany és ezüst kereskedelemre, továbbá külföldi valuták és devizák adásvételére kapott felhatalmazást.

A gazdaság fejlődésével együtt járó folyamat a jegybanki mechanizmusok és a kereskedelmi banki funkciók elkülönülése. A klasszikus kétszintű bankrendszer keretei között a központi bank a kereskedelmi bankok tevékenységét a monetáris irányítás keretében szabályozza. Lehetséges csoportosítás a monetáris irányítás eszközeit mennyiségi és minőségi módszerekre osztani. Mennyiségi vagy általános monetáris irányítási eszközök azok, amelyeket a monetáris hatóságok a gazdasági ágak, gazdasági szereplők közötti különbségtétel nélkül alkalmaznak, vagyis egységes, normatív módszerek a gazdaság egészére. A mennyiségi irányítás főbb módszerei: refinanszírozási kamatpolitika, refinanszírozási feltételek, nyíltpiaci műveletek, kötelező tartalékráta rendszere, kontingentálás (hitelállomány szabályozás), továbbá erkölcsi ráhatás jellegű intézkedések. A szelektív monetáris irányítás keretében is alkalmazhatók a mennyiségi irányítás eszközei, de nyilván akkor nem általános feltételek, hanem külön kijelölt, ágazati célra irányított differenciált elvárások mentén. A szelektív hitelirányítás további eszközei: differenciált kamat, hitellejázat, állami refinanszírozási lehetőségek gazdaságpolitikai célokat figyelembe véve, a hitelfelvevőktől megkövetelt saját tőke hozzájárulás mértéke, állami garanciák megkövetelése, illetve biztosítása, adósságok elengedése, konszolidálása, egyes hitelfelvevői körök diszkvalifikálása a hitelezésből.

A jegybanki és a kereskedelmi banki funkciók elkülönülése akkor történik meg, amikor a törvényes fizetőeszköz kibocsátásának jogával a jegybankot

ruházzák fel, amely ezáltal a bankrendszer központi intézményévé válik. A jegybank szabályozása a kereskedelmi bankok működésére, sőt, a makroszintű folyamatokra is hatást gyakorol. A monetáris politikával szembeni alapkövetelmény, hogy független státusában segítse a gazdaságpolitikai célok megvalósulását, különösen egy alacsony inflációs szint fenntartásával. Végső soron a gazdaságpolitika egészének legfontosabb célja – indirekt mechanizmusokon keresztül – a hosszútávon fenntartható, stabil gazdasági növekedés biztosítása. A jegybank ezt azzal tudja támogatni, hogy kiszámítható és hiteles monetáris politikájával az inflációt alacsony szinten tartja, a pénzromlás mértékét gátolja, a befektetési, termelési hajlandóságot fenntartja. A kereskedelmi bankok és más piaci szereplők számára 'közvetített' üzenetei mentén stabil, növekedésre képes gazdasági környezet alakul ki.

Tradicionalis értelemben a pénz- és hitelkínálat, valamint a pénz- és hitelkereslet befolyásolására, azaz a bankok tevékenységének szabályozására a következő jegybanki eszközök adottak:

- számlavezetési tevékenységével összefüggésben betét elfogadás, megfelelő biztosíték ellenében hitelnyújtás,
- nyíltpiaci műveletek és visszavásárlási megállapodások keretében értékpapírok vásárlása, eladás és közvetítés azonnali és származtatott piacokon,
- saját értékpapír kibocsátása,
- árfolyamok és kamatok befolyásolása, meghatározása,
- értékpapírok leszámítolása (viszont-leszámítolása),
- a kötelező tartalékok szabályozása és
- rendszerkockázatok kezelése.

A jegybank azért végez pénzpiaci műveleteket, hogy a jegybanki kamatlépek hatékony transzmisszióját megvalósítsa. Segítse a hitelintézetek likviditásmenedzselését és hozzájáruljon a bankrendszer stabilitásához. A pénzügyi közvetítés hatékonyságára, a pénzügyi verseny előmozdítására való törekvés hozzájárul a jegybanki célok teljesüléséhez, vagyis az árstabilitás eléréséhez és fenntartásához. A jegybank által alkalmazott eszköztáron belül funkciójuk szerint megkülönböztetünk:

- irányadó instrumentumként szolgáló eszközöket, amelyek a transzmissziós mechanizmusban töltenek be lényeges szerepet,
- a bankközi kamatok volatilitását (változékonyságát) csökkentő eszközöket, amelyek a hitelintézetek likviditáskezelését támogatják,

- sterilizációs eszközöket, amelyek a bankrendszer likviditás-többletének lekötését szolgálják,
- és az árfolyam direkt befolyásolását szolgáló eszközöket.

A jegybanki szabályozás klasszikus elvei mentén történt kialakításra a rendszerváltozás kezdetén a magyar kétszintű bankrendszer és felügyelet, ám működésére az országban zajló gazdasági és társadalmi változások, adottságok olyan jelentős hatást gyakoroltak, aminek következtében a megvalósuló magyar gyakorlat jelentős diszkrepanciákat mutatott. Vagy lehet mondani úgy is, hogy a megvalósult jegybanki szabályozás és felügyeleti metodika a magyar sajátosságokhoz csak limitált módon illeszkedett.

4. A magyar jegybanki szabályozás és hitelélet problémái az 1990-es évek elején

Az 1987 januárjától önállósodó kereskedelmi bankok tevékenysége korlátozott volt. Kezdetben csak vállalati ügyfelekkel állhattak kapcsolatban, míg a lakossági betétek gyűjtését és a lakossági hitelezést 1989-től kezdhették meg. Devizaműveletek végzésére szintén csak 1989-től kaptak felhatalmazást. A gazdasági, intézményi környezet a központi bank műveleteit is jelentősen behatárolta. Pedig az infláció ebben az időszakban vált kétjegyűvé. Az államháztartási deficit növekvő forrásigénye, a gazdaság szereplőinek alacsony megtakarításai miatt a kereskedelmi bankok alapvetően a központi banktól tudtak forrást szerezni. A kereskedelmi bankok pénzigénye jelentős volt, mivel a vállalati szektor részére a forrásokat azonnal ki tudták helyezni. A hatályos számviteli szabályok miatt a kereskedelmi bankok részére lehetőségként adódott, hogy nem mutatták ki a rossz (kétes, behajthatatlan) hiteleiket. Ennek egyik következménye, hogy kockázatérzéketlenek lettek. A gazdálkodó szervezetek ugyancsak immunisak voltak a kamatlábakra, hiszem a magas kamatokat újabb és újabb hitelekből fizethették, az állami költségvetésből pedig kiegészítették, konszolidálták a jelentős veszteségeket felhalmozó bankokat és vállalatokat. Ebben a félpiazi, félállami, tervgazdasági körülményekre emlékeztető helyzetben nem érvényesülhetett a Nemzeti Bank azon piaci funkciója, hogy a pénzkeresletet kamatlábakon keresztül befolyásolja.

Az 1991-es év változást hozott az MNB státuszának, célrendszerének és eszköztárának meghatározásában. Az 1991. évi LX. törvény hatályba lépésével az MNB tevékenységét törvényi szinten szabályozták. A jogszabály döntő

fontosságú volt a központi bank függetlenségének irányába való elköteleződésnek. A központi banki függetlenséget általában⁸ a kormányzati befolyástól való távolságként határozzák meg. A függetlenség a kormány és a központi bank kapcsolatából vezethető le,⁹ megmutatja a kormány oldaláról a monetáris politika befolyásolásának lehetőségét, amely körben a politikai és a gazdasági függetlenség kérdéskörét kell vizsgálni. A politikai függetlenség azt jelenti, hogy a központi bank képes a kormányzat befolyásolásától mentesen monetáris politikai döntéseket hozni. A gazdasági függetlenség értelmezése pedig abban fogható meg, hogy a központi banknak lehetősége van a teljes monetáris eszköztárát szabadon alkalmazni.

Az 1991. évi LX. törvény a Magyar Nemzeti Bankot az országgyűlésnek beszámolni tartozó intézményként határozta meg. Ezáltal a kormánytól való 'távolságtartást' törvényi szinten definiálták. A jogszabály az MNB feladataként szabta a kormány gazdaságpolitikájának támogatását, a nemzeti fizetőeszköz belső és külső vásárlóerejének védelmét. A központi bankot a pénz- és hitelkereslet szabályozójaként a monetáris irányítás felelőseként nevezte meg. Fontos változásként korlátozták az MNB államnak nyújtott hitelnyújtási lehetőségét.¹⁰

Meghatározásra kerültek a monetáris politika keretei, mely körben eszközként szerepeltették a refinanszírozást, a kötelező tartalék és likviditási tartalék szabályozását, a nyíltpiaci műveletek alkalmazását. A jogszabály az MNB számára lehetővé tette kamatok megállapítását, ezek között a jegybanki alapkamat közzétételét. A devizaárfolyamok tartományának meghatározását azonban a központi bank a kormánnyal együtt alakíthatta ki.

Az 1990-es választásokat követően a hazai vállalkozók cégalapítási hajlandósága és ezzel együtt járóan a hiteligénye jelentősen megemelkedett. Ugyanezen időszakban a 'szocialista típusú' nagyvállalati kör banki forrásokra rászorultsága is ugrásszerűen nőtt. Előbbiek a piaci pozíciók megszerzéséért, utóbbiak pedig a piaci pozícióik megtartásáért küzdöttek. Az elégséges vagy az elfogyott saját tőke okán mindkét kör üzleti céljainak finanszírozójává az 1987-ben kialakított, majd az 1990-es években gomba módra (tovább) szaporodó kereskedelmi bankszektor lett. A kereskedelmi pénzintézetek, főleg az

⁸ A jegybanki függetlenség technikai megnyilvánulása intézményi, személyi, működési területen értelmezhető.

⁹ Ld. bővebben Robert ELGIE: Democratic Accountability and Central Bank Independence: Historical and Contemporary, National and European Perspectives. *West European Politics*, vol. 21., no. 3. (1998) 53–76.

¹⁰ BÁNFI Tamás – BALOGH László – VARGA József: *Az államháztartás és a jegybank kapcsolata*. Budapest, Pénzügyminisztérium, 1994. (Kézirat).

újabb alapításúak szinte versenyt folytattak az ügyfelekért, amely a hitelígények kielégítése során sok esetben ötletszerűséggel, a hitelképességi mutatók és másodlagos hitelbiztosítékok nem körültekintő értékelésével párosult. A kihelyezést követő hitelmonitoring tevékenység ugyancsak kiforratlan volt. A politikai érdekek pedig azt diktálták, hogy az új vállalkozói kör és a nagyvállalati kör egyaránt forráshoz, vagyis a további működés feltételéhez hozzájusson. A belső és a magyar termelők által ellátott külső piacokat azonban egyidejűleg lepte el a nyugati konkurencia, így a hitelkihelyezések elsődleges, és sokszor egyetlen fedezetének számító üzleti tervek látványosan, tömegesen omlottak össze. E helyzetben a hitelek meghatározó része kétes követeléssé változott a bankok kezében, amely után a céltartalékolási kötelezettségeiknek vagy nem, vagy pedig szerény mértékben tudtak eleget tenni. Az átgondolatlan hitelezési folyamatokhoz még a felügyeleti struktúrák és módszertan kezdetlegessége is párosult, vagyis a felügyelésre hivatott hatóságok gyenge teljesítménye, amely a behathatatlan hitelek tömegét megsokszorozta, így a hitel vissza nem fizetése általánossá és jóformán következmények nélkülivé vált. Az 1992–1993 fordulójára a bankrendszer összeomlását elkerülendő hitel-, majd bankkonszolidációkba kezdett a politikai vezetés, amelynek terheit a központi költségvetés állta. A hitelek gazdaságdinamizáló szerepe a kezdeti eufória után mérséklődött. Az 1990-es évek közepére nyilvánvalóvá vált, hogy az állami apparátus – akár mint tulajdonos, akár mint szabályozó hatóság – képtelen működtetni a kereskedelmi bankokat. A kusza gazdaságpolitikai közegben az optimális bankműködés módja, típusai, tulajdonosi kötődése nem alakult ki, a hitelkihelyezési folyamatok ismétlődő veszteségeinek konszolidálására az állami költségvetésnek pedig egyre szűkebb mozgásteret maradt. A magyar állami tulajdonban lévő kereskedelmi bankokra jelentkező külföldi felvásárlási törekvések (privatizációs folyamatok) így az 1990-es évek második felére általánossá váltak, amelyek a magyar állam szorult helyzetéből fakadóan rövid időn belül (az első adandó alkalommal) kielégítést is nyertek.¹¹ A fejlett világból érkező új külföldi tőke-

¹¹ A helytelen, átgondolatlan állami bankpolitikából és felügyeleti anomáliákból adódóan a kereskedelmi bankok (értelemszerűen a kereskedelmi banki hitelmonopóliummal egyetemben) a reális piaci ár alatt kerültek értékesítésre, ráadásul a nemzeti garanciák, érdekek adásvételi szerződésekbe történő beiktatása nélkül. Igaz, az államnak sem 'maradt több dolga' a kereskedelmi bankszektoral. Értékesítésre került a bankszektor, így az állam egy olyan feladatától, mondhatni kötelezettségétől 'szabadult meg', amivel 'nem tudott mit kezdeni'. Az új tulajdonosokkal tovább működő kereskedelmi bankok hitelezési tevékenységére pedig évtizedeken át jellemző lett a magyar gazdaságpolitikai érdekek 'kerülése', vagy legalábbis a csak piaci alapon történő figyelembevétele.

erős tulajdonosok – anyabankjaik által – pedig elegendő forrással rendelkeztek, hogy új ügyfélkörüket finanszírozzák.¹²

Egy idő után tehát a kereskedelmi banki hitelek visszaesése okán a pénzügyi intézetek refinanszírozási igénye csökkent, így a refinanszírozási hiteleken keresztüli jegybanki szabályozás szerepe is visszaszorult. A kötelező tartalékráta magas szintjét sem volt célszerű lényegesen emelni, így a központi bank ezzel az eszközzel is korlátozottan tudott élni.¹³ Az MNB addig alkalmazott eszközeinek szabályozási tere egyre szűkült, így indokolttá vált, hogy a direkt eszközök alkalmazása helyett áttérjen az indirekt eszközök keretének kidolgozására. Ennek folyományaként 1993-ra az MNB a kereskedelmi bankok forrásigényeinek kielégítésekor már nem a hagyományos refinanszírozási hitelnyújtást választotta, hanem *repo* és *swap* ügyleteket.

A magyar kétszintű bankrendszer ‘felső’, jegybanki pillérében a monetáris politika alapvető feladata a forint értékállóságának, a külső és belső egyensúlynak a biztosítása, a piacgazdaság fejlődésének segítése, továbbá a vállalati és lakossági megtakarítások fokozása, főleg az értékállóságuk megőrzése lett. A célok megvalósítása érdekében mérsékelni kellett a jegybank államháztartást finanszírozó kereteit, illetve a reálszektor refinanszírozó erejét.¹⁴ A jegybank makrogazdasági szabályozó és befolyásoló funkciói kapcsán – európai normatívákat követve – lényegessé vált, hogy az MNB nem nyújthat folyószámlahitelt vagy bármely más hitelt az Európai Unió működéséről szóló szerződés 123. cikkében meghatározott közszektor számára, továbbá ezektől közvetlenül nem vásárolhat adósságinstrumentumokat – figyelembe véve a szerződés 104. cikkében és a 104b. cikke (1) bekezdésében említett tilalmak alkalmazásához szükséges fogalmak meghatározásáról szóló 1993. december 13-i 3603/93/EK rendeletben foglaltakat. Az államadósság, a költségvetési hiány, ezen túlmenően pedig a reálszektor refinanszírozási kereteinek teljes és gyors ütemű leépítése azonban hibának bizonyult. A költségvetési deficit és annak halmozódása okán növekvő államadósság mértéke azáltal, hogy a jegybankot mint finanszírozót kivonták a folyamatból, nem lett kisebb és főleg nem lett olcsóbb. A költségvetési hiány a termelés mind nagyobb hányadát adó nemzetközi nagyvállalatok

¹² A kereskedelmi bankélet és a tulajdonlás viszonyait lásd HALUSTYIK Anna: Pénzpiaci fejlődés – a kereskedelmi bankolás a kilencvenes években Magyarországon: Tulajdonviszonyok alakulása és a bankprivatizációk. In: RAFFAI Katalin (szerk.) *Placet Experiri: ünnepi tanulmányok Bánrévy Gábor 75. születésnapjára*. Budapest, Print Trade, 2004. 102–111.

¹³ 1995 júniusára a kötelező tartalékráta szintje tizenhét százalékra emelkedett.

¹⁴ A refinanszírozás leépítésének gyorsasága (rövid átmenete) és módja e tanulmány írójának a fő kritikai kifogása.

adókedvezményei, a hazai vállalkozások adóképeségének erőtlensége, a másik oldalon pedig a vállalatok és a lakosság növekvő szubvencionálási igénye által adódott. A finanszírozás ára (kamata) pedig még emelkedett is, hiszen a növekvő magyar államadósság egyre inkább nemzetközi piacokról került lefedésre, amely a kiszolgáltatottságot, vele járóan pedig a kamatot (kamatfelárat) növelte. Az 1980-as évek végétől induló hazai vállalkozások, mezőgazdasági termelők jegybanki refinanszírozási hitelektől történő megfosztása ugyancsak hibás gazdaságpolitikai döntésnek bizonyult, hiszen a tőkeszegény, felvevőpiaci és kereskedelmi banki hitelhez jutási problémákkal, nyugat-európai versenytársakkal küzdő hazai ágazatok a kieső állami támogatásokon, gyengülő protekcionizmuson túl még a kedvezményes jegybanki hiteleiket is elveszítették, amely tömeges vállalati csődöt és munkanélküliséget okozott.

A rendszerváltozás kezdetétől – a refinanszírozás felszámolásával párhuzamosan – folyamatosan piaci alapokra helyezték a lakossági hitelezést is, jelentős mértékben decentralizálták a devizaműveleteket. A magyar gazdaság és társadalom azonban nem volt felkészülve a jegybanki szabályozás liberalizációja következtében előálló helyzetre. A bankszámlanyitás (a pénzforgalom rendjének) könnyítése, sőt, a több bankszámla- és hitelszámlanyitás a gazdaság pénzügyi rendjét felborította, átláthatatlanná váltak a vállalati hitelkapcsolatok és tervezhetetlenné a nemzetgazdasági folyamatok. Mind a társadalom, mind a hazai vállalati kör pedig szabályozási liberalizáció és a refinanszírozási politika leépítése következtében a fizetés- és működésképtelenség irányába süllyedt. Az 1990-es évek közepére a nemzetgazdaság működése elnehezült. 1995-ben egy fiskális és monetáris elemekből álló gazdaságpolitikai kiigazító csomag került elfogadásra, amelynek fiskális ága jelentős restriktívot tartalmazott, a Magyar Nemzeti Banknak pedig 1995-től elsődleges és szinte kizárólagos célja az infláció fokozatos mérséklése lett. A jegybanktörvénynek megfelelően a kormány és az MNB 1995 márciusában új árfolyamrendszert vezetett be. Ez egy szűksávós, csúszó árfolyamleértékelési rendszer volt. A korábbi kiszámíthatatlan forintárfolyam leértékelési lépéseket egy kiszámítható árfolyamrendszerrel váltották fel. A forintot a továbbiakban előre meghatározott ütemben értékelték le. A bejelentett árfolyamtól az ingadozás fel és le is 2,25%-kal térhetett el. Az akkori meghatározás szerint az új árfolyamrendszer a kiszámíthatóság mellett a hitelesség helyreállítását szolgálta. Az inflációs horgony az árfolyam lett. A belföldi szereplők a külföldi valuták vásárlóerejének segítségével határozhatták meg a forint várható vásárlóerejét, alakíthatták áraikat. Az árfolyamrendszer a monetáris politika mozgásterét erősen korlátozta. Lényegében a csúszó leértékelés üteme határozta meg a központi bank lehetséges mozgásterét. Az új jegy-

banki szabályozás legfőbb problémája azonban az lett, hogy a magyar gazdaság teljesítményeinek leértékelését (a forint leértékelésén keresztül) tervszerűvé, tervezhetővé tette, amelynek következtében a magyar gazdaság sebezhetősége és teljesítmény romlása tovább fokozódott.

5. Konklúzió – összefoglalás helyett

Az 1987-től újjászervezett magyar bankélet és szabályozás a piacgazdasági átmenet meghatározó intézményévé vált. A jegybankpolitikában végrehajtott szabályozási elemek azonban teljes mértékben nem illeszkedtek a magyar piaci szereplők igényeihez, sőt, sok esetben azok működésére romboló hatást keletkeztettek. A kereskedelmi bankok hitelezési tevékenységét ellenőrizni hivatott jegybanki és bankfelügyeleti hatóságok pedig a politikai függőségük, a vonatkozó tapasztalat híján csak részlegesen töltötték be a funkciójukat. Ennek következtében a piacgazdasági átmenet határfoka jelentősen romlott, amely mind a nemzetgazdaság, mind a vállalati-háztartási szektor teljesítményére rányomta bélyegét.

Az elkövetett hibák ellenére lényeges azonban hangsúlyozni, hogy a piacgazdasági rendszer alapjainak lerakásában az új szabályozási normákkal felruházott jegybank és a kereskedelmi hitelélet megindulása meghatározó szerepet töltött be. A hitelezésen keresztül történő nagyobb hozzáadottérték-teremtés fő akadályja az elégséges szakmai tapasztalatok hiányán túl a felügyeleti tevékenység ellentmondásos, sokszor szabálytalanságokat is megengedő, megtűrő módjának tulajdonítható. Bár, tegyük hozzá, mindezen anomáliák sok esetben az akkori politikai élet zavaraiából, a piacgazdasági normák ellentmondásos megítéléséből, a prioritási sorrendet sokszor átértékelő állami gazdaságpolitikából 'kerültek át' a bankszektorba.

GONDOLATOK A KÖZTEHERVISELÉSRŐL¹

NAGY Zoltán – PETRÓ Angéla
egyetemi tanár (ME ÁJK) – egyetemi hallgató (ME ÁJK)

Halustyik Anna személyében a pénzügyi jogászok egy meghatározó egyénisége távozott el közülünk. Különösen megrendítő volt, hogy hirtelen ragadta el a halál. 2017 tavaszán, az OTDK-án Miskolcon még jókedvűen beszélgettünk a nyugdíjba vonulásáról, amely nem jelentette volna a tudományos munka és a tanítás abbahagyását. Tovább akarta segíteni a fiatalokat a tudományos pályán, ahogy azt tette egész életében. Én is sokat köszönhetek neki, végigkísérte tudományos pályafutásomat és segítette boldogulásomat a pályán. Emlékét, azt hiszem úgy őrzöm meg leginkább, hogy példáját és tanácsait követve a pénzügyi jog iránt elkötelezett hallgatóval írom meg a tanulmányomat, bízva abban, hogy ő is tovább bővíti a pénzügyi jogászok kis közösségét.

1. Bevezető gondolatok

A modern állam közfeladat-ellátása sokoldalú és összetett. A történelem során az állam egyre több feladatot vállalt fel, amelyhez biztosítania kellett a közbevételeket és kiterjeszteni a közteherviselési kötelezettséget. Az állami szerepvállalás mértékét az állami bevételeknek vagy kiadásoknak a megtermelt jövedelemhez (GDP) viszonyított arányával jellemzik. Ez a bevételek esetén a centralizációs, a kiadások esetén az újraelosztási hányad.² A modern állam funkcióit a szakirodalom három szempont alapján jellemzi, amely megmutatja az állami feladatvállalás összetettségét. A közhatalmi funkciók alatt a szakiro-

¹ A tanulmányban ismertetett kutatómunka az EFOP-3.6.1-16-00011 jelű „Fiatalodó és Megújuló Egyetem-Innovatív Tudásváros – A Miskolci Egyetem intelligens szakosodását szolgáló intézményi fejlesztése” projekt részeként – a Széchenyi 2020 keretében –, az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.

² ZSUGYEL János (szerk.): *A közpénzügyek nagy kézikönyve*. Budapest, CompLex, 2009. 39.

dalom a védelmi, az államszervezési, a társadalomszervezési, a jogszolgáltatási feladatokat érti. A jóléti funkciók célja a humán tőke újratermelése és megőrzése. A jóléti államok gazdasági fejlettségük és gazdaságpolitikai céljaiktól függően különböző szintű és mértékű jóléti szolgáltatást végeznek.³ A gazdaságpolitika kialakítása során az állam több területen vállal szerepet. A gazdaságfejlesztés, a befektetés-ösztönzés, a munkahelyteremtés vagy a gazdasági válság kezelésével kapcsolatos feladatokban fontos szerep hárul az államra.⁴ A közfeladat-ellátás egyaránt igényli a szabályozási, a jogalkotási tevékenységet és a finanszírozási tevékenységet. A jogszabályok megfogalmazzák a közfeladatokat és ellátásuk feltételeit, a költségvetési gazdálkodás révén pedig megteremtődnek a közfeladat-ellátás finanszírozásának feltételei.

Az állam a közgazdasági funkciója keretében erőforrásokat von el a magán-szférából (allokáció), majd ezeket az erőforrásokat újra felosztja (redisztribúció), illetve fiskális és monetáris eszközökkel befolyásolja a piacgazdaságot és biztosítja a gazdasági egyensúlyt (stabilizáció).⁵ A közszükségletek közfeladat-ellátás útján kerülnek kielégítésre.

2. A közteherviselés célja a közfeladatellátás pénzügyi fedezetének biztosítása

A közfeladatok köre és tényleges tartalma dinamikusan változó.⁶ A közfeladatokat illetően nehezebb állást foglalni, mivel – ahogy említettem – nem állandó (szűkíthető vagy bővíthető) kategória. A közfeladatok pontosabb körülírása három alapvető megközelítési irány kínálkozik. Így közfeladatnak minősülhet minden olyan tevékenység:

- amely részben vagy egészben közpénzből kerül ellátásra (fiskális megközelítés),

³ A társadalombiztosítás, azon belül is a nyugdíjbiztosítás kérdéseivel foglalkozik VARGA Zoltán: A magyar nyugdíjrendszer alakulása a rendszerváltozás után. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXIV. (2006) 527–544. A szociális ellátások rendszeréről lásd Tóth Hilda: Alapkérdések. In: Tóth Hilda (szerk.): *Szociális jog – Társadalombiztosítási jog*. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2013. 11–28.

⁴ A gazdasági válság nyugdíjrendszerre gyakorolt hatásait vizsgálja VARGA Zoltán: A gazdasági válság hatása a nyugdíjrendszer pénzügyeire. [Opuscula Szegediensia 4. Pólay Elemér Alapítvány Könyvtára 33.] Szeged, SZTE, 2011. 241–260.

⁵ ZSUGYEL i. m. 39–41.

⁶ TORMA András: A közigazgatás feladatai és funkciói. <http://www.jogikar.uni-miskolc.hu/projectSetup/files/koi/kozig1/a-kozigazgat-as-funkcioi-es-feladatai-igazgatasszervezo.pdf>

- amit jogszabály ekként határoz meg (pozitívista felfogás),
- amely közösségi összefogással hatékonyabban végezhető el (funkcionalista felfogás).⁷

A közfeladat fogalmilag szélesebb jelentéstartalmú, mint az állami feladat, hiszen a közfeladat fogalmába az önkormányzati, a köztestületi és az egyéb közszükségletek kielégítésére irányuló feladat is beletartozik. Közfeladat az, amit jogi aktussal ilyennek minősítenek, azaz az állam, az önkormányzat dönt arról, hogy melyek azok a termékek, javak, illetve szolgáltatások, amelyekről maga kíván gondoskodni. Jogi értelemben a közfeladatokat a szakirodalom négy csoportba sorolja (másképp nem fedezhető szükségletek, a szolgáltatást igénybevevők köre nem meghatározható, alkotmányos alapjogok, állami gazdasági intervenció).⁸

A másképp nem fedezhető szükségletek körébe tartoznak azok az elsősorban alapvető állami funkciók, amelyeket csak az állam képes ellátni. Ilyenek közé tartoznak a védelmi (hónvédelmi, rendvédelmi) funkciók és a közigazgatási feladatok. Vannak olyan közfeladatok, amelyeknél a szolgáltatást igénybevevők, illetve a haszonélvezők köre nem határozható meg pontosan. Ilyen terület többek között a környezetvédelem vagy az árvízvédelem. A közfeladatok jó része alkotmányos alapjogként fogalmazódik meg, azaz a legmagasabb szintű jogszabály írja elő ellátandó kötelező közfeladatként, mint az egészségügyi ellátást vagy a közoktatást. Az állami gazdasági intervenció szerepe a modern társadalmakban jelentős, de a gazdasági válság óta különösen előtérbe került.

A közfeladat ellátása többféle formában is történhet. A legjellemzőbb a költségvetési szervek útján az államháztartás keretében történő feladatellátás. A költségvetési szervek a közfeladatot alaptevékenységként az államháztartás részeként, államháztartási egységként látják el.

A közfeladat-ellátásra sor kerülhet úgy is, hogy a központi költségvetés pénzügyi fedezetet biztosít, azaz a magángazdaságba tartozó gazdálkodó szervezetek végzik költségvetési ellentételezéssel a közfeladatot. Ilyenek többek között a személyszállítást, a tömegközlekedést végző gazdasági társaságok (MÁV, VOLÁN). Ezek a gazdálkodó szervezetek részben vagy egészben magántulajdonban vagy állami, önkormányzati tulajdonban egyaránt állhatnak. Lehetnek továbbá olyan államháztartáson kívüli szervezetek (egyház,

⁷ BALOGH Zsolt: Közpénz, közfeladat, közérdekű adat. *Jogi Fórum blog*, <http://www.jogiforum.hu/blog/1/1>

⁸ SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog I.* Budapest, Osiris, 2007. 28–29.

társadalmi szervezet, alapítvány stb.), amelyek köznevelési, szociális, gyermekjóléti feladatot látnak el a közfeladat-ellátás körében. Jól látszik tehát, hogy a közfeladat-ellátásnak bonyolult intézményrendszere van. A szakirodalom az intézményrendszer szereplőit két csoportra bontja, különbséget tesz köztük a gazdálkodási forma és közpolitikai ágazat, azaz tevékenységterület szerint.⁹

A közfeladatok finanszírozása közösségi és magánforrásokból egyaránt történhet. A magánfinanszírozás díjfinanszírozással, kölcsönforrás bevonásával és tőkebevonásával történhet. A díjfinanszírozás esetén a 'használó fizet' elve érvényesül, hiszen a közszolgáltatást igénybe vevők a szolgáltatáshoz történő hozzáférés fejében a szolgáltatás fenntartásához hozzájárulnak. A használati díjak két típusa különböztethető meg, az igénybevétel tényével kapcsolatos, illetve az igénybevétellel arányos díjak érvényesítése. A használati díjak esetén kedvezmények formájában különféle közpolitikai preferenciák is érvényesíthetők.

A hitelfelvétel lehetősége tulajdonképpen a közbevételek ciklikusságából adódó likviditási hiány pótlására és fejlesztések finanszírozására szolgál. A hitelfelvétel az új államháztartási szabályozásban jelentősen korlátozott a költségvetési hiány és az államadósság szabály betartása érdekében. A tőkebevonás különféle szerződéses viszonyt jelent, amelyben a beruházások megvalósítására magántőke bevonására kerül sor a közszférában (koncesszió, PPP).

A másik finanszírozási forrás, amely meghatározó a közszférában a közjogi vagy közhatalmi bevételek, amelyeket az állam a közteherviselési kötelezettség alapján a közhatalmi kényszer útján fizetési kötelezettségként beszed.¹⁰

3. A közteherviselés alanyi körének meghatározása

Még a közelmúltban is sokakban felmerült, hogy vajon csak magyar állampolgárok lehetnek-e a közteherviselési kötelezettség alanyai? A rendszerváltás idején ez a kérdés – amely manapság már triviálisnak tűnhet – számos jogértelmezési problémát vetett fel. Az Alkotmánybírósághoz több olyan beadvány is érkezett a '90-es évek elején,¹¹ amelyekben arra való hivatkozással kérték

⁹ ZSUGYEL i. m. 44–45.

¹⁰ SIVÁK József – VÍGVÁRI András: Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába. Budapest, CompLex, 2012. 86–90.

¹¹ A 62/1991. (XI. 22.) és a 21/1991. (IV. 26.) AB határozatok esetében is azt vitatták az indítványozók, hogy gazdálkodó és egyéb szervezetekre adófizetési kötelezettség nem vonatkozhat az Alkotmány szövege szerint. Ennek ellenére rendeletben mégis előírták számukra. A felvetett

egyes jogszabályok alkotmányellenességének a megállapítását, hogy a jogalkotó figyelmen kívül hagyta az Alkotmány 70/I. szakasz előírását, miszerint: „minden állampolgár köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.”¹² Az indítványozók értelmezése szerint jogi személyeknek és külföldi állampolgároknak a magyar állami bevételekhez való hozzájárulást nem lehetett volna előírni.

Az indító kérdésre az alkotmánybírák nemmel feleltek. Ahogy ők fogalmaztak: „Minthogy az Alkotmány 70/I. §-a az állampolgári körön kívül esőket nem zárja ki a közteherviselésből, az Alkotmánybíróóság álláspontja szerint rájuk is értelemszerűen vonatkoztathatóak az itt megfogalmazott elvek.”¹³

Az idézett magyarázatot alapul véve az *argumentum a contrario* logikai következtetéssel jutottak döntésre, ami annyit tesz, hogy ami nincs kizárva vagy tiltva, az megengedett.¹⁴ Mivel az Alkotmány szövege explicit módon semmilyen alanyi kört nem zárt ki a közteherviselés terhe alól, így az indítványozók által vitatott jogszabályt ebből a szempontból nem találták alkotmányellenesnek.

A közteherviselés elvét ily módon nem csak magyar állampolgárra és nem csak természetes személyekre vonatkoztatták, függetlenül attól, hogy az „alapvető jogok és kötelességek” elnevezésű fejezetben belül került elhelyezésre.

A szakirodalomban ugyanakkor sokan, sokféleképpen igyekeztek részleteiben is kibontani, alátámasztani a bírák döntését. Van, aki szerint rendszertani értelmezéssel terjesztették ki az alanyok körét olyanokra, akikről az Alkotmány szövege *expressis verbis* nem rendelkezett, mégpedig az Alkotmány 9. és 11. §-ait alapul véve, amelyek a köz- és magántulajdon egyenrangúságát és a gazdálkodó szervezetek önálló gazdálkodását deklarálják.¹⁵ Olyan nézettel is találkozhatunk, amely a közteherviselés elvének állampolgársággal való összekapcsolását kategorikusan elutasítja, mondván, itt tulajdonosi minőséghez kapcsolódó elvonással állunk szemben, ahol a pénzügyi jelleg a domináns és a közjogi érintettség csak másodrangú. Napjainkban az állampolgársághoz politikai

értelmezési problémának azért is van jelentősége, mert a *lex superior derogat legi inferiori* elv értelmében alacsonyabb szintű jogszabály tartalma nem lehet ellentétes magasabb szintűvel. Tehát rendelet vagy törvény önkényesen nem tágíthatja ki az alanyok körét olyanokra, akikről az Alkotmány nem rendelkezik.

¹² A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 70/I. §.

¹³ 62/1991. (XI. 22.) AB határozat.

¹⁴ SZABÓ Miklós: *Ars Juris – A jogdogmatika alapjai*. Miskolc, Bíbor, 2005. 182.

¹⁵ JAKAB András (szerk.) *Az alkotmány kommentárja. III. kötet*. Budapest, Századvég, 2009. 2072. és a 21/1991. (IV. 26.) AB határozat indoklása.

jogok kapcsolódnak, ezzel szemben a közteherviseléshez nem.¹⁶ (Bár a magyar történelemben is volt példa az ellenkezőjére, amint azt az 1874. évi XXXIII. törvénycikk¹⁷ is mutatja.)

Nem hagyható szó nélkül az sem, hogy hosszú ideig ténylegesen az állam és polgára közötti közjogi kapcsolat hangsúlyos területét értették alatta. Számos alkotmányjogról szóló tankönyv foglalkozik ezzel a témával az állampolgári kötelezettségeken belül, de egyetértünk azzal a kijelentéssel, hogy a közteherviselés tartalma a történelem során annyira megváltozott, hogy annak „állampolgársághoz való kötése fokozatosan idejétműlttá válik”.¹⁸ Úgy gondolom tehát, hogy a 70/I. § „minden állampolgár” kifejezése grammatikai, szószerinti interpretációja az indítványozók értelmezésével cseng össze, de ha a jogalkotó vélelmezett szándékából indulunk ki, akkor az nyilvánvalóan nem irányulhatott arra, hogy egy meghatározott kör ne lehessen közteherviselési kötelezettség alanya, ha pedig mégis, akkor erre tett volna utalást.

A vitatott szövegrész az 1989. évi XXXI. törvénnyel¹⁹ került be az Alkotmányba, de az Európai Unióhoz való csatlakozási folyamat során, 2002-ben módosítani kellett a szabályozáson, miután a közösségi jog tiltja az állampolgárságon alapuló bármiféle különbségtételt és az Alkotmány szövege nem használta konzekvensen ezt a kifejezést. Az alanyi kör meghatározása során az új *terminus technicus* már sokkal pontosabban a „minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet” fordulatot alkalmazta.²⁰ Ezt helyesen értelmezve az lehet jogalany, akire Magyarország joghatósága kiterjed. A joghatóságot a magyar államhoz fűződő valamilyen objektív körülmény, például állampolgárság, lakóhely, állandó tartózkodási hely, székhely, tevékenység kifejtésének helye stb. alapozhatja meg.

Az új megfogalmazással sikerült alkotmányosan is legitimálni a közteherviselés alá vonható alanyok körét és érzékeltetni, hogy ez az elv általános, megkülönböztetéstől mentes.²¹

¹⁶ SZILOVICS Csaba: *Az igazságos és arányos közteherviselés kialakításának magyarországi feltételeiről*. Pécs, Inter-szféra, 2012. 12.

¹⁷ „7. § Választói joggal bírnak azok is, kik az 1868-ik évi XXVI. törvénycikk szerint első osztályu jövedelmi adó alá eső, legalább 105 frt évi jövedelem vagy II-osztályu jövedelmi adó alá eső legalább 700 frt évi jövedelem [...] után fizetnek jövedelmi adót.”

¹⁸ KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris, 2007. 272.

¹⁹ 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról.

²⁰ 2002. évi LXI. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról.

²¹ JAKAB i. m. 2702–2703.

A jelenleg hatályos Alaptörvényben a közteherviselés alanyára a jogalkotó a XXX. cikk (1) bekezdésében egyszerűen a „mindenki” általános névmást használja.

Az Alaptörvényhez fűzött indokolás szerint ez a megfogalmazás a társadalmi igazságosság elvét általános jelleggel, valamennyi természetes és jogi személyre kiterjedően állapítja meg a közteherviselési kötelezettséget.²² Ezt a szóhasználatot bontja ki részleteiben is a Stabilitási törvény: „Magyarországon minden természetes személy, jogi személy és más jogalany fizetési kötelezettség teljesítésével járul hozzá a közös szükségletek fedezetéhez.”²³ Az Alkotmány szövegéhez hasonlóan, de meglátásunk szerint pontatlanabban, tekintettel arra, hogy az ebben használt „más jogalany” szókapcsolat megint értelmezési problémákat vethet fel. Ez alatt valószínűleg – ebben az esetben is – a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek kell értenünk.

Az egyes adójogi törvények még jobban segítik az alanyi kör meghatározását azáltal, hogy definiálják a törvény személyi hatályát. Példaként említhető, hogy a személyi jövedelemadóról szóló törvény is meghatározza, hogy kit kell belföldi és külföldi illetőségű magányszemélyen érteni.²⁴ Ugyanígy a társasági adóról szóló törvény szintén megadja a társasági adó személyi körét, hatályát.²⁵

A közteherviselés elvének alanyi körre vonatkozó alkalmazása során korlátot az európai uniós normák és a kettős adóztatást kizáró nemzetközi egyezmények jelentenek, miután ugyanannak a személynek a jövedelmét több állam is jogosult lehet megadóztatni.²⁶ Az alkalmazandó jog megtalálásának nehézsége ugyanígy érinti azokat a gazdálkodó szervezetek is, amelyek több állammal vannak jogilag releváns kapcsolatban. Az esetlegesen kialakuló kollíziós helyzeteket az államoknak kell feloldaniuk.

Összességében viszonylag egyetértés tapasztalható a szakirodalomban arra vonatkozóan, hogy már korábban sem csak magyar állampolgárok lehettek a közteherviselés alanyai, de ennek a kijelentésnek az alapjául szolgáló érvekben, indokokban eltérések mutatkoznak. A jelenlegi közteherviselésre vonatkozó szabályozás megfogalmazása megfelelő, kellően általános, valamennyi alanyt

²² Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-325/2016. számú ügyben, előadó: Blaskovits Márta, https://www.ajbh.hu/documents/10180/2500969/Jelent%C3%A9s+egy++telekad%C3%B3+C3%BCgy+vizsg%C3%A1lat%C3%A1r%C3%B3l+325_2016/933891bb-ae66-4ba2-94d4-430fbffc5ad5?version=1.0

²³ 2011. évi CXCV. törvény V. fejezet 28. § (1) bekezdés.

²⁴ 1995. évi CXII. törvény a személyi jövedelemadóról 3. § 2–3. pont.

²⁵ 1996. évi LXXXI. törvény a társasági adóról és az osztalékadóról 2. §.

²⁶ JAKAB i. m. 2703.

számba vevő, mellyel a korábbi problémát sikerült orvosolni. Egyúttal ezt kiegészítve az ezen alapuló adótörvények még inkább meghatározzák a hatályuk alá tartozó jogalanyokat.

4. Közterhek szabályozása a köztelherviselés rendszerében

A fizetési kötelezettségeket az Alaptörvény és a Stabilitási törvény egyaránt a köztelherviselés elvéből vezeti le, azaz Magyarországon minden természetes személy, jogi személy és más jogalany fizetési kötelezettségek teljesítésével járul hozzá a közös szükségletek fedezetéhez, azaz a közfeladatok finanszírozásához.²⁷ A törvény különbséget tesz a közterhek (fizetési kötelezettségek) és a bírságok között. Az utóbbit nem tekinti köztehernek, mivel bírság jogellenes magatartással összefüggésben kiszabott pénzügyi hátránnyal járó jogkövetkezmény, amelyet a törvény állapít meg. (A bírságra is érvényesülnek azonban a korlátozó szabályok.) A stabilitási törvény tipizálja a fizetési kötelezettségeket, azaz a közhatalmi bevételek körét. A tipizálás alapját képezi az, hogy nyújt-e a fizetési kötelezettség jogosultja közvetlen ellenszolgáltatást vagy sem. Jellemzően az eljárási illetékek, díjak esetén jár ellenszolgáltatás, azaz a közhatalmi szolgáltatás. A fizetési kötelezettségek rendszerének a rögzítésével más típusú fizetési kötelezettség nem vezethető be, azaz egy zárt rendszer került kialakításra, amely a fizetési kötelezettségekre vonatkozóan korlátozó szabályokat tartalmaz.

A fizetési kötelezettségek szabályozása a kötelezettségeket előíró jogszabályok hierarchiáját is megfogalmazza. Főszabály szerint fizetési kötelezettséget előírni, a fizetési kötelezettek körét, mértékét, a kedvezményeket, a mentességeket megállapítani kizárólag törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben lehet, ettől eltérően az Európai Unió kötelező jogi aktusa vagy nemzetközi szerződés rendelkezhet. Egyes fizetési kötelezettségeknél, illetve rendkívüli esemény, elemi csapás esetén alkalmazhatóak a kivételes szabályok.

Kormányrendeletben lehet megállapítani a – a pótlék mértékét, az igazgatási szolgáltatási díjat és pótdíjat pedig az adópolitikáért felelős miniszter egyetértésével kiadott miniszteri rendeletben. Az utóbbi esetben szükség van törvényi vagy kormányrendeleti felhatalmazására. Igazgatási szolgáltatási díjat és pótdíjat törvény felhatalmazása alapján megállapíthat továbbá a Magyar

²⁷ 2001. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 28. §.

Nemzeti Bank elnöke, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnöke és a Magyar Energetikai és Közmű Szabályozási Hivatal elnöke.

A joganyagok széles körét érintő rendkívüli esemény, elemi csapás esetén az adópolitikáért felelős miniszter rendeletet adhat ki az illeték megállapításának mellőzéséről. A fizetési kötelezettségekre vonatkozóan korlátozó szabályokat is megállapít a törvény.²⁸

A visszamenőleges hatály tilalma azt jelenti, hogy a jogszabály a hatályba lépést megelőző időszakra nem növelheti a fizetési kötelezettséget, nem bővítheti a fizetési kötelezettségek körét, illetve nem szüntethet meg vagy korlátozhat kedvezményt, mentességet. Szintén nem adható visszamenőlegesen a joganyagok meghatározott csoportjának olyan fizetési kedvezmény, mentesség, amely a fizetési kötelezettség összegét csökkenti. Ez utóbbi szabály alóli kivételt jelent az uniós szabályozás, a nemzetközi szerződés és az az eset, amikor a kedvezmény vagy mentesség a joganyagok teljes körét megkülönböztetés nélkül érinti.

Az időbeli korlátozó szabály alapján a fizetési kötelezettséget megállapító, a fizetésre kötelezettek körét bővítő, a fizetési kötelezettséget növelő, a kedvezményt, mentességet megszüntető vagy korlátozó szabály kihirdetése és hatálybalépése között legalább harminc napnak el kell telnie.

Fontos kérdés a fizetési kötelezettséget megállapító szabályozásnál, hogy a várható költségek ne haladják meg a várható bevételeket. A fizetési kötelezettség megállapításánál figyelemmel kell lenni arra, hogy az adminisztrációs költségek (kivetés, beszédés, nyilvántartás stb.) ne legyenek aránytalanul magasak a bevételhez képest, illetve ne haladhatják meg azokat.

A szabályozástechnikai kérdések körébe tartozik, hogy a fizetési kötelezettség megállapítását kizárólag az ezzel azonos vagy hasonló életviszonyokat szabályozó törvényben lehet módosítani vagy hatályon kívül helyezni. Ezzel a rendelkezéssel a jogalkotó a szabályozás átláthatóságát és áttekinthetőségét kívánja elősegíteni, hiszen a más tárgyú jogszabályokban meghatározott fizetési kötelezettség a szabály megismerhetőségét akadályozza. A gyermekvállalás terheinek a figyelembevétele az Alaptörvényben is meghatározott szabály, amelyet a fizetési kötelezettségekre vonatkozó rendelkezések körébe a Stabilitási törvény is beemel. A törvény kimondja, hogy a munkával szerzett jövedelem megállapításakor a gyermekvállalás és a gyermeknevelés költségeit figyelembe kell venni. Ez a szabály a személyi jövedelemadóztatás területén családi kedvezmény formájában történik meg, amely adóalap csökkentő kedvezmény.

²⁸ Stabilitási törvény 29–38. §.

A fizetési kötelezettségek esetében szigorú kógens szabályozás érvényesül, de kivételesen az eltérő szabályok alkalmazását is lehetővé teszi a Stabilitási törvény. Így az időbeli korlátot és a gazdaságossági szempontokat nem kell figyelembe venni kötelező uniós jogi aktus vagy rendkívüli fizetési kötelezettség megállapítása esetén. Az uniós szabályozás felülírhatja a hazai szabályokat, így a kötelező jogi aktusok miatt a fizetési kötelezettség szabályai is eltérhetnek a stabilitási törvényben előírtaktól.

5. Az adó helye és szerepe a közteherviselésben

A közteherviselés kérdéskörében költségvetési súlyuk miatt sajátos, kiemelt szerepet játszanak az adók. Az adó fogalmát nem definiálják jogszabályok, így csak a jellemzői alapján határozható meg. Az adó olyan kötelező befizetés, amelyet az államháztartás valamely alrendszere javára kell befizetni és jellemzően a közfeladatok ellátására kell fordítani. Az állam, valamint a nevében eljáró hatóság egyoldalúan állapítja meg és szedi be, magas szintű jogszabályban lefektetett módon.²⁹ Ezenkívül az állami gazdaságpolitikában lefektetettek célok megvalósításának egyik eszköze.

A köznyelv a ‘közteher’ kifejezés alatt gyakran csak az adót érti. A kettő vajon szinonim fogalom egymással vagy sem? Megkérdőjelezhető ugyanis, hogy a törvényben felsorolt típusok elnevezései mögött van tényleges különbség. Felmutatható-e valamiféle *differentia specifica*, ha azoknak a lényegét akarjuk megragadni?

A lényegi megragadás gyakorta abban áll, hogy az adóhoz mint viszonyítási ponthoz képest kerülnek hasonlóságok és különbségek kiemelésre. Miközben az, hogy mi az adó, jogilag releváns fogalom és nincs pontosan definiálva. Ez a tisztázatlanság az AB szerint mindazonáltal nem tekinthető jogalkotói mulasztásnak, mivel a jogbiztonság követelményeinek (kiszámíthatóság, egyértelműség, világosság) úgy is eleget lehet tenni, ha az adórendszerből és az alkalmazandó adójogszabályokból a főbb elemek és összefüggések mindenki számára egyértelművé teszik, hogy miről van szó.³⁰

Attól függetlenül, hogy a törvény tartalmaz felsorolást a közterhekre nézve, nem mindig egyértelmű, hogy ténylegesen mi is tekinthető annak. Önkor-

²⁹ HALÁSZ Zsolt: Az adójog alapjai az Alkotmányban és az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Magyar Közigazgatás*, 2005/6. 357.

³⁰ 544/B/1997. AB határozat.

mányzat által rendeletben kiszabott személyszállítás és ártalmatlanítás után fizetendő díj például szerződés alapján járó ellenszolgáltatás, amely polgári jogi jogviszonyon alapul, így az nem minősül köztehernek.³¹ Ugyanezen logika mentén a fogyasztókra áthárított víz- és csatornadíjak sem közterhek, hanem közszolgáltatások ellenértékei, de a szerződéses kamattartozások sem tartoznak e körbe.³² Általánosságban levonható az a következtetés, hogy szerződésből eredő díjfizetések nem tartoznak a közteherviselés fogalma alá, azok megfizetése polgári jogi jogviszonyon alapuló kötelezettség.³³ Nemrégiben ugyanezt a kérdést vetette fel a kötelező kamarai regisztrációs hozzájárulás bevezetése is.³⁴

Az elmondott esetek rávilágítanak arra is, hogy nemcsak az egyes közteher-típusok elnevezései hagynak maguk után kívánnivalót, hanem maga a közteher sem kezelhető lezárt kategóriaként. Adódik ez magából a törvény szövegéből is, amely hol taxatív, hol csak példálódzó felsorolást tartalmaz. Önmagában abból, hogy az adó jelenti a kiindulópontot, még nem következik, hogy a többi elnevezés jelentéktelen lenne, csupán arra volna szükség, hogy a jogalkotó a saját maga és mindenki más számára is egyértelművé tegye, hogy azok mit takarnak. Véleményünk szerint ahhoz, hogy az adó és a közteher ne legyen szinonim kifejezés, az kell, hogy a kettő között legyen mérvadó eltérés. Amennyiben nincs, úgy ugyanarról beszélünk és így értelmét veszítené, hogy az egyes típusokat a jogalkotó önálló névvel, külön felsorolja. A törvényben említett fizetési kötelezettségek mind köztehernek minősülnek. Az adó pedig csak az egyik, de nem az egyetlen eleme ennek a gyűjtőfogalomnak. Tehát a két kifejezés közé nem tehető egyenlőségjel, hanem inkább rész-egész viszonyban állnak egymással.

Az esetleges homályosságtól eltekintve a fiskális közbevételek, amelyeket a közös szükségletek ellátására kell fordítani, mindenképpen közterhek. Az egyes típusok esetén az egyértelmű hasonlóságok és különbségek ellenére is célszerű lenne, ha a vonatkozó törvények az értelmező rendelkezésekben pontot tennének ennek a problémának a végére, hiszen a törvényhozó valamilyen logika mentén mégiscsak meg tudja határozni, hogy egy újonnan bevezetésre kerülő fizetési kötelezettségnek milyen elnevezést adjon.

Az elméletek fókuszában is elsősorban az adók állnak, amelyeknek központi kérdése az adózás legitimitásjával kapcsolatos kérdések. Összességében elmondható, hogy javarészt a hatalmi jelleg erősségének változásával szem-

³¹ 1288/B/1996. AB határozat.

³² 215/B/1990. és 32/1991. (VI. 6.) AB határozatok.

³³ 43/1991. (VII. 12.) AB határozat.

³⁴ Ld. <http://ado.hu/rovatok/cegvilag/alkotmanybirosaghoz-fordultak-a-kamarai-regisztracio-miatt>

léltethetőek a nézetek. A képzeletbeli skála két végpontján az ekvivalencia (egyenértékűség)-, illetve az áldozati elméletek jelentik a két szélsőséget. Az ekvivalencia elméletekben jellemzően a közgazdaságtani aspektus dominál. Itt az adóviszony, mint a piaci viszony leképeződése a kiindulási pont. Alapeseteiben idesorolható a ‘csereelmélet’ és az ‘érdekelmélet’, melyekben az egyenértékűség a szolgáltatás- ellenszolgáltatás kettősében jelenik meg oly módon, hogy az állam által az adózók érdekében végzett szolgáltatások és az igénybe vevők által ezért fizetett adók egymással egyenértékűek.³⁵ A jogviszony alanyai pedig egyenjogú felekként vannak jelen. Az ekvivalencia elméletekben azonos státuszú, egyenlő felek állnak szemben egymással és az adóviszony is egyenlő értékek cseréjét testesíti meg. Tipikusan a piaci (árucsere) viszonyok analógiájára működik.

A következő főcsoport a skála másik végpontján lévő ‘áldozati’ vagy más-képp ‘kötelességi’ elméletek halmaza. Bennük az a közös elem, hogy az adót kötelességnek, vagy, mint valamiféle az adózó részéről az állam felé nyújtott áldozatnak tekintik. Azt hirdetik, hogy „végeredményben minden az államé, az állam magához vonhatja mindazt, amire szüksége van.”

Látható, hogy a kölcsönös érdekekből kényszerkötelezettség, a mellérendeltségből alá-fölé rendeltségi viszony lett. Az állam (vagy másik nézőpontból az adózó) már nem egyenrangú szereplője a jogviszonynak. Az állam misztifikálódott, olyan entitássá vált, amely eltávolodik és felülemelkedik az azt alkotó tényezőktől. A skála két végpontja között pedig nyilvánvalóan számtalan variáció lehetséges. A polgárosodás kezdetén még inkább az ekvivalencia elméletek domináltak, majd a XIX. századtól a kötelesség elméletek kerültek előtérbe.³⁶ Az elmélet szerint az államok nem öncélúan léteznek, hanem az „tagjai egyesüléséből keletkezik, és ha a legfőbb gondja önfenntartására irányul, úgy szüksége van egy általános kényszerítő hatalomra, amely a legcélszerűbben mozgatja és hasznosítja az egyes részeket az egész érdekében.”³⁷ Az állam tehát az emberek közötti együttműködés legmagasabb szerveződési formája, amelynek fenntartásáról az ókortól egészen napjainkig az azt alkotó egyéneknek kell gondoskodniuk. Az állam ugyanis olyan funkciókat és feladatokat lát el, amelyek a közösség valamennyi tagjára kiterjednek. Megállapítható tehát, hogy

³⁵ BOTOS Katalin: Adóelméletek- mit üzen az elméletörténet a manának? *Pénzügyi Szemle*, 2008/3. 437.

³⁶ FÖLDES Gábor: *Adójog*. Budapest, Osiris, 2001. 18.

³⁷ Jean Jacques ROUSSEAU: *Társadalmi szerződés*. Budapest, Phönix, 1947. 42.

az államnak a *közjó* érdekében kell munkálkodnia bárhogyan is definiáljuk ezt az értékfogalmat.

6. Záró gondolatok

A pénzügyi jogtudomány területén fontos kérdés a közteherviselési kötelezettség, mert ezen nyugszik az egész költségvetési bevételi rendszer. Az modern állam szabályozási feladatai között fontos terület a gazdaság szabályozása, amelyen belül a fizetési kötelezettségeknek különös jelentősége van. A dogmatikailag rendezett közterhek megkönnyítik mind az adóhatóságok, mind a jogkövető adózók feladatát és elkerülhetővé teszik a jogviták sokaságát. Az Alaptörvény mellett a Stabilitási törvény tesz lépéseket a szabályozás pontosítására és egy zárt dogmatikai rendszer kialakítására, de elmaradnak a jogszabálysövegből a definíciók. Elméleti oldalról az nem elégséges, hogy a fizetési kötelezettségeket az ellenszolgáltatás alapján osztályozzuk. Különösen fontos lenne egy adófogalom megalkotása, mivel ez a legnagyobb súllyal szereplő közteher a költségvetésben és ehhez lehetne igazítani a többi fizetési kötelezettséget is. Ennek hiányában marad a bíróságok jogértelmezési tevékenysége, különösen, hogy az Alkotmánybíróságtól ezt a lehetőséget átmeneti, de bizonytalan időre elvette a jogalkotó.

AZ ADÓLEVONÁSI JOG GYAKORLÁSÁNAK AKADÁLYAI

A magyarországi jogalkalmazási gyakorlat bírálata

PARDAVI László
egyetemi docens (SZE DF ÁJK)

Magyarországon az általános forgalmi adó levonásával és visszaigénylésével kapcsolatos szabályok és ezek alkalmazása már régóta kiemelt figyelemben részesülnek nemcsak az adózók és az adóhatóság, hanem a politikusok, a jogalkotók részéről is. Ennek az egyik magától értetődő oka az államháztartási bevételek védelme, az előzővel szorosan összefüggő másik indoka pedig a levonással, visszaigényléssel kapcsolatos visszaélések nagy száma és az ezekkel az államnak okozott kár hatalmas összege. Ezért természetes, hogy a jogalkalmazók is igyekeznek a visszaéléseket megakadályozni, de ezen törekvésükben az adózók jogait és érdekeit is védő jogszabályi korlátokba ütközhetnek.

Hazánk 2004. május 1-jétől tagja az Európai Uniónak, így ekkortól alkalmazza annak jogi normáit is. Rövid tanulmányom az Európai Unió joga és a magyar jogi gyakorlat közötti eltéréseket kívánja az áfa-levonás témakörében vizsgálni, elsősorban az Európai Unió Bírósága a Mahagében/Dávid és a Tóth ügyben hozott ítéleteit¹ követő időszakot elemezve.

A magyarországi hatósági jogalkalmazás alapvető problémája, hogy ellenőrizze-e az áfa levonási igények jogszerűségét vagy egyáltalán ellenőrizheti-e a levonási igényeket, ha a számla, mely az igényt igazolja alaki, formai szempontból látszólag rendben van. Úgy tűnik, hogy az adóhatóság az ellenőrzés során – nyilván és elsősorban a költségvetési bevételek megóvása érdekében – olyan feltételek teljesülését is vizsgálja, melyek nem vagy nem egészen ezzel a tartalommal és jogalkotói szándékkal szerepelnek az Európai Unió és Magyarország

¹ C-80/11 és C-142/11 sz. egyesített ügyekben hozott ítélet 2012. június 21-én Mahagében és Dávid v. NAV előzetes döntéshozatali eljárásban [ECLI:EU:C:2012:373] és a C-324/11. sz. ügy 2012. szeptember 6-án Tóth v. NAV előzetes döntéshozatali eljárásban [ECLI:EU:C:2012:549].

jogszabályaiban. Megfigyelhető egyébként, hogy az adóhatóság leginkább akkor hivatkozik ezekre a feltételekre, ha a számla kibocsátója nem tett eleget áfa-fizetési kötelezettségének, de a számla befogadója élni kíván adólevonási vagy visszaigénylési jogával.² Sajnálatos azonban az az adóhatósági felfogás, hogy ezekben a helyzetekben a számla befogadójára – szinte automatikusan – mintegy az adólevonási jogával visszaélő személyre tekint, és nyilván ebből a feltételezéséből kiindulva, megpróbálja megtagadni az adózóra áthárított adó levonását, mely valóban súlyos következményekkel járhat az adózóra nézve. Az adóhatóság az elévülési idő alatt visszamenőleg is kimondhatja, hogy egyes, korábban az adózó által elszámolt számlákat nem fogadja el a levonás, visszaigénylés alapjául, és az ezekben meghatározott összegeket magas szankcióval terheltten kell az adózónak visszafizetni, vagy a levonásba, visszaigénylésbe helyezett összegeket a jogvita teljes ideje alatt – amely nem ritkán több év is lehet – egyszerűen nem utalja ki az adózó számára. Mindkét eset az adózó gazdasági ellehetetlenülését vonja maga után.

Tanulmányom az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (továbbiakban Áfa tv.) 120. § *a*) pontja és az Európai Unió Tanácsának 2006. november 28-i 2006/112/EK Irányelve a közös hozzáadottértékadó-rendszerről (továbbiakban Irányelv) 168. cikk *a*) pontjának a hazai ítélkezési gyakorlattal való összevetésével kíván rámutatni a magyar adóhatósági jogalkalmazás és az ítélkezés sokszor helytelen jogértelmezésére.

Az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) két fentebb hivatkozott ítéletét követően a magyar Kúria és közigazgatási bíróságok ítélkezési gyakorlata alapvetően megváltozott. A Kúria szem előtt tartva a bizonyítási teher megváltozását, azaz azt, hogy adóhatóságnak kell objektív körülmények alapján bizonyítani, hogy az adózó tudott vagy az adózónak tudnia kellett volna arról, hogy a számla kibocsátója adócsalásban vett részt, igazodott az EUB ítéleteihez. Az újabb hazai ítéletekben azonban feloldódni látszik a fenti már-már egyértelműnek tűnő szabály. A Kúria az olyan esetekben ugyanis, ahol a számlakibocsátó az adóhatóság és a bíróság számára elérhetlenné vált (mert például a felszámolás során nem adta át a felszámolónak az iratokat), vagy nem történt meg a teljesítés igazolása, ítéletében rendre a számlák fiktivitására alapítva utasítja el az adólevonást,³ ugyanis fenntartja magának azt a jogot, hogy

² Leginkább ezekben a helyzetekben érheti „kár” az államháztartást.

³ Például a Kfv.V.35.128/2012/15.szám, Kfv.V.35.334/2012/7.számokon 2013-ban meghozott ítéleteiben.

a történeti tényállások alapján vizsgálja meg az adólevonási jog gyakorlása jogszerűségét.

Ezen újabb jogalkalmazási elvek fogalmazódtak meg a Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportjának „Az általános forgalmi adó levonhatóságával összefüggő perek gyakorlata” vizsgálata eredményéről készített összefoglaló véleményében⁴ (a továbbiakban: Összefoglaló vélemény) és a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiuma által kiadott, az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény 120. § a) pontja értelmezésére vonatkozó 5/2016. (IX. 26.) KMK véleményben (a továbbiakban: KMK vélemény) is.

A Kúria ítélezési gyakorlatának fókuszában a tartalmilag hiteles számla áll, mert ezt tartja az adólevonási jog szükséges feltételének, jöllehet a tartalmi hitelesség nem szerepel *expressis verbis* sem az Irányelvben⁵ és az Áfa törvényben⁶ sem. A tartalmi hitelesség körében a Kúria a számlán feltüntetett gazdasági esemény valóságát (annak megtörténtét) vizsgálja, továbbá azt, hogy az gazdasági ügylet a számlában szereplő felek között valósult-e meg és történt-e adócsalás vagy adókijátszás.

A KMK vélemény ennek a gyakorlatnak és az EUB ítéleteiben foglaltaknak megfelelően már azt rögzíti, hogy a befogadott számla hitelességének vizsgálata körében döntő jelentősége van annak, hogy az adólevonási jogát gyakorló adózó tudta-e vagy tudnia kellett volna arról, hogy a számla kiállítója vagy mindkettő adócsalásban, adókijátszásban vettek részt.⁷

A Kúria Összefoglaló véleményében és a KMK véleményében is a számla hitelessége és az adózói tudattartalom közötti összefüggés vizsgálata során három fő tényállástípust határozott meg és vont le ezekből talán minden esetben megfelelő következtetéseket:

1. A számlában szereplő gazdasági esemény nem történt meg.
2. A gazdasági esemény megvalósult, de nem számlában szereplő felek között.

⁴ 2014.El. II.JGY.1/2.

⁵ 178. cikk Az adóalanyok adólevonási joga gyakorlásához az alábbi feltételeket kell teljesítenie: a) a 168. cikk a) pontjában említett, termékértékesítéshez vagy szolgáltatásnyújtáshoz kapcsolódó adólevonáshoz a 220–236., valamint a 238., 239. és 240. cikknek megfelelően kiállított számlával kell rendelkeznie.

⁶ 127. § (1): Az adólevonási jog gyakorlásának tárgyi feltétele, hogy az adóalany rendelkezésre álljon a) a 120. § a) pontjában említett esetben a nevére szóló, az ügylet teljesítését igazoló számla.

⁷ Mahagében/Dávid ítélet 42., 46. és 49. pontja.

3. A gazdasági esemény a számlában szereplő felek között megvalósult, de a számlakibocsátó (vagy az általa befogadott számla kibocsátója) csalárd magatartást valósított meg.

1. Ha a számlán feltüntetett gazdasági esemény nem történt meg, akkor valóban értelmezhetetlen a felek tudattartalmának vizsgálata, hiszen nyilván tudtak arról, hogy közöttük nem valósult meg a számlában szereplő teljesítés. Lényeges kérdés lenne azonban annak elemzése is, hogy kinek, illetve miként kell azt bizonyítani, hogy megtörtént-e a gazdasági esemény vagy sem. Egyes adóügyekben az adóhatóság az ellenőrzést lezáró határozatában gyakran állapítja meg, hogy a számlán szereplő gazdasági esemény nem történt meg. Kérdés azonban, hogy az egyes írásbeliséget nem igénylő polgári jogi szerződések teljesítésének ellenőrzése hogyan valósulhat meg, miként lesz bizonyítható a teljesítés elmaradása. Gyakori adóellenőrzési kérés, hogy az adózó bocsássa rendelkezésre a teljesítés igazolását bizonyító iratokat, például a teljesítési igazolásokat. Ilyen igazolások kiállítására vonatkozó kötelezettségeket azonban sem a Ptk., sem az adójogszabályok nem írnak elő. További jogalkalmazási vagy inkább adózói probléma, hogy ha az adózó mégis rendelkezik ezen igazolásokkal, akkor ezeket az adóhatóság mégsem fogadja el a teljesítést igazoló bizonyítéknak, például 'túlzottan általános tartalmukra' hivatkozva.

2. A termékértékesítés vagy a szolgáltatásnyújtás megtörtént ugyan, de azt nem a számlakiállító adóalany teljesítette. Ennek a helyzetnek megítélésében jelentős az eltérés az EUB és a Kúria gyakorlata között. A KMK vélemény szerint az adólevonási jog érvényesítéséhez a számla kiállítójának és az áfát áthárító adóalanynak azonosnak kell lennie. Ha ez a két személy nem azonos és az adólevonást érvényesíteni akaró adóalany közreműködött, akkor nem kell vizsgálni azt, hogy az adózó tudattartalma átfogta-e, hogy az ügylet adócsalásra vagy adókijátszásra irányult-e, az adólevonást meg kell tagadni. Ha azonban az adóalany nem tudott a számla kiállítója és áthárítója között különbségről, vizsgálni kell az adóalany tudattartalmát és objektív eszközökkel kell bizonyítani azt, hogy adóalany tudta vagy tudnia kellett volna, hogy a termék, szolgáltatás megszerzése által adócsalásra irányuló ügyletben vett részt.

Az EUB gyakorlata azonban ettől némileg eltér, mert a kérdéskört elsősorban nem a költségvetés, hanem a vállalkozások mint adóalanyok szemszögéből közelíti meg és az adósemlegesség elvével (Irányelv 9. cikke) kapcsolja össze. Az Irányelv 167. és azt követő cikkeiben foglaltak szerint az adólevonási jog az Európai Unióban alkalmazott hozzáadottértékadó-rendszer (héta) lényegét

képezi. Ezen jog a teljesített ügyleteket terhelő, előzetesen felszámított adó teljes összege tekintetében azonnal érvényesül. Az adólevonások rendszerének az a célja, hogy az adóalanyokat teljes egészében mentesítse a rájuk gazdasági tevékenységük keretében áthárított áfa terhe alól, tekintet nélkül a gazdasági tevékenység céljára és eredményére. A közös hea-rendszer így valamennyi áfaköteles gazdasági tevékenység általános forgalmi adóját illetően biztosítja a semlegességet. Ha ezt az elvet az ezen pontban vázolt problémára alkalmazzuk, úgy könnyen eljuthatunk a megfelelő logikai és jogi következtetéshez, vagyis az adóalanyok az adólevonási joga érvényesítéséhez elég egy alakilag megfelelő számlával rendelkeznie és nem kell igazolnia sem a teljesítést, sem pedig a számla kiállítójának és az áfát áthárító adóalanyok az azonosságát. A Tóth-ügyben hozott ítélet 32. pontja⁸ még ennél is továbbmutató következtetésre ad lehetőséget, ugyanis az EUB nem látja az adólevonási jog akadályát abban sem, ha számla kiállítója esetleg nem lenne adóalany.

Az EUB a Bonik-ügyben⁹ hozott ítélete (41., 43. pontok) pedig ismételtén rámutat arra is, hogy az adólevonási jog rendszerével nem egyeztethető össze az a hatósági gyakorlat, hogy ezen jog érvényesítésének megtagadásával szankcionálják azt az adóalanyt, aki/amely nem tudta vagy tudhatta, hogy adócsalásban vesz részt. Így számla ellenében az adóhatóságnak kell bizonyítania objektív eszközökkel, körülményekkel, hogy az adóalany tudta, hogy adókijátszásban, adócsalásban vesz részt.

Az ártatlanság véelme ismeretében továbbá kérdéses, hogy mit és mikor lehet adócsalásnak nevezni. Vállalhatja-e az adóhatóság, hogy az adózóról azt állítja, hogy adócsalásban vett részt, jóllehet ebbéli bűnösségét bíróság még nem állapította meg?

⁸ „Emellett a Bíróság már úgy ítélte meg, hogy az adóköteles tevékenység bejelentésére irányuló kötelezettség szolgáltató általi esetleges elmulasztása nem befolyásolhatja a nyújtott szolgáltatások címzettjeit megillető, a megfizetett hea levonására való jogot. Ennélfogva az említett címzettet megilleti a levonási jog akkor is, ha a szolgáltató nem a hea-nyilvántartásba bejegyzett adóalany, ha a szolgáltatásra vonatkozó számlák a 2006/112 irányelv 226. cikkében megkövetelt valamennyi – különösen a hivatkozott számlákat kiállító személy és a nyújtott szolgáltatások jellegének meghatározásához szükséges – adatot tartalmazzák. Ld. a C-438/09. sz. Dankowski-ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé] 33., 36. és 38. pontját.

⁹ C285/11. sz. 2012. december 6-án hozott ítélet a Bonik EOOD és a Direktor na Direktsia „Obzhalvane i upravlenie na izpalnenieto” – Varna pri Tsentralno upravlenie na Natsionalnata agentsia za prihodite ügyben [ECLI:EU:C:2012:774].

A Signum-ügyben¹⁰ hozott végzésének indokolásában az EUB rögzítette, hogy az adóhatóságnak azon felül, hogy nem a számlát kibocsátó cég teljesítette a szolgáltatást, azt is be kell bizonyítania, hogy erről az adózó tudott vagy tudnia kellett volna. Újdonsága ennek a végzésnek az a megállapítás, hogy az adózó tudatállapotának bizonyítására, nem alkalmas az olyan kontrollok, ellenőrzések elmaradása, melyre a számlabefogadó egyébként nem volna köteles.

3. A KMK vélemény 3. tényállástípusa, pontosabban az abból levont következtetések az előzőek ismeretében ismét aggályosak lehetnek. A Kúria véleménye szerint az adózótól megtagadható az adólevonási/visszaigénylési jog, ha az ügylettel összefüggésben más adózó (a számla kiállítója vagy a láncügyletben más adózó) csalárd magatartást valósított meg. Ebben a körben a Kúria nem tudott kellő határozottsággal állást foglalni, ugyanis csak az adócsalás, az adóelkerülés és más visszaélések elleni küzdelemre mint általános célkitűzésre hívta fel a figyelmet¹¹ azzal, hogy az ilyen esetekben is az adózó tudattartalmát kell vizsgálni és objektív körülmények alapján bizonyítani, hogy adózó tudta vagy tudnia kellett volna, hogy adócsalásban vett részt. Sajnos azonban a KMK véleményből nem derül ki, hogy melyek azok az objektív bizonyítékok, körülmények, melyek az adózó – egyébként természetéből eredően szubjektív – tudattartalmát igazolhatják.

Az Összefoglaló vélemény 4.I.5. pontjában viszont felsorolja a színlelt szerződések objektívnek vélt bizonyítási eszközeit.¹² Ezek azonban részben nem fedik le az áfa-ügyletek szokásos eseteit, másrészt további bizonyítási nehézséggel járnak. Ebből következik az adekvát kérdés: kinek kell a számla mögött álló szerződés fiktitivását/valódiságát bizonyítani? Az adóeljáráásban ez szinte egyértelmű, mert az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (régi Art.) 97. § (4)–(6) bekezdéseiben meghatározott bizonyítási kötelezettség és az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (új Art.) 2. és 3. §-ai, továbbá az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. CLI törvény (Air.) 58. §-a is ezt az adóhatóság kötelezettségévé teszi. A szerződések érvénytelenségére pedig a

¹⁰ C446/15. sz. ügyben 2016. november 10-én hozott végzés Signum Alfa Sped Kft. és a Nemzeti Adó és Vámhivatal Kiemelt Adó és Vám Főigazgatóság ügyében [ECLI:EU:C:2016:869].

¹¹ Hivatkozva a Mahagében/Dávid ítélet 38., 41. és 49. pontjaira.

¹² – Ellenszolgáltatás átadása nem bizonyítható, vagy az eladó bizonyíthatóan többet adott át, mint a szerződésben feltüntetett összeg;
– a dolog birtokbaadása nem vagy csak időlegesen történt meg;
– a terheket a korábbi tulajdonos viseli;
– a szaporulatok a korábbi tulajdonoshoz folynak be;
– a felek között korábban vagy utólag hasonló tartalmú szerződés(ek) születtek;
– egyidejű, összefüggő ügyletekből álló szerződésláncolat azonosösszegezésűvel, esetleg tényleges pénzmozgás nélkül.

Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. tv. (Ptk.) 6:88. § (3) bekezdése és 6:89. § (2) bekezdése szerint azok hivatkozhatnak, akiknek ehhez jogi érdeke fűződik, vagy a sérelmet szenvedte, illetve akiket erre jogszabály feljogosít. Az adóhatóság azonban gyakran él a nyilatkozattételre való felhívással, mely tulajdonképpen megfordítja a bizonyítási kötelezettséget. Jellemző, hogy az adóhatóság ezekben az esetekben meg sem kísérli megállapításának bizonyítását, hanem az adózót hívja fel újabb bizonyítékok csatolására.

Sőt, az adóhatóság a rendelkezésre álló bizonyítékokról (bizonylatokról, szerződésekről) azt állíthatja, hogy ezek nem igazolják a számla kiállítója és a számlabefogadó közötti gazdasági esemény megtörténtét, és általában felhívják az adózót arra, hogy további eszközökkel igazolja ezt. Ha az adózó erre kísérletet tesz, akkor gyakran ezeket sem és az újabb bizonyítékokat sem fogadja el az adóhatóság valósnak és az adólevonást megtagadja.¹³ Előfordult, hogy az adásvételről kiállított számlát sem fogadta el hiteles dokumentumként az adóhatóság, mert azon található aláírás nem volt beazonosítható és ránézésre olvashatatlanak is látszott.¹⁴

Az EUB fentebb már hivatkozott ítélezési gyakorlata azonban egyértelmű, az adóhatóságot terheli a bizonyítási kötelezettség és ennek során az adózótól újabb, az EUB Mahagében/Dávid egyesített ügyekben hozott ítéletének 44. pontja az adólevonási jog gyakorlása vonatkozásában csak a szabályos számlát tekinti egyetlen előfeltételnek. A 42. és 49–50., 66. pontjaiban foglaltak pedig hangsúlyozottan objektív körülmények bizonyítását követelik meg az adóhatóságtól. Az ítélet 66. pontja külön ki is hangsúlyozza, hogy ellentétes az Irányelvvel az a nemzeti gyakorlat, mely az adólevonási jogot azzal az indokkal korlátozza

„hogy az említett adóalany az említett számlán kívül nem rendelkezik más olyan irattal, amely bizonyítaná az említett körülmények fennállását, jöllehet a 2006/112 irányelvben a levonási jog gyakorlása vonatkozásában előírt valamennyi tartalmi és formai követelmény teljesült, és az adóalanyak nem volt tudomása az említett számlakibocsátó érdekkörében elkövetett szabálytalanságra vagy csalásra utaló körülményről.”

Mégis ebben a kérdésben is adódik néhány további probléma. A tanulmány írása idején még hatályos a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény

¹³ Kfv.I.35.325/2010/6., Kfv.I.35.631/2011/7., Kfv.V.35.388/2009/9.

¹⁴ Kfv.I.35.010/2010/4.

164. § (1) bekezdése és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (új Pp.) 265. § (1) bekezdése, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi. I. törvény 78. § (1) bekezdése is a perbeli bizonyítás során az „állító fél”, vagyis a felperes terhére telepíti a bizonyítási kötelezettséget. Így ha az adózó mint felperes egy közigazgatási perben azt állítja, hogy érvényes szerződést kötött egy másik adózóval, mely szerződést és az arról kiállított számlát az adóhatóság érvénytelennek, fiktívnek minősített, akkor egyes bírósági ítéletek¹⁵ szerint a Pp. szabályai megelőzik az Art. vagy az Air. bizonyítási szabályait, és az adózót mint felperest terheli majd a bizonyítási kötelezettség. Nyilvánvaló, hogy ezen érvelés téves, hiszen az adópernek nem a szerződések, jognyilatkozatok érvényességének vagy érvénytelenségének megállapítása a tárgya, hanem az adóhatósági határozat jogszerűségének felülvizsgálata. Ezért a perben az adózó már újabb bizonyítási kötelezettsége nélkül állíthatja, hogy tévedett az első- és a másodfokú adóhatóság a tényállás felderítése és a szerződés vagy számla fiktívvé minősítése során. Az Összefoglaló véleményben a Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja rögzítette az Európai Unió egyes tagállamainak bizonyítási gyakorlatát, jeleket, melyekből az adóhatóságok adókijátszásra gyanakodhatnak.¹⁶

Ez a gyakorlat és az elemzés elvezet egy újabb kérdéshez. Vajon az adózónak kell-e és ha igen, mennyiben tájékozódnia a számlakibocsátó adóalanyiségéről, egyáltalán a létezéséről, a képviselője személyéről vagy arról, hogy adófizetési, bevallási kötelezettségeinek mennyiben tett eleget? Ezen fogalomkört a hazai joggyakorlat 'kellő körütekintés tanúsításának' nevezi. Rendelkezik-e az Irányelv, vagy a hatályos Áfa törvény erről az adózói kötelezettségről? Talán sejthető a válasz, ezekben a jogforrásokban a 'kellő körütekintés' vagy a kifejezés szinonimái ma nem lelhetők fel. A fogalom az általános forgalmi adóról

¹⁵ Például: Kúria Kfv.V.35.442/2013/7.

¹⁶ Összefoglaló vélemény 8.3. pont:

- A tagállami joggyakorlatok nagy mértékben támaszkodnak az Európai Bíróság által a témában hozott eseti döntésekre és kimunkált joggyakorlatra.
- A legtöbb tagállam a jóhiszeműség kérdését csak abban az esetben kezdi el vizsgálni, ha a gazdasági esemény valóban megtörtént.
- A bizonyítási teher általánosságban az adóhatóságon van, de az adóalany köteles együttműködni az eljárás során.
- A tagállami gyakorlatok általánosságban megkövetelik a számlakibocsátó ellenőrzését legalább abban a tekintetben, hogy bejelentkezett adóalany-e, illetve cégjegyzékbe bejegyzett-e, de nem követelik meg annak vizsgálatát, hogy adóbevallási kötelezettségeinek eleget tett-e.
- Az adott ügylet hiányos dokumentáltsága is nagy súllyal kerül figyelembevételre, illetve minél nagyobb az ügylet értéke, annál nagyobb gondosságot is követelnek meg az egyes tagállamok.
- A készpénzes pénzügyi teljesítés is minden esetben felvetheti a csalárdság gyanúját a tagállami gyakorlatok alapján.

szóló 1992. évi LXXIV. törvény (régí Áfa törvény) 44. § (5) bekezdésében szerepelt¹⁷ és bár tíz éve nincs hatályban, a határozatok, ítéletek indokolásaiban még mai is fel-felbukkan, elsősorban az adózó számlabefogadással kapcsolatos kötelezettségeinek körében. Sajnos a magyar jogszabályok korábban sem határozták meg a 'kellő körütekintés' tartalmát, így ennek értelmezésében a bírói gyakorlat segíthetett volna, de az alábbi esetek alapján úgy tűnik, hogy nem vállalta ennek ódiúmát. „Az adólevonás joga adózással kapcsolatos jog, és mindig az adott ügy konkrét tényállása dönti el, hogy a vizsgálat alá vont számlabefogadó-adózó eljárása kellően körütekintő volt-e.”¹⁸

A Legfelsőbb Bíróság (2011-től Kúria) ezen jogszabályhely alkalmazására vonatkozó döntéseiben rendszeresen megismételte, hogy a régí Áfa törvény 44. § (5) bekezdésének alkalmazásakor azt kell vizsgálnia az adóhatóságnak, hogy mely oknál fogva nem felel meg a bizonylat az alaki és tartalmi követelményeknek, és a hiteltérdemlőség érdekében a számla befogadója tett-e és ha tett, milyen intézkedéseket, valamint ezek alkalmasak voltak-e a számla, bizonylat hiányosságainak felismerésére. A Kúria szerint ugyanis az adólevonási jog gyakorlásának törvényi feltételeit az adóalanynak is ismernie kell, és ha alapos ok nélkül bízik ezek meglétében, vagy a hiteltelenséget azért nem ismeri fel, mert a tőle elvárható körütekintést, figyelmet elmulasztotta, akkor nem gondosságára, hanem gondatlanságára kell levonni következtetéseket. Így az adózótól elvárható magatartás a Kúria gyakorlata szerint az lenne, hogy ellenőrizze és dokumentálja a számlakibocsátók cégadatait, ellenőrizze a vele szerződő fél adóalanyiságát, képviselőre vonatkozó jogosultságát. A kellő körütekintés megállapítására csak abban az esetben kerülhetett sor, ha a számla hiteltelensége olyan okból következett be, amelyről a számlabefogadónak tudomása nem volt, azt fel sem ismerhette.

A Pénzügyminisztérium – észlelve a jogalkalmazási problémát – az általa kiadott 7003/2002. (PK. 21.) PM. számú irányelvben próbálta a régí Áfa törvény 44. § (5) bekezdését értelmezni. Ennek során a bizonylattal kapcsolatos előírások betartásának és az ügylet egyéb körülményeinek, mint a számlakibocsátó adóalanyiságának, számlában feltüntetett gazdasági esemény fiktivitásának, valamint annak, hogy a gazdasági esemény nem a számlában feltüntetett felek között jött létre tulajdonított jelentőséget. Már ebből a rövid ismertetőből is könnyen megállapítható, hogy itt a hivatkozott 44. § (5) bekezdésnek széleskörű

¹⁷ A számlában, az egyszerűsített számlában feltüntetett adatok valódiságáért a kibocsátó a felelős. A bizonylatban vevőként feltüntetett adóalany adózással kapcsolatos jogai nem sérülhetnek, ha az adóköteles tényállás kapcsán az a termékértékesítés, illetve szolgáltatásnyújtás körülményeit figyelembe véve kellő körütekintéssel járt el.

¹⁸ Kfv.V.35.122/2010/5., Kfv.I.35.032/2007/5.

kiterjesztéséről van szó, mely nem felelt meg a magyar alkotmányos előírásoknak, tekintettel arra, hogy a minisztériumi irányelvek Magyarországon nem minősülnek jogszabálynak, így jogokat és a kötelezettségeket sem állapíthatnak meg. Ezért aztán ezt az irányelvet a jogalkotásról szóló 2010. CXXX. tv. 47. §-a alapján visszavonták, de az alábbiakkal igazoltan úgy tűnik, hogy az adóhatóság gyakorlatában még tovább él.

Az adóhatóság az áfa visszaigénylés kiutalás előtti ellenőrzésére is kiadott egy 7012/1997 (AEÉ 13.) APEH irányelvet, melyet 2008. november 21-től a 7006/2008. (AEÉ 12.) APEH irányelv (a továbbiakban: APEH irányelv) váltott fel. Ezek az irányelvek az áfa levonással kapcsolatban nagyrészt megismétlik a PM irányelvben foglaltakat, ezért ugyanolyan kiterjesztő jogértelmezést tartalmaznak, mint maga a PM irányelv, azzal a lényeges különbséggel, hogy a 7006/2008. (AEÉ 12.) APEH irányelv még napjainkban is – és kibocsátása óta változatlan tartalommal¹⁹ – hatályban van.

Az APEH irányelvben az adóhatóság a KMK véleményben feltüntetett három tényállás típuson felül, egyéb esetekben is fiktívnek minősíti a számlát és megtagadja az adólevonási jog érvényesítését:

Az adóhatóság szerint fiktív a számla akkor is, ha kiállítója nem volt adóalany, ugyanis az adózónak lehetősége van arra, hogy az adóhatóság honlapján ellenőrizze a számla kiállítójának adóalanyiságát. Ha ezt megteszi, akkor elvileg eleget tett a tőle elvárható kellő körültekintésnek is, mely már nem szerepel az adózó jogszabályban rögzített kötelezettségei között. Azt azonban a kellő körültekintés tanúsításával sem észlelheti az adózó, hogy számlakibocsátóként feltüntetett cég fiktív, mert a cégbejegyzésére hamis vagy lopott okiratok alapján került sor. A Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.27.377/1996/3. számú ítéletében kimondta, hogy az ilyen cég számlája is fiktív, ebből pedig az adózó számára az következik, hogy a joggyakorlat alapján az ilyen számlákkal szemben sem élhet adólevonási jogával.²⁰ Ezzel az adóhatósági elvárással kapcsolatban az a legnagyobb probléma, hogy az adózó a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény 22. § (1) bekezdése szerinti közhiteles nyilvántartás adataiban bízva kötött szerződést a partnerével. Ugyanezen szakasz szerint az ellenkező bizonyításáig az adózó jóhiszeműségét is vélelmezni kell, ha a cégnyilvántartásban illetve a Cégbizonyítványban közzétett adatban bízva, ellenérték fejében szerzett jogot. Az LB fentebb hivatkozott ítéletéből úgy tűnik, hogy az ilyen adóügyekben az adózó nem lehet jóhiszemű.

¹⁹ Tehát nincs tekintettel az EUB 2012-ben és azt követően hozott ítéleteire.

²⁰ Kfv.I.35.454/2009/3., Kfv.I.35.165/2008/7., Kfv.V.35.334/2012/7.

Szintén aggályos ez az elv azokban az esetekben is, ahol az adózónak nincs lehetősége a számlán szereplő számlakibocsátó adóalanyiségének ellenőrzésére. Gondoljunk azon készpénzes ügyletekre, melyek azonnali teljesítésűek. Például a piacon vásárol valamilyen árut az adóalany adózó a szintén adóalany eladótól. Hogyan és miként ellenőrizheti a vevő az eladó adóalanyiségát? Persze ismert, hogy egyes adatbázisok az internetről könnyen elérhetőek, de ezek lehet, hogy nem hitelesek vagy külön előzetes regisztrációhoz kötöttek. Sem az Irányelvben, sem pedig az Áfa törvényben nincs arra előírás, hogy adózó a számla befogadása előtt győződjön meg a számlakibocsátó adóalanyiségéről. Ha pedig már befogadta a számlát és a teljesítés is megtörtént, akkor véleményem szerint megilleti az adózót az áfa levonásához vagy visszatérítéséhez való jog is az Irányelv 168.cikkének *a*) pontja és az Áfa törvény 120. § szerint. Ez a következtetés egyébként még az Áfa törvény 127. § (1) bekezdésében foglalt feltétellel sem ellentétes, hiszen az adóalany személyes rendelkezésére áll a nevére szóló és az ügylet teljesítését igazoló számla is. Ezen jogszabályhely nem követeli meg, hogy a számla kiállítójának megfelelő és valós adó- és cégregistrációval kell rendelkeznie. Itt ismét hivatkozom a Mahagében/Dávid ítélet 66. pontjára²¹ és a Tóth ügyben hozott ítéletre, melyben az EUB részben hasonló következtetésre jutott (1. számú ítéleti pont).

További érdekes és szerintem téves hivatkozást találunk az APEH irányelv III. 1. pontjában, mely a számviteli kötelezettségekre, alapelvekre való hivatkozással [a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (a továbbiakban: Sztv.) 166. § (2) bekezdés és 15. § (3) bekezdése], próbálja meg a fiktív számlákkal történő adólevonást megakadályozni és ezzel az Áfa törvény vélt szabályozási hiányosságait pótolni.

Ezek a szabályok azonban nem adójogszabályok, így nem alkalmasak sem az Irányelv, sem az Áfa törvény esetleges hiányosságainak pótlására. Továbbá, ha a hivatkozott szakaszokat megvizsgáljuk, könnyen megfejtethetjük értelmüket is. A 166. § (2) bekezdése a számviteli bizonylat alaki és tartalmi hitelességét követeli meg. Igen, ennek meg kell felelni, de kinek kell bizonyítani a hiteltelenséget? Áfa ügyekben az EUB határozatai szerint az adóhatóságnak. Ugyanezen logika szerint az Sztv. 15. § (3) bekezdése alapján, ha az adóhatóság úgy véli, hogy a beszámolóban szereplő tételek (nem a számlák!) nem felelnek meg a valóságnak, akkor ezt objektív eszközökkel kell igazolnia.

²¹ „[E]llentétes az olyan nemzeti gyakorlat, amely szerint az adóhatóság megtagadja a levonási jogot azzal az indokkal, hogy az adóalany nem győződött meg arról, hogy a levonási joga gyakorlásának alapjául szolgáló termékekre vonatkozó számla kibocsátója adóalanynak minősül-e. [...]”

Rezümé

Az adócsalások elleni küzdelem Magyarországon is kiemelkedő fontosságú adóhatóság feladat, de mindez nem vezethet oda, hogy a magyar joggyakorlat a harmonizált uniós áfa szabályokat az uniós normákkal és joggyakorlattal elmentétes értelmezze. Természetesen nincsenek illúzióim, hogy a jövőben a NAV feladná a fentebb bemutatott ellenőrzési gyakorlatát, de talán az EUB ítéletei arra ösztönzik a magyar államot (és a többi EU tagot), hogy újabb és újabb eszközöket fejlesszenek ki és vezessenek be az adókijátszás ellen. Erre hazai jogalkotás már most izgalmas példákkal szolgál, gondoljunk az online pénztárgépekre, az elektronikus számlázásra, az Elektronikus Közútiáruforgalom-ellenőrző Rendszerre, a fordított áfa kiterjesztésére és végül az 5%-os adómértékkel adózó áruk körének kiterjesztésére. Ezen küzdelem másik eszköze lehetne az adóhatóság ellenőrzési gyakorlatának és módszereinek javítása – különösen az adózó tudattartalmára vonatkoztatva –, mely az EUB joggyakorlatához való közeledést is elősegíteni.

KÖLTSÉGVETÉSI TANÁCSOK

RÁTH Olivér

megbízott oktató (PPKE JÁK)

*„Vezetés nélkül elbukik a nép,
de segítséget jelent,
ha sok a tanácsadó.”
(Példabeszédek könyve 11,14.)*

„Kiemelkedő szakember, elkötelezett kutató, kiváló oktató és példaértékű vezető. Kiemelkedő szakember, aki aktívan jelen volt és közreműködött a rendszerváltást követően a magyar bankszabályozás kialakulásában. Elkötelezett kutató, amit mi sem mutat jobban, hogy több mint hatvan magyar és angol nyelvű publikáció szerzője, a bankjog hazai szakértője. Külföldön is elismert szakember, hiszen 1993 óta a Willem C. Vis International Moot Court, Vienna állandó résztvevője. Kiváló oktató, aki odafigyel a hallgatókra. Lassan húszéves oktatói pályafutása ellenére mind a mai napig türelemmel és segítőkészen fordul a hallgatók felé, szívéen viseli a tehetséggondozást, melyben TDK konzulensként és OTDK zsűritagként is részt vesz. Kiemelendő, hogy PhD témavezetőként több hallgatót (köztük oktató kollégát) kísért el sikeresen dolgozatuk megvédéséig. Példaértékű vezető, hiszen több mint 17 éve vezeti hűséggel a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jogi Karának Pénzügyi Jogi Tanszékét.” – Tanárnő az idézett méltatás kíséretében vette át 2015-ben a Pázmány Plakett kitüntetést a Pázmány Nap alkalmából.¹

Mindig számíthattam Tanárnő tanácsaira. Nemcsak a kutatási területemhez kapcsolódó és a jelen tanulmány témáját adó 'költségvetési tanácsokra', hanem oktatói és konzulensi feladatokhoz, valamint TDK felkészítéshez kapcsolódó segítségre is. Sőt, arra is figyelt, hogy a tanszéki dolgok mellett 'csak úgy',

¹ Ld. <https://jak.ppke.hu/aktualis/aktualitasok/kituntetesek-a-pazmany-nap-alkalmabol-1>

kedvesen érdeklődve beszélgessen kollégáival, az OTDK értékelésétől kezdve egészen odáig, hogy az olaszországi nászút során feltétlenül érdemes Sienába is ellátogatni.

Életem során kevés embertől búcsúztam eddig, tanulmánnyal még senkitől. Szokatlan ez a forma, nem pusztán azért, mert szeretném, hogy akár csak egy kicsit is méltó legyen Tanárnő munkásságához, hanem azért is, mert oktatói, vezetői, mentori jelenléte emberileg sokat jelentett nekem.

Tanárnő a legutolsó telefonos beszélgetésünk során is úgy köszönt el, ahogy az rá mindig is jellemző volt: viszonthallásra helyett szerette azt mondani, hogy „Viszontlátásra, Olivér!”. A tanulmány írása közben bizakodom, hogy egy nap megadatik majd ez a viszontlátás.

Viszontlátásra, Tanárnő!

1. Bevezetés

Tanulmányom középpontjában a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvény (a továbbiakban: KF tv.) alapján felállított, majd egy másik koncepció mentén, alkotmányos szinten létrehozott Költségvetési Tanács meghatározott szempontok szerinti összehasonlítása áll. Ennek során kitérek a Költségvetési Tanács létrehozásának okaira és ismert körülményeire, a közpénzügyi szakirodalomban megjelent különböző koncepciókra, majd ezek eltérő időpontban történő megvalósulására. Az összehasonlítás során nemcsak a szakirodalomban már ismert szempontokat (hatáskör, szervezet stb.) érintem, hanem igyekszem a szabályozás mentén új összehasonlítási pontokat (megbízás időtartama, választás-kinevezés feltételei, tagok ‘kapcsolata’ stb.) is vizsgálni.

Ennek megfelelően jelen tanulmány célja a Költségvetési Tanácsok összehasonlításán keresztül feltárni az egyes megvalósult modellek előnyeit és potenciális veszélyeit. Több tanulmány is kiemeli, hogy a költségvetési felelősségi keretrendszer intézményi garanciáinak (kikényszeríthetőségének) többek között országspecifikusnak kell lenniük, sőt Kovács Árpád azt is megjegyzi, hogy a létrehozatalakor az ismert külföldi példák ellenére *best practice*-ről nem lehet beszélni.²

² Kovács Árpád: A Költségvetési Tanács a magyar Alaptörvényben. *Pénzügyi Szemle*, 2016/3. 324.

Tanulmányomban a vázolt területet jogtudományi szempontból³ vizsgálom, ezért a Költségvetési Tanácsra vonatkozó joganyag módosításának a politikatudomány területére tartozó okaira és körülményeire (költségvetési források megvonása, lemondások) nem térek ki. Hasonlóan nem térek ki részletesen a költségvetési felelősségi keretrendszer történetére, megjelenésére és a tanulmány célján túlmutató elemeire. Ugyanakkor a közpénzügyi szakirodalomban a költségvetési felelősségi keretrendszert és ennek kapcsán a Költségvetési Tanácsot (vagy hasonló külföldi intézményeket) vizsgáló tanulmányok a magyar szabályozás szempontjából legfontosabb vonatkozásai természetesen megkerülhetetlenek.

2. Költségvetési felelősségi keretrendszer

Több ország számára is az Új-Zélandon bevezetett szabályalapú költségvetési felelősség keretrendszer – a fiskális felelősségről szóló 1994. évi törvény – szolgált mintaként a fiskális politika folyamatainak korrigálásakor. Kopits György tanulmányában a költségvetési felelősségi keretrendszert (*fiscal responsibility framework*) egy gyűjtőfogalomként írja le, amelynek meghatározó elemei a költségvetés-politikai és eljárási szabályok, átláthatósági normák, valamint egy felügyeleti és az esetleges megsértést szankcionáló mechanizmus.⁴ Érdemes hivatkozni e körben a Tanács a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről szóló 2011/85/EU irányelvének 2. cikkére, amely alapján a ‘költségvetési keretrendszer’ azon intézkedések, eljárások, szabályok és intézmények összessége, amelyek az államháztartás költségvetési politikái végrehajtásának alapját alkotják, különös tekintettel az irányelvben felsorolt egyes szempontokra.

A keretrendszer bevezetésének vizsgálata és a tapasztalatok kiértékelése a gazdasági válság óta egyre nagyobb hangsúlyt kap. Várnay Ernő előadásában ezzel összefüggésben megállapította, hogy

³ Korábbi tanulmányomban az államadósság szabályozásának és kezelésének jogtudományi jellegét részletesen vizsgáltam. RÁTH Olivér: Az államadósság, mint jogtudományi kérdés. In: KECSKÉS Gábor (szerk.): *Doktori Műhelytanulmányok 2015.*, Győr, SZIE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2015.

⁴ KOPITS György: A költségvetési felelősség keretrendszere – nemzetközi tapasztalatok és magyarországi tanulságok. *Pénzügyi Szemle*, 2007/2. 197–199.

„[a] közpénzügyi szakirodalomban jó ideje elfogadott, hogy a fenntartható költségvetési gazdálkodás számára előnyös lehet költségvetési felelősségi keretrendszer életbe léptetése. Ennek egyik eleme a szabályalapú költségvetési tervezés-végrehajtás. A szabályalapú költségvetési gazdálkodás (fiskális szabályok) azt jelenti, hogy valamely átfogó költségvetési mutató – például hiány, adósság, kiadások – alakulására állandó követelményeket rögzítenek.”⁵

Kiemelendő azonban, hogy az említett közgazdaságtudományhoz kapcsolódó mutatók vizsgálata önmagában nem tekinthető jogi kérdésnek. Ugyanakkor a jog segítségével az alkotmányozó (és/vagy a jogalkotó) választ a különböző közgazdasági megközelítések között. Ezek kikényszerítése [lásd Alaptörvény 44. cikk (3) bekezdése] vagy az ehhez kapcsolódó egyes korlátozások [lásd az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése] már jogi kérdésnek tekinthetők.

Megemlítendő ebben a körben, hogy az állam gazdálkodásához kapcsolódó alapvető közpénzügyi szabályok alkotmányos szinten történő rögzítése a rendszerváltást követően viszonylag korán megfogalmazódott. Tersztyánszkyne Vasadi Éva és Klicsu László közös tanulmányukban említést tesznek arról, hogy már 1990-től ismertek olyan tanulmányok, amelyek szorgalmazták egy pénzügyi fejezet beiktatását az Alkotmányba, míg a „hiányzó” alkotmányos rendelkezések végül az államháztartási törvényben kerültek rögzítésre.⁶ Bár a szabályozás szintjére később még röviden kitérek, ennél lényegesebb, hogy a nem megfelelő jogalkotás táptalajként szolgálhat a gazdasági ciklusok helyett a választási ciklusokat követő ún. ‘időkövetkezetlenségnek’, valamint az ún. ‘potyautas magatartásnak’, amikor az államháztartás egyes szintjei nincsenek tekintettel az egész államháztartási egyensúlyra⁷ és ezáltal hátrányosan befolyásolják azt.⁸ Az idézett problémák többek között a hiányhajlam és az államadós-

⁵ VÁRNAY Ernő: Közpénzügyek az Alkotmányban – az adósságfék. *Jogtudományi Közlöny*, 2011/10. 14., http://old.mta.hu/data/cikk/12/72/66/cikk_127266/Varnai_elUadas_2011_05_11.pdf

⁶ TERSZTYÁNSZKYNÉ VASADI ÉVA – KLICSU LÁSZLÓ: Adószabályozás és alkotmányosság. In: SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *Láttelel közjogunk elmúlt évtizedéről*. Budapest, PPKE JÁK, 2010. 401–402.

⁷ KOPITS (2007) i. m. 197.

⁸ Domokos László szerint 2012 előtt az államháztartás legbizonytalanabb pontját az önkormányzati szektor egyenlegének a várható alakulása jelentette, tekintettel arra, hogy még az év vége felé sem állt rendelkezésre a szükséges információ arról, hogy az önkormányzatok összességében mekkora hiánnyal zárják az évet. DOMOKOS László: Miként segíti az Alaptörvény Magyarország költségvetésének stabilitását és versenyképességének növekedését? Pénzügyi

ság fenntarthatóságának kérdésköréhez vezetnek, ahogy ez Magyarországon is tapasztalható volt.

3. Versengő koncepciók és a Költségvetési Tanács létrehozásának körülményei

A XXI. század elején bekövetkezett gazdasági világválság miatt több országban – így Magyarországon is – igény mutatkozott arra, hogy a gazdasági életet, az államháztartás kérdéseit részletesebben szabályozza a jog (lehetőség szerint alkotmányos szinten).⁹ Erre nem sok esély mutatkozott a KF tv. megalkotásakor, mely törvényi szinten próbálta – megkésve¹⁰ – kialakítani a költségvetési felelősség keretrendszerét, ennek keretében létrehozva a Költségvetési Tanácsot. E törvényben Vincze Attila szerint a fennálló magyar és közösségi jogi keretek között párhuzamosságok voltak felfedezhetőek, az új szabályok pedig hatékonysági és alkotmányossági problémákat vetettek fel. Érdemes utalni azon megállapítására „[miszerint] nehezen érthető, hogy miért maradt ki az önkormányzati szektor a törvény hatálya alól”.¹¹

A KF tv.-t a szabályozásra és annak beavatkozási mechanizmusára tekintettel plafontörvénynek is nevezték, hiszen a szabályok vonatkozásában az adósságnövekedést végül alapvetően a költségvetés kiadásához és nem a GDP-hez viszonyítva kezelte.¹² Megjegyzendő, hogy a KF tv. megalkotása előtt két koncepció is kirajzolódott a közpénzügyi szakirodalomban egy független költségvetési intézmény létrehozására.

Az egyik koncepció szerint nem egy (újabb) nagy kapacitású makroelemző apparátusra van szükség, hanem azok a szakemberek jelenthetik az érdemi testületi véleményalkotás garanciáját, akiket életútjuk alapján érdemesnek

Szemle online, 2016. szeptember 14., <http://www.penzugyiszemle.hu/tanulmanyok-eloadasok/mikent-segiti-az-alaptorveny-magyarorszag-koltsegvetesenek-stabilitasat-es-versenykepessegének-novekedését>

⁹ CSINK Lóránt: Elemzés az alkotmányozás egyes súlyponti kérdéseiről. 13. https://helsinki.hu/wp-content/uploads/GOV_Alkotmany_vitairat_HU.pdf

¹⁰ A szakmai viták már korábban megkezdődtek. Ennek sorából kiemelhető, hogy a költségvetési szabályok bevezetéséről és az országgyűlési költségvetési hivatal felállításáról a Pénzügyminisztérium 2007 nyarán hozott nyilvánosságra egy tervezetet, amelyet hosszas többpárti egyeztetés követett, kevés eredménnyel.

¹¹ VINCZE Attila: A takarékos állami gazdálkodásról szóló törvény – sok hűhó semmiért? Közjogi szemle, 2009/1. 33.

¹² KOVÁCS Árpád: Költségvetési tanácsok Kelet-Közép-Európa országaiban, *Pénzügyi Szemle*, 2014/3. 353.

tartanak egy független fiskális intézmény vezetésére. Álláspontja szerint előnyös, ha ezen tagok egyben olyan közjogilag független intézmények vezetői, mint az Állami Számvevőszék vagy a Magyar Nemzeti Bank, elsősorban a rendelkezésre álló elemzőképesség miatt. A másik modell szerint csak egy – megfelelő makrogazdasági elemző képességgel rendelkező –, a független fiskális intézménynek felelős, önálló munkaszervezet jelenthet garanciát.¹³ (Ezzel összefüggésben Kovács Árpád megjegyzi, hogy az akkori kormánypártok szakértői mellett a Magyar Nemzeti Bank és a Nemzetközi Valutaalap is az utóbbi, elsőként megvalósuló koncepciót preferálták.)¹⁴

4. Közpénzügyi szabályok az Alaptörvényben, alternatív tervezetek

A két koncepció mellett a jogirodalomban – figyelemmel az egyes megjelent Alkotmány (magán)tervezetekre – megfigyelhető azon egységesnek tűnő álláspont, miszerint a közpénzügyi szabályok (köztük az intézményi garanciák) alkotmányos rögzítése elengedhetetlen. Ezen kérdések alkotmányozó általi megválaszolása tehát szükségszerű volt, még ha az önálló szerkezeti egységbe foglalás nem mindenki szerint indokolt.¹⁵ Vizsgálható ugyanakkor, hogy körültekintően döntött-e az alkotmányozó, amikor a Költségvetési Tanács alkotmányos szervként történő rögzítésekor a második koncepció fenntartása mellett foglalt állást.

E körben előjáróban megjegyzendő, hogy az alkotmányozó – az Alaptörvény előkészítésekor – felismerte annak a fontosságát, hogy a korábban elszórt, esetlegesnek tűnő és szűkszavú pénzügyi rendelkezések helyett szükség van egy önálló pénzügyi alkotmányra, amely alkotmányos szinten rögzíti a költségvetési gazdálkodás és a költségvetési törvény speciális helyzetét, továbbá a Költségvetési Tanácsot. Klicsu László szerint az Alaptörvényben a közpénzügyek fontosságát jelzi, hogy „A közpénzek” cím alatt nyolc szakasz szerepel. Ez az állammal foglalkozó ötvennégy cikkhez képest jelentős arány. Ennek kapcsán azt is kiemeli, hogy a közpénzek iránti fokozott érdeklődésről tanúskodik az a kapcsolódó kilenc tárgykör, amelyet sarkalatos törvényben kell

¹³ KOPITS György – ROMHÁNYI Balázs: A Költségvetési Tanács indulásának tanulságai. *Közgazdasági Szemle*, 2010/7–8. 577.

¹⁴ KOVÁCS (2016) i. m.322.

¹⁵ DRINÓCZI Tímea: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2007. 90–92.

szabályozni, így többek között az Alaptörvény 44. cikk (5) bekezdése szerint a Költségvetési Tanács működésének részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg.¹⁶

Domokos László szerint az Alaptörvény közpénzügyi szempontból legjelentősebb rendelkezése az adósságszabály, vagyis az a kötelezettség, hogy a GDP-arányos államadósságot mindaddig évről-évre csökkenteni kell, amíg az el nem éri a GDP ötven százalékát.¹⁷ E rendelkezés véleménye szerint meghatározó igazodási ponttá vált a közpénzekkel foglalkozó testületek, szervezetek számára, hiszen

„[a] kormány ennek figyelembevételével készíti el az éves költségvetések tervezetét, a Költségvetési Tanács és az Állami Számvevőszék erre fókuszál véleményének elkészítésekor, az Országgyűlés az adósságszabály teljesülésére figyelve gyakorol önmérsékletet a módosító indítványok elfogadásakor.”¹⁸

Jelen tanulmány keretei között nem vizsgálom részletesen, hogy az említett adósságszabály alkotmányozó általi kiválasztása helyett milyen más – esetleg megfelelőbb – alternatívák jöhettek volna szóba, de az adósságszabály szerepére visszatérek a Költségvetési Tanács hatáskörének vizsgálatánál.

Az említettek szerint, viszonylagos konszenzus figyelhető meg a szakirodalomban a tekintetben, hogy ‘segítséget jelent, ha sok a tanácsadó’, amikor nem garantált a ‘megfelelő közpénzügyi vezetés’. Erre tekintettel megalapozottan állítható, hogy szükség van egy független közpénzügyi intézményre, amely fellép a költségvetési felelősségi keretrendszer érvényesítésének érdekében. Megjegyezhető, hogy tervezetek szintjén eltérő alternatívák is megjelentek.

Simon István az alkotmányozás kapcsán megjelent tervezetében külön figyelemreméltó az Alkotmánybíróság hatáskörének bővítésére irányuló javaslat, miszerint

„[a] költségvetés egyenlegeire és az államadósságra vonatkozó alkotmányos szabályokat sértő költségvetési törvényt és egyéb

¹⁶ KLIČSU László: Közpénzügyi sarkalatos törvények. *MTA Law Working Papers*, 2014/24. 1., http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_24_Klicsu.pdf

¹⁷ Halász Zsolt ezzel összefüggésben utal arra, hogy az európai modern alkotmányokban alapvetően nem található ilyen részletességgel kidolgozott államadósságra vonatkozó szabályozás. HALÁSZ Zsolt: Public Finances. In: CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (szerk.): *The Basic Law of Hungary – A First Commentary*. Budapest, Clarus Press, 2012. 291.

¹⁸ DOMOKOS i. m.

jogforrást az Állami Számvevőszék vagy a Köztársasági Elnök indítványa alapján az Alkotmánybíróság, figyelemmel az ország gazdasági- és társadalmi stabilitására is, a szükséges mértékben megsemmisíti.”¹⁹

Ugyan Vincze Attila szerint is szükséges egy olyan szerv, amely a költségvetés racionalitása felett őrködik, ugyanakkor álláspontja szerint ezt a hatáskört nem lehet az Alkotmánybírósághoz telepíteni. Állításának alátámasztásakor egyrészt a kiegyensúlyozottság jogi meghatározásának nehézségeire, másrészt az Alkotmánybíróság eljárásának elhúzódása lehetőségéből fakadó veszélyeire hivatkozik.²⁰ Erre tekintettel tanulmányában a Költségvetési Tanács helyett inkább az Állami Számvevőszék hatásköreinek bővítése mellett érvelt.

5. A Költségvetési Tanács tagjainak megbízatása

Az első Költségvetési Tanács a KF tv. alapján az Országgyűlés törvényhozási tevékenységét támogató háromtagú testület, amelyet az Országgyűlés választ kilenc évre. Tagot jelölni az Állami Számvevőszék elnöke, a Magyar Nemzeti Bank elnöke, valamint a köztársasági elnök jogosult. Ily módon a jelölés három személyhez kötődik, a megválasztás pedig kizárólag az Országgyűlés hatásköre. A tagok főszabály szerint nem választhatóak újra, ami növelheti a függetlenségüket, hiszen ily módon tevékenységük során az újraválasztás reménye mint esetleges döntést befolyásoló tényező kizártnak tekinthető.

Megjegyezhető, hogy a magyar közjogi hagyományoktól idegen módon a kilencéves mandátum esetében a szabályozás a megválasztást nem köti minősített többséghez. Ez Szalai András szerint kérdéssé tette a Költségvetési Tanácsnak a parlamentáris kormányzattal szembeni alkotmányos korlát szerepét.²¹ Kiemelendő azonban, hogy az első Költségvetési Tanács tagjait az országgyűlési képviselők ellenszavazat nélkül választották meg.²²

¹⁹ SIMON István: A közpénzügyek szabályozása az alkotmányban – tervezet. *Pázmány Law Working Papers*, 2011/16. 9., <http://d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2012/2011-16.pdf>

²⁰ VINCZE Attila: Közpénzügyi sarkalatos törvények. *MTA Law Working Papers*, 2014/10. 3., http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_10_Vincze.pdf

²¹ SZALAI András: A költségvetési abszolút vétő. *A Költségvetési Tanács, mint a parlamentáris kormányzat korlátja. Jogelméleti Szemle*, 2015/4. 185.

²² KOPITS (2016) i. m. 322.

A KF tv. szabályozásából kitűnik, hogy az egyes tagok megbízatása a Költségvetési Tanács mint testületnek a megbízatásához kötődik, hiszen a KF tv. 9. § (7) bekezdése alapján, amennyiben a Költségvetési Tanács megbízatási időtartamának letelte előtt választ az Országgyűlés új tagot, akkor az új tag megbízatása legkésőbb a Költségvetési Tanács megbízatásának lejártával szűnik meg.

Megállapítható, hogy – a már említett versengő koncepciók közül – a 2010-es országgyűlési választásokat követően a KF tv.-t a másik koncepció mentén módosították, majd az Alaptörvény és a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Gst.) is fenntartotta a koncepcionális változást.²³ Az Alaptörvény 44. cikke alapján a Költségvetési Tanács az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerve, melynek tagjai a Költségvetési Tanács elnöke, a Magyar Nemzeti Bank elnöke és az Állami Számvevőszék elnöke. Az egyes tagok kinevezéséről, megválasztásáról az Alaptörvény rendelkezik: Költségvetési Tanács elnökét a köztársasági elnök nevezi ki hat évre, a Magyar Nemzeti Bank elnökét szintén, de a miniszterelnök javaslata alapján és ellenjegyzéséhez kötötten [lásd az Alaptörvény 9. cikk (4) –(5) bekezdését és 41. cikk (3) bekezdését, valamint a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: MNBtv.) 10. § (7) bekezdését]. Az Országgyűlés az Állami Számvevőszék elnökét az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja meg. Az Alaptörvény az újválasztás tilalmáról nem rendelkezik, ugyanakkor a három tag közül a Magyar Nemzeti Bank elnöke kapcsán találhatunk erre vonatkozó korlátozást az MNBtv. 10. § (2) bekezdésében, amely alapján egy személy legfeljebb két alkalommal töltheti be ezt a tisztséget.

Mindezek alapján látható, hogy a két koncepció megvalósulása során jelentős eltérések észlelhetők (a megválasztás-kinevezés, megbízatás időtartama és az újválaszthatóság kapcsán). Kiemelendő, hogy míg korábban mindhárom tag vonatkozásban egységes szabályozással találkozhattunk, az új koncepció engedi a tagok közötti jelentős különbségeket. A korábban egy-egy jelölési joggal rendelkező Állami Számvevőszék elnöke és a Magyar Nemzeti Bank elnöke a Költségvetési Tanács tagjaivá váltak, míg a köztársasági elnök által jelölt tag

²³ A KF tv.-t a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2010. CLIII. törvény módosította, de a tanulmányomban az összehasonlításkor az Alaptörvény és a Gst. szabályait veszem alapul.

az új koncepció alapján a Költségvetési Tanács elnöke, akinek kinevezése most már kizárólag a köztársasági elnökhöz kötődik.²⁴

Az új koncepció megvalósulásával nem a testület kerül megválasztásra (kinevezésre), hanem az egyes tagok. Ennek keretében az Országgyűlés már csak az egyik tag – az Állami Számvevőszék elnökének – vonatkozásában rendelkezik hatáskörrel. Utalva a korábban már idézett alaptörvényi rendelkezésre, az Állami Számvevőszék elnökének vonatkozásában nem elegendő az egyszerű többség, ahogy az is kiemelendő, hogy mandátuma kétszer hosszabb, mint a Magyar Nemzeti Bank vagy a Költségvetési Tanács elnökéé, ezzel mintegy próbálva ellensúlyozni azt, hogy a másik két tag megválasztása már nem kötődik közvetlenül az Országgyűléshez.²⁵

A másik két tag vonatkozásában a megbízatás ideje alapesetben kilenc évről hat évre csökkent, miközben mindkét tag kinevezése – eltérő mértékben és szabályok szerint – a köztársasági elnökhöz kötődik. Ebből a szempontból jelentősége van, hogy a köztársasági elnököt az Országgyűlés választja öt évre és a köztársasági elnök az Alaptörvény 10. cikke alapján e tisztségre legfeljebb egy alkalommal választható újra. Megállapítható, hogy a köztársasági elnök hatásköre – tekintettel az Alaptörvény 9. cikk (3)–(5) bekezdésére – kiszélesedett a Költségvetési Tanács kapcsán. A köztársasági elnök közpénzügyi szerepének erősödése tetten érhető emellett például abban is, hogy az Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdés *b*) pontja alapján a választások egyidejű kitzűzésével feloszlathatja²⁶ az Országgyűlést, ha az Országgyűlés az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-éig nem fogadja el (többek között ez is jelzi a központi költségvetésről szóló törvény kiemelt szerepét az Alaptörvény rendszerében).²⁷

²⁴ További különbségként megemlíthető, hogy míg a KF tv. 14. § (1)–(2) bekezdései alapján mindhárom tag részesült – igaz eltérő mértékű – illetményben, addig a Gst. 17. § értelmében a Költségvetési Tanács elnöke kivételével a Tanács tagja az e törvényben foglalt feladata ellátásáért illetményre és egyéb juttatásra nem jogosult.

²⁵ Ehelyütt érdemes utalni arra is, hogy az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: ÁSZtv.) 9. § (5) bekezdése alapján az Állami Számvevőszék elnökének mandátuma garanciális okokból mindaddig nem szűnik meg, amíg utódját az Országgyűlés meg nem választja.

²⁶ Az Alaptörvény elfogadásakor felmerült a felosztatás kötelező jellegű bevezetése, amely nélkülözne volna a köztársasági elnöki mérlegelését. Ugyanakkor végül a köztársasági elnök mérlegelésének (és kötelező konzultációjának) Alaptörvénybe foglalása, szemben a kötelező felosztatással álláspontom szerint jobban megfelel egy esetleges politikai válság megfontolt kezelésének. Emellett tiszteletben tartja a közjogi méltóság tekintélyét és növeli szerepének jelentőségét.

²⁷ A kiemelt szerep tetten érhető továbbá többek között az előzetes hozzájáruláshoz való kötöttségben, a korlátozott Alkotmánybíróság általi felülvizsgálhatóságban stb.

6. A Költségvetési Tanács tag megválasztásának, kinevezésének feltételei

Az előző részben bemutatott különbségek mentén továbbhaladva érdemes rávilágítani arra, hogy – a jelölő személyét és a vezetőnek biztosított többletjogokat, felelősséget és illetményt leszámítva – számottevő szabályozási különbségek nem fedezhetőek fel az első Költségvetési Tanács tagjai között. Mindhárom tagot az Országgyűlés választotta, a tisztség betöltésének kritériumai, alapesetben a megbízatás hossza stb. azonosak. A három tag közül a Költségvetési Tanács tagjai közül a köztársasági elnök által jelölt tag tartozott felelősséggel az Országgyűlésnek a Költségvetési Tanács által készített becslések megalapozottságáért. Ezzel szemben az Alaptörvény és a kapcsolódó jogszabályok alapján a második koncepció mentén módosított és végül alkotmányos szinten rögzített Költségvetési Tanács tagjai között (további) jelentős különbségek találhatók.

E körben érdemes utalni a tisztség betöltéséhez kapcsolódó feltételekre és kizáró okokra is. A KF tv. azonos feltételeket és kizáró okokat állapított meg a három tag kapcsán, míg a hatályos szabályozás ehhez képest színes képet mutat.

A KF tv. 9. § (4) bekezdésének értelmében a Költségvetési Tanács tagjává olyan büntetlen előéletű, választójoggal rendelkező magyar állampolgár volt megválasztható, aki szakirányú egyetemi diplomával, továbbá a költségvetési vagy pénzügyi tevékenységgel kapcsolatos kérdésekben kiemelkedő elméleti vagy gyakorlati szakmai ismeretekkel, valamint legalább ötéves vezetői gyakorlattal rendelkezett. A KF tv. 9. § (5) bekezdése rögzítette az egyes kizáró okokat, amelyeknek célja többek között a Költségvetési Tanács függetlenségének garantálása volt. A szabályozás alapján nem választható meg taggá az olyan személy, aki:

- „a) a jelölést megelőző négy évben olyan megbízatást teljesített, amely megszűnik a Kormány megbízatásának megszűnésével (a Kormány megbízatásához kötött megbízatás),
- b) a jelölést megelőző négy évben országgyűlési képviselő, európai parlamenti képviselő volt, illetve bármely párt országos (központi) szervezetében választott vezető tisztséget töltött be,
- c) a Kormány megbízatásához kötött megbízatást teljesítő személy, országgyűlési képviselő, európai parlamenti képviselő, vagy bármely párt országos (központi) szervezetében választott vezető tisztséget betöltő személy Polgári Törvénykönyv szerinti közeli hozzátartozója.”

A hatályos szabályozás három különböző törvényben található, melyek jelen tanulmány szempontjából releváns rendelkezései – az Alaptörvénnyel egyidejűleg – léptek hatályba.²⁸ Erre tekintettel lehetőség mutatkozott volna az összehangolt jogalkotásra, még akkor is, ha a 4. pontban bemutatott koncepció lényeges pontja, hogy (külön törvények alapján létrehozott) közjogilag független intézmények vezetői váljanak a Költségvetési Tanács tagjaivá.

A három törvény közül elsőként említendő, hogy a Gst. 18. § (1) bekezdése szerint a Költségvetési Tanács elnökének büntetlen előéletű, magyar állampolgárságú, kiemelkedő szakmai ismeretekkel, illetve tapasztalattal rendelkező közgazdász nevezhető ki. Emellett a Gst. 19. §-a rögzíti, hogy a Költségvetési Tanács elnökének nem nevezhető ki olyan személy, aki tagja az Országgyűlésnek, a Kormánynak, illetve állami vezető, bíró, ügyész, kormánytisztviselő, állami tisztviselő vagy köztisztviselő, továbbá aki szolgálati jogviszonyban áll. A Gst. a kinevezést megelőző időszakra vonatkozó kritériumokat nem határoz meg.

Az MNBtv. 10. § (3) bekezdése értelmében a Magyar Nemzeti Bank elnökének az a magyar állampolgár nevezhető ki, aki monetáris, pénzügyi vagy a hitelintézeti tevékenységgel kapcsolatos kérdésekben kiemelkedő elméleti és gyakorlati szakmai ismeretekkel rendelkezik. A büntetlen előéletet mint kritériumot nem írja elő az MNBtv., valamint a megkívánt ismeretek részletezését sem tartalmazza. Bár az MNBtv. 44. alcíme részletesen szabályozza az összeférhetlenség kérdését, a törvény a Gst.-hez hasonlóan nem határoz meg a kinevezést megelőző időszakra vonatkozó kritériumokat.

Az ÁSZtv. 9. § (2) bekezdése szerint nem jelölhető az Állami Számvevőszék elnökévé olyan személy, aki a megelőző négy évben tagja volt a Kormánynak, vagy bármely párt országos (központi) szervezetében választott vezető tisztséget töltött be. Megállapítható, hogy az ÁSZtv. szűkebb kört zár ki, mint a KF tv. fent idézett szabályozása.

Az ÁSZtv. 18. §-a tartalmazza az összeférhetlenségre vonatkozó rendelkezéseket. Ezek közül kiemelendő, hogy az Állami Számvevőszék elnöki tisztsége összeegyeztethetetlen minden olyan szervezetnél betöltött tisztséggel, amely szervezet az államháztartás valamelyik alrendszeréből támogatásban részesül. Emellett az Állami Számvevőszék elnöke tisztsége idején nem lehet tagja az Országgyűlésnek, önkormányzati képviselő-testületnek, és nem tölthet be érdekképviselői szervezetnél vezető tisztséget. E § rögzíti továbbá, hogy az Állami Számvevőszék elnöke, alelnöke, vezetője és számvevője nem lehetnek

²⁸ A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2011. évi CCVIII. törvényt azóta hatályon kívül helyezte az MNBtv.

sem egymással, sem a Kormány, sem pedig az Országgyűlés számvevőszéki ügyekben illetékes bizottsága tisztségviselőjével vagy tagjával a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény szerinti hozzátartozók.

Az egyes hivatkozott törvények áttekintése alapján megállapítható, hogy a Költségvetési Tanács tagjaira vonatkozó szabályozás alapján a tagokra nemcsak a KF tv.-hez képest, de egymáshoz képest is jelentősen eltérő feltételek vonatkoznak. E körben kiemelendő, hogy egyik tag vonatkozásában sem kerültek olyan teljes körű kizáró okok rögzítésre, mint a KF tv. alapján.²⁹ Álláspontom szerint erre tekintettel célszerű lett volna az egyes idézett törvények megalkotásakor tekintettel lenni arra, hogy a Költségvetési Tanács tagjaira – a KF tv.-ben foglalt szigorúbb követelmények mentén – azonos feltételek vonatkozzanak.

7. Költségvetési Tanács szervezete, hatásköre

A Költségvetési Tanács létrehozatalát megelőző versengő koncepciók – a 4. pontban már említettek szerint – markánsan eltértek annak megítélésében, hogy szükséges-e, hogy a Költségvetési Tanács saját, nagy kapacitású elemző apparátussal rendelkezzen.

A Költségvetési Tanács első elnöke és a Titkárság főigazgatója által közösen jegyzett tanulmányban az első Költségvetési Tanácsot a svéd³⁰ és az amerikai³¹ modell kombinációjaként mutatják be, kiemelve, hogy a magyar jogrendszerben eddig ismeretlen intézmény saját szakmai gárdával rendelkezik, amely többek között elengedhetetlen feltétele annak, hogy a Költségvetési Tanács azonnal képes legyen a döntéshozók és a nyilvánosság figyelmét felhívni a felelős költségvetési politikával nem összeegyeztethető javaslatokra és döntésekre. A szerzőpáros a Költségvetési Tanács első évének tanulságaként utal többek között arra, hogy a testület költségvetési politika feletti tényleges felügyeleti feladatainak ellátásához létfontosságú, hogy a Költségvetési Tanács megfelelő szakértői gárdával és korlátlan hozzáféréssel rendelkezzen az elemzéshez

²⁹ Ezen feltételeknek a második Költségvetési Tanács tagjai közül – korábbi miniszteri, valamint országgyűlési képviselő tevékenység miatt – ketten nem felelnének meg.

³⁰ Ld. bővebben: KUTASI Gábor: Fiskális szabályok és intézmények az EU-ban. *International relations quarterly*, vol. 3., no. 1. (2012) http://www.southeast-europe.org/pdf/09/DKE_09_M_OE_Kutasi-Gabor.pdf

³¹ Ld. részletesen Szűcs Lajos: Az államadósság korlátozását szolgáló szabályok az Egyesült Államokban és Magyarországon, különös tekintettel az adósságplafonra és az államadósság-fékekre. *De iurisprudencia et iure publico*, 2013/2.

szükséges adatokhoz.³² Másik álláspont szerint elegendő, ha a Költségvetés Tanács tagjai olyan közjogilag független intézmények vezetői, mint az Állami Számvevőszék vagy a Magyar Nemzeti Bank, elsősorban a rendelkezésre álló elemzőképesség miatt.

A KF tv. 15. § (1) és (2) bekezdése alapján a Költségvetési Tanács feladataival kapcsolatos előkészítés és ügyvitel teendőit a Költségvetési Tanács Titkársága látja el, a Titkárság szervezetére – beleértve a szervezeti formáját is – és működésére vonatkozó szabályokat a Költségvetési Tanács állapítja meg. A Gst. ugyan említést tesz a Költségvetési Tanács Titkárság működési költségeinek tervezéséről, ugyanakkor részletes szabályozást e körben sem találunk. Megjegyezhető azonban, hogy a Gst. 23. § (2) bekezdése alapján az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank az Állami Számvevőszék elnökének és a Magyar Nemzeti Bank elnökének tagként ellátandó feladatait a Költségvetési Tanács által tárgyalt kérdésekhez kapcsolódó elemzéseknek és megállapításoknak a Költségvetési Tanács rendelkezésére bocsátásával segíti. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a Költségvetési Tanács ne rendelkezhetne nagy létszámú elemző gárdával.

Mindezek alapján az eltérő koncepciók alapján létrehozott szervezetek (titkárságok) mellett kiemелendő, hogy a törvényi szabályozás egyik esetben sem zárja ki egy nagy létszámú elemző apparátus létrehozását. Ugyanakkor kapcsolódó lényeges szabályozási eltérés figyelhető meg az anyagi függetlenség területén. A KF tv. 16. § (1) bekezdése alapján a Költségvetési Tanács állapíthatta meg költségvetését, amely az Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló címet képez. A fejezet felügyeletét ellátó szerv vezetőjének jogosítványait a Költségvetési Tanács tagjai közül a köztársasági elnök által jelölt tag gyakorolta. Ezzel szemben a Gst. 18. § (8) bekezdés értelmében a Költségvetési Tanács és a Tanács titkársága működésének, valamint a Tanács elnöke illetményének és egyéb juttatásainak pénzügyi fedezetét az Országgyűlés Hivatalának költségvetésében kell megtervezni, az ezzel kapcsolatos feladatokat pedig az Országgyűlés Hivatala látja el.

A javaslatokkal kapcsolatban az is felmerült kérdésként, hogy az intézmény elemző kapacitása mellett hatásköre kiterjedjen-e a költségvetési szabályok betartásának kikényszerítésére is. A kikényszeríthetőség (például a költségvetési törvény parlamentnek történő visszaküldése) evidens előnyei mellett Kopits György és Romhányi Balázs tanulmánya a szakmai viták során felmerült ellen-

³² KOPITS György – ROMHÁNYI Balázs: A Költségvetési Tanács indulásának tanulságai. *Közgazdasági Szemle*, 2010/7–8. 573–590.

érvek között említik, hogy egy ilyen hatáskör ellentétes lehet a demokratikus elvekkel.³³

A KF tv. 7. § (2) bekezdése alapján az első koncepció mentén létrehozott Költségvetési Tanács feladata és hatásköre többek között makrogazdasági előrejelzések, költségvetési adatokra vonatkozóan technikai kivetések, a költségvetési tervezéssel, előrejelzéssel és hatásvizsgálattal kapcsolatos módszertani ajánlások, valamint becslések készítésére terjedt ki (mind a benyújtást követően, mind a zárószavazást megelőzően a költségvetési és pótköltségvetési törvényjavaslatok, valamint minden olyan, az Országgyűlés által tárgyalt törvényjavaslat költségvetési hatására vonatkozóan, amely külső tételek alakulására befolyással lehet).

Az Alaptörvény 44. cikk (1) bekezdésének értelmében a Költségvetési Tanács az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv, amely a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja, a (3) bekezdés alapján pedig a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához a 36. cikk (4) és (5) bekezdésében foglalt adósságszabály betartása érdekében a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása szükséges. Emellett a Költségvetési Tanács a Gst. 23. § (1) bekezdése alapján félévente véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásának helyzetéről és az államadósság várható alakulásáról, valamint véleményt nyilváníthat a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatban foglaltak megalapozásához szükséges törvénymódosításokat tartalmazó törvényjavaslatokról, ideértve a Gst. 28. § szerinti fizetési kötelezettségre vonatkozó törvényjavaslatot is. Továbbá véleményt nyilváníthat a központi költségvetés tervezésével, végrehajtásával, a közpénzek egyéb módon történő felhasználásával kapcsolatos bármely kérdésről.

Az előzetes hozzájárulással összefüggésben fontos kiemelni, hogy a törvényalkotás 'általános' folyamata során a törvényjavaslat elfogadását megelőző hasonló jellegű jogosítvány nem ismert. A köztársasági elnök ún. vétójogai a már elfogadott és kihirdetés előtt álló törvényekhez kötődnek és gyengébb jogköröként aposztrofálhatóak.³⁴ Smuk Péter szerint a Költségvetési Tanács felül nem bírálható és meg nem kerülhető előzetes egyetértési joga szigorúan korlátozza az Országgyűlés törvényalkotó és költségvetési hatáskörét.³⁵ Mindazonáltal nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy ezáltal egy, az államháztartás stabilitását elősegítő mutató alkotmányos szinten került rögzítésre, amellyel összefüggésben

³³ Uo. 577.

³⁴ Alaptörvény 6. cikk (4)–(5) bekezdés.

³⁵ SMUK Péter: A Költségvetési Tanács a magyar alkotmányos rendszerben. *Jog – Állam – Politika*, 2013/1. 202., <http://dfk-online.sze.hu/images/J%C3%81P/2013/1/smuk.pdf>

a Költségvetési Tanácsot az Alaptörvény – a KF tv.-ben megállapított hatásköreihez képest egy „kemény” alkotmányos hatáskörrel ruházza fel; az államadósságfék behúzásának jogát testálja rá.”³⁶ Várnay Ernő az Alaptörvény hiányosságaként említi, hogy a Költségvetési Tanács nem rendelkezik hatáskörrel az adósságfék – az Alaptörvény 36. cikk (6) bekezdése szerinti – kivételes helyzetben történő „kiiktatásának” ellenőrzésére. Álláspontja szerint a Költségvetési Tanács tagjai alapján egyértelműnek tűnik, hogy az alkotmányozó egy független szervként tekint az Alaptörvényben rögzített intézményre, ugyanakkor problematikusnak tartja, hogy a Magyar Nemzeti Bank elnöke is a Költségvetés Tanács tagja lett, tekintettel arra, hogy ily módon a monetáris politika viteléhez megkövetelt függetlensége veszélybe kerül. Álláspontja szerint a Magyar Nemzeti Bank elnöke ennek keretében óhatatlanul részesévé válik a költségvetési politikáért viselt felelősségnek, ami nem összeegyeztethető a kormány fiskális politikájától független monetáris politikáért viselt felelősséggel. Ezzel összefüggésben megemlíthető, hogy a Gst. 15. § (4) bekezdése alapján

„[a]z Állami Számvevőszék elnökének és a Magyar Nemzeti Bank elnökének a Tanács munkájában végzett tevékenysége nem érinti e szervezetek törvényben meghatározott feladatait. A Tanács és annak tagjaként eljáró személy által képviselt álláspont, meghozott döntés az Állami Számvevőszék elnökét és a Magyar Nemzeti Bank elnökét elnöki feladatainak ellátása során nem köti.”

Ezt az elméleti konstrukciót Várnay Ernő is elégtelennek tartja, hiszen nem elvárható, hogy egyazon személy két feladatkörében eltérő álláspontokat foglaljon el.³⁷ Smuk Péter ezzel kapcsolatban azt a költői kérdést fogalmazza meg, hogy

„feltételezhetjük-e, hogy a jegybank vagy az ÁSZ elnöke más-más megfontolások alapján is tud döntést hozni két különböző testületben? Helyesebb volna megkímélni őket ettől, mert [...] a Tanácsban való szereplésükkel közreműködnek a költségvetési politika formálásában, osztoznak az azért viselt felelősségben.”³⁸

³⁶ VÁRNAY i. m. 18.

³⁷ Uo.

³⁸ SMUK i. m. 201.

8. Következtetések

Szalai András szerint megfontolandó, hogy a Költségvetési Tanács tagjai esetében meg kellene változtatni az összeférhetlenségi szabályokat és az Állami Számvevőszék, illetve a Magyar Nemzeti Bank elnöke helyett máshogyan kellene rögzíteni a testület összetételét.³⁹ Ezzel részben egyetértve álláspontom szerint a Költségvetési Tanács második koncepciója mentén létrejött szerv kapcsán a fentiekre tekintettel felmerülhet egy alternatív összetétel felvázolása, amelynek értelmében – az Állami Számvevőszék elnök tagsága mellett – a két másik tagot is az Országgyűlés választhatná meg kilenc évre (minősített többséggel). A két tag vonatkozásában megfontolható lehet a KF tv. szabályozásából meríteni, oly módon, hogy őket a Magyar Nemzeti Bank elnöke és a köztársasági elnök jelölhetné. Egy ilyen konstrukciónak az is a része lehetne, hogy a Költségvetési Tanácsnak legyenek kizárólag tanácskozási joggal rendelkező állandó tagjai is (így például a Magyar Nemzeti Bank elnöke stb.).⁴⁰ Ezáltal elkerülhető lenne az előző pontban bemutatott tanulmányok azon aggálya, miszerint a miniszterelnök javaslatára kinevezett Magyar Nemzeti Bank elnöke a monetáris politikáért viselt felelőssége mellett még részleges és közvetett felelősséget se vállaljon a fiskális politikáért.

Tekintettel arra, hogy a köztársasági elnök adott esetben jogosult az Országgyűlést felosztatni, felmerül a kérdés, hogy – a hatályos Gst. szerinti szabályozásnál maradván – nem lett volna-e célszerűbb a Költségvetési Tanács elnökének megválasztása kapcsán megtartani a KF tv. azon konstrukcióját, miszerint a köztársasági elnök kinevezés helyett csak tag jelölésére jogosult, akit az Országgyűlésnek kell megválasztania – minősített többséggel – hat vagy kilenc évre, esetleg rögzítve, hogy a Költségvetési Tanács elnökének mandátuma mindaddig nem szűnik meg, amíg utódját az Országgyűlés meg nem választja. Továbbá a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulásának esetleges megtagadása és a köztársasági elnök Országgyűlés felosztatási lehetőségével kapcsolatos szakirodalomban megjelent félelmek eloszthatóak lennének, ha a felosztatás mérlegelését az Alaptörvény a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvény el nem fogadásához kapcsolná. Álláspontom szerint ennek lehetőségeit érdemes külön is vizsgálat alá vonni. Ezzel összefüggésben megemlíthető, hogy Simon István tervezete hasonló következményt a zárszámadási törvény elfogadásának,

³⁹ SZALAI i. m. 188.

⁴⁰ Jelenleg a Költségvetési Tanács 3/2012.06.08. számú határozatával elfogadott ügyrendje alapján két tag egyetértése szükséges ahhoz, hogy a titkárság munkatársai vagy más szakértők részt vehessenek és véleményüket kifejhessék az ülés keretein belül.

azaz az ún. felmentvény elmaradásához kötötte volna, amely alapján a Kormány megbízatása a zárszámadásról szóló nemleges döntést követően, meghatározott időn belül megszűnt volna.⁴¹ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a szövegtervezet Simon István szerint csak a probléma jelzésére szolgál, amelynek koncepcionális kérdéseire kívánta felhívni a figyelmet, mivel álláspontja szerint következmény meghatározása a közpénzekkel való gazdálkodás aktuális helyzetére tekintettel indokolt. Kiemelendő ugyanakkor, hogy Hetei Tibor tervezetében nem a zárszámadás elfogadásához kötné a köztársasági elnök feloszlatai kötelezettségét/jogosultságát, mert az álláspontja szerint elvileg „elfogadott zárszámadás nélkül is zökkenőmentes lehet az állam működése. Az elmúlt évek gyakorlata alapján pedig megállapítható, hogy a zárszámadási törvény elfogadása kis túlzással érdemi vitát nem eredményező formalitás volt.”⁴²

Figyelemmel arra, hogy a Magyar Nemzeti Bank elnökének tisztségét ugyanaz a személy legfeljebb kétszer töltheti be, valamint arra is, hogy az Alkotmánybíróság tizenkét évre megválasztott tagjainak vonatkozásában az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 6. § (3) bekezdése kizárja az újraválasztás lehetőségét, hasonló korlátozás szakmai vita tárgyát képezheti a Költségvetési Tanács másik két tagja kapcsán is. Mindez természetesen nem változtat azon, hogy az Állami Számvevőszék elnöke újraválasztás nélkül is hosszabb mandátummal rendelkezik a másik két tagnál.

Végezetül ismét kiemelendő, hogy egyik tag vonatkozásában sem kerültek olyan teljes körű és egységes kizáró okok rögzítésre, mint a KF tv. alapján. Szakmai vita tárgyát képezheti ezért az is, hogy indokolt-e a Költségvetési Tanácsi tagságra tekintettel – a KF tv.-ben foglalt rendelkezések mentén – azonos feltételek meghatározása a jövőre nézve.

⁴¹ SIMON i. m. 28.

⁴² HETEI Tibor András: Javaslatok a közpénzügyek alkotmányos szabályozásának megújításához. *Pénzügyi Szemle*, 2011/5. 11.

AZ ÁLLAMI VÁLLALAT JOGINTÉZMÉNYÉNEK JOGTÖRTÉNETE MAGYARORSZÁGON

Diadalmas születés, csendes halál (1950–2013)

SÁRKÖZY Tamás

professzor emeritus (Budapest Corvinus Egyetem)

1. Nyugat-Európában általában az állami tulajdonú vállalatok kereskedelmi-társasági formában működnek (főleg részvénytársaságként – persze van kivétel is –, például a francia nemzeti vállalat). A kereskedelmi társasági forma rendkívül megkönnyíti az állami tulajdonba vételt (mégpedig az államosítás közjogi aktusa nélkül), illetve annak megszüntetését, azaz a privatizációt (társasági részesedések-részvények adásvétele). A fasiszta diktatúrák is államosítottak (Hitler Németországa kivétel, mert ott az embereket államosították), de például Spanyolországban Franco a részvényeket államosította, és ezért a diktatúra megszűnése után könnyű volt a magántulajdoni rendet helyreállítani, tudniillik az állami tulajdonú részvényeket az értéktőzsdére vitték és ott magántulajdonosok részére értékesítették. Nyugat-Európában egyébként – bár nyilván a XIX. századi szabadversenyek kapitalizmushoz képest körük bővült – az állami tulajdonban álló kereskedelmi társaságok azért erős kivételt képeznek a magántulajdoni társaságokhoz képest (főleg a közszolgáltatások és az állami monopóliumok körében tevékenykednek).

2. A szovjet típusú államosítás gyökeresen más volt, mint a fasiszta államosítás. Oroszországban a bolsevik forradalom után a kereskedelmi társaságokat megszüntették és a nemzeti vagyontárgyait igen széles körben (részben jogon kívüli eszközökkel) állami tulajdonba vették – az ingatlanvagyon (termőföldet), a termelőeszközöket (gépeket), az állatállományt, gyakorlatilag mindent. Az 1930-as évek elejére a Szovjetunióban kialakult az *egységes és oszthatatlan állami tulajdonjog*, az állam a közhatalom és a tulajdonosi minőségének egyékeként működött. A termelőeszköz vagyont pedig állami vállalatokra bízta,

amelyek részére az állami (kölségvetési) vagyomból alvagyont juttatott és arra szervezetet rendelt. A szocialista állami vállalat így intézménytípusú jogi személy, amelynél a jogi személyiség nem a tulajdonosi minőség perszonifikálása, hiszen állami vállalat a tulajdonjog alanya egyáltalán nem lehetett, eszközeit kezeli, vagy ahogy az akkori szovjet jogi elmélet kifejezte *operatíván igazgatja* és más állami vállalatokkal nem áruszerződéseket, hanem a központi tervmutatók megvalósítása érdekében *tervszerződéseket* köt. Az állami vállalat tehát ebben az intézményformában nem privatizálható, a privatizáció előtt még vissza kell alakítani kereskedelmi társasággá – más kérdés, hogy a kommunizmus felé vezető úton visszamagánosításra nem gondolt senki.

3. Magyarországon is a szovjet állami vállalati rendszert vették át. Eredetileg még az államosítás jelentős mértékben a *kereskedelmi társasági forma* átvételével történt, az állami vállalatok részvénytársasági, korlátolt felelősségű társasági vagy szövetkezeti formában működtek (példa az utóbbira a Pénzügyi Központ). Ebben közrehatottak az 1945 előtti közüzemi szektor hagyományai, különösen pedig Kuncz Ödön *közüzemi részvénytársaságra* vonatkozó koncepciója. E szerint az állami vállalat részvénytársasági formában működjön, de közfeladatai miatt szervezetét és működését bizonyos mértékben el kell téríteni az általános részvénytársasági szabályoktól.

A szovjet típusú állami vállalat Magyarországon az 1950. évi 32. tvr.-rel jött létre. Elődje az 1948. évi XXXVII. törvénnyel szabályozott nemzeti vállalat volt, amely még megőrzött kereskedelmi társasági vonásokat. Az 1950. évi 32. tvr.-rel szabályozott állami vállalat azonban már tisztán intézménytípusú volt, az állam ettől kezdve nem felelt az állami vállalat tartozásaiért. A helyi önkormányzatok megszűnésével a községi vállalatok is megszűntek, a tanácsi vállalatok az állami vállalatok egyik alfaját képezték.

Az állami vállalat intézményének kialakítása elméletileg a szovjet állami tulajdoni elmélet alapján történt, amelyet a Szovjetunióban alapvetően Venediktov alakított ki. Ennek lényege:

- a) A szocialista állam a közhatalmi és a tulajdonosi minőség egysége, az állami tulajdon egységes és oszthatatlan, alapegységei – az állami vállalatok – nem tulajdonosok.
- b) Az állami tulajdonon belül tulajdonosi igazgatás folyik tervmutatók útján, a szocialista tervgazdálkodás hierarchikus aligazgatási szervek láncolatában (számos ágazati minisztérium, különböző irányítási szervek) tervutasítások útján folyik.

- c) Az állami vállalat jogi személyiséget kap mint az állami tulajdon kezelője, operatív igazgatója. Az állami vállalat jogi személyiségének alapja az önálló gazdasági elszámolás (*hozraszcsoť*). Az állami vállalatot a gazdaságirányítás megbízottjaként az igazgató mint egyszemélyes felelős vezető irányítja.
- d) Az állami vállalat jogi személyisége relatív, tevékenységi köréhez kötődik (*ultra vires*), a tevékenységi körén túllépő szerződések érvénytelenek.
- e) Az állami vállalatok közti kooperáció nem áruviszonyok, hanem az ún. *tervszerződés* keretében bonyolódik le. A tervszerződések részletezik a népgazdasági tervet, annak végrehajtásának eszközét képezik, egyben a kiterjedt kötelező kötbérvényesítési rendszer folytán a népgazdasági terv végrehajtása ellenőrzésének eszközét képezik.
- f) Szociológiailag az állami vállalat mögött két kollektíva áll: a *nagykollektíva*, azaz a teljes dolgozó nép és a vállalatoknál dolgozók *kiskollektívája* (ez a sokat vitatott Venediktov-féle kettős kollektíva elmélet, amelyet Magyarországon Eörsi Gyula fejlesztett tovább).

A magyar polgári elmélet ezt a szovjet elméletet vette át. A tervszerződési rendszer a szállítási szerződés 1950-es évek eleji kialakulásával kezdődött és a beruházási típusú tervszerződések (építési, tervezési, technológiai szerelési szerződés) kiépítésével fejeződött be az 1960-as évek elejére (1961: Beruházási Kódex)¹. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy Magyarországon az államosítás nem volt totális, mint a Szovjetunióban (például a földet nem államosították, korlátozottan fennmaradt a kisipar, a kiskereskedelem), emellett a jóval erősebb jogi kultúra következtében az állami vállalat jogi személyisége kezdettől fogva elismerésre került. (Ez a Szovjetunióban csak húszéves fejlődés eredményeként, az '50-es évek közepére épült ki, főleg Bratusz elméleti munkássága eredményeként).

A magyar szabályozás érdekessége, hogy az '50-es évek elején nemcsak az állami vállalatok igazgatóinak, hanem a főmérnök és a főkönyvelő jogállását is kormányrendeletekkel szabályozta [123/1951. (VI. 17.), illetve 125/1951. (VI. 17) MT számú rendelet].

¹ A tervszerződések elméletét Magyarországon Eörsi Gyula 1957-ben megjelent hatalmas A tervszerződések című monográfiája alakította ki. EÖRSI Gyula: *A tervszerződések*. Budapest, Akadémiai, 1957.

4. A szocialista országok közül Magyarország alkotott először *Polgári Törvénykönyvet*, az 1959. évi IV. törvényt. (Ezt követte az 1960-as évek elején a szovjet, a lengyel és a csehszlovák Ptk. – a csehszlovák megoldás sajátossága, hogy hasonlóan az 1945 előtti Ptk. – Kereskedelmi Törvénykönyv dualista megoldáshoz a Ptk. mellett Gazdasági Törvénykönyvet is alkottak). Ez a törvénykönyv – bár igazodott az alapvető szocialista ideológiai felfogáshoz – burkoltan, de sokat megőrzött a korábbi magyar magánjogi hagyományokból. Ez a törvénykönyv nem igazodott a korábbi sztálinista-rákosista terrorszocializmus-hoz, bizonyos fokban korrigálta az 1949-es alkotmányt, viszonylag „liberális” volt, korlátozottan elismerte az áruviszonyokat. Ez hozzájárult az 1959-es Ptk. viszonylagos stabilitásához és ahhoz, hogy ez a Ptk. az 1990-es rendszerváltás után – igaz száznál több kisebb módosítással, de – fenn tudott maradni egészen az új Ptk. (2013. évi V. törvény) 2014. március 15-ei hatálybalépéséig.

A szocialista ideológiát a Ptk.-ban két alapvető elem fejezte ki.

- a) Sajátos tulajdonforma elmélet érvényesítése az *alanyi* és *tárgyi* tulajdonformák megkülönböztetése rendszerében. Így
 - az alapvető tulajdonforma az állami össznépi tulajdon,
 - másodlagos szocialista tulajdonforma a szövetkezeti csoporttulajdon,
 - az állampolgári tulajdon a tulajdon tárgyai szempontjából három csoportra oszlik. *Támogatott* a polgárok fogyasztói javakra vonatkozó szocialista személyi tulajdona (ennek növekedése a kádári gulyásszocializmus, életszínvonalpolitika mint rendszerlegitimációs eszköz megnyilvánulása. *Tűrt* a kisiparosok-kiskereskedők kis termelőeszköz tulajdona. *Tiltott* a tőkés, kizsákmányoló jellegű, vállalkozási jellegű magántulajdon.

- b) A jogi személyek alapvető fajtája a tulajdonforma elméletéhez igazodóan az állami vállalat és a szövetkezet (ez utóbbi, főleg a mezőgazdasági termelőszövetkezet, Magyarországon jóval nagyobb szerepet kapott, mint a Szovjetunióban és a szovjet kolhozhoz képest jóval nagyobb önállóságot élvezett, a tszcs tagjai pedig önálló, szocialista személyei tulajdonnak minősített háztáji gazdasággal rendelkeztek). E két alapvető jogi személy típus mellett kialakították a *társadalmi szervezet* kategóriáját, és ennek a társadalmi szervezet alkategóriája volt az eléggé háttérbe szorított egyesület (az *alapítvány* pedig megszüntetésre került). Az állam nem minősült jogi személynek, hanem különleges polgári jogi jogalanyként deklarálták.

Az állami vállalatokra és szövetkezetekre nézve a Ptk. csak utaló, mögöttes jogterületi jellegű szabályokat tartalmazott, jogállásukat külön jogszabályok rendezték. A tevszerződések ugyan külön fejezetet képeztek a Ptk.-ban, de az egyes tevszerződés típusok is kívül maradtak a Ptk.-n.

5. Az állami vállalatok jogállásában – ugyan a szocialista rendszeren belüli, de – *gyökeres változást hozott az 1968-as magyar gazdaságirányítási reform, az új gazdasági mechanizmus, amely fokozatosan megteremtette az állami vállalati önállóságot, és korlátozottan felélesztette az áruviszonyokat az állami szektorban is (ún. indirekt szocialista tervgazdaság, szocialista piacgazdaság).* A gazdaságirányítási reform, az állami vállalat államigazgatástól való viszonylagos függetlenítése ciklikus folyamat volt, így az első fellendülő kétéves időszak után az 1970-es évek elején relatív visszaesés következett be, amelyet az 1970-es évek végén követett a reform megszilárdulása, sőt továbbfejlesztése. A jogfejlődés pedig alapvetően a *Polgári Törvénykönyvön kívül* ment végbe – külön törvényekkel – tvr.-ekkel és kormányrendeletekkel.

Az állami vállalati önállóság megteremtésének lényegében három állomása volt.

- a) A 11/1967. (V. 13.) Korm. rendelet általános jelleggel újraszabályozta az állami vállalatok jogállását. A Ptk. *ultra vires* szabálya ugyan nem változott meg, de a kormányrendelet bővítette a vállalat tevékenységi körét. Jelentősen gyarapodott a vállalat vagyoni önállósága, korlátozták az ún. vállalatfelügyeleti irányító szerv (belső ellentmondást tartalmazó meghatározás: felügyelet és irányítás egyszerre) utasítási és eszközátcsoportosítási jogát. A vállalat tevékenységének értékelése már alapvetően a nyereségesség alapján történik, a vállalati dolgozói közösség is nyereségérdekeltté válik, a munkaszerződés liberalizálódik, a kollektív szerződés vállalati szintre kerül (új Munka Törvénykönyvet is elfogadnak). Az igazgató változatlanul gazdaságirányítási megbízott, de már a vállalati kollektíva is részt vesz tevékenysége értékelésében (az ún. üzemi demokrácia kezdetei). 1972-ben formálisan is megszűnnek a tervmutatók (1972. évi VII. törvény), a tevszerződések formálisan fennmaradnak, de a szállítási és vállalkozási szerződések szabályozása már jelentős piaci elemekkel gazdagodik és 1974-ben az állam külkereskedelmi monopóliumát is megszüntetik (1977. évi III. törvény). Felébred csipkerózsika álmából a társasági jog – a vállalati kormányrendelet a szövetkezeti szektor után az állami szektorban is lehetővé teszi a „társulást”, közös vál-

lalat vagy egyesülés formájában (1970. évi 19. tvr.), sőt, felélesztik a Kereskedelmi Törvénykönyv korlátolt felelősségi társaságra és a részvénytársaságra vonatkozó szabályait is (a nyugati vállalatok betársulása – *joint venture* – 1972-től egy pénzügyminiszteri rendelettel válik lehetővé).

Az állami vállalatot a vállalatfelügyeleti irányító szerv törvényben meghatározott okokból átszervezheti (egyesítheti-szétválaszthatja) vagy megszüntetheti (a jogszabályi taxáció azért kaucukfogalmakkal dolgozik, például népgazdasági érdekek). A kormányrendelet már tartalmaz eljárást a vállalat *veszteségessége* esetén – szanálás, illetve felszámolás, de akkor még a felszámolás nem jelentett jogutód nélküli megszűnést, mert a gazdaságirányító szervnek ki kellett jelölnie azt a költségvetési szervet, amely a tartozások kiegyenlítéséről gondoskodik.

A kormányrendelet összetett állami nagyvállalatként szabályozza a *trösztöt*, amely jogi személy tröszti vállalatokból áll. A gazdaságirányításban pedig háttérbe szorúlnak a korábban domináló ágazati gazdasági minisztériumok és előre kerülnek a funkcionális gazdaságirányító szervek (Országos Tervhivatal, Pénzügyminisztérium, Munkaügyi Minisztérium, Árhivatal). Megszűnnek az államigazgatási jellegű döntőbizottságok, létrejön a bírósági szervezet egysége.

Az állami vállalati önállóság megjelenése a magyar jogi életben 1967–1973 között átfogó állami tulajdonjogi vitához vezetett, amelyben az akkori polgári jogi tudomány szinte minden jelentős képviselője megnyilvánult (például Beck Salamon, Eörsi Gyula, Nizsalovszky Endre, Világhy Miklós, de a fiatalabbak is, mint Sáránci Imre, Sajó András, Sárközy Tamás). E vita lényege az volt, hogy megtartsa az egységes és oszthatatlan állami tulajdonjog ideológiai dogmáját, de úgy, hogy az állami vállalatot is valahogy és valamilyen mértékben tulajdonosi pozícióhoz juttassa – árutulajdonos, kvázi tulajdonos stb.

- b) Az 1970-es évek végén – nem vitásan az olajvilágválságok hatására is – a reform megszilárdul és a szabályozás a kormányrendeleti szintről törvényi szintre kerül, tehát törvényekkel is legitimálódik. Ennek a legitimálódásnak alaptörvényei az *1977-es Ptk. novella* (1977. évi IV. törvény), az *1977-es állami vállalati törvény* (1977. évi VI. törvény), valamint a *gazdasági társaságokról* szóló 1978. évi 4. tvr. (a társaság terminológiája még mindig burzsoá elhajlás lett volna, maradt a társulás mint kategória).

A Ptk. novella legalapvetőbb újdonsága a jogi személyek, így az állami vállalatok abszolút jogképességének kimondása, tehát az *ultra vires* elv feléledése volt. A gazdasági társulások pedig mind a Ptk. jogi személy, mind a Ptk. tulajdonjogi részébe bekerültek – „másodlagos szocialista tulajdonforma”. A gazdasági társulások közül egyértelműen jogi személy lett az *egyesülés* mint kooperatív szervezet, a közös vállalat pedig kettévált: kezesi felelősség mellett működő közös vállalattá és a tagok mögöttes felelőssége nélküli *betéti társulássá* (a kft. elődje). A társulások körében a jogi személyek szabályozásának eddigi kötelező jellegét áttörve megjelent a *főszabályként diszpozitív szabályozás*, valamint a hierarchikus államigazgatási irányítás helyett a tisztán *törvényességi jellegű állami felügyelet*, azaz differenciálódik, lazul a szabályozás és az irányítási rendszer. A gazdasági társulások körében egyértelmű szabályozást kapott – és a Ptk.-ba is bekerült – a jogi személyiség nélküli „egyszerű” (de közös név alatt is működhető) társaság és rendezésre kerültek a társaságok nyilvántartási, pénzügyi és munkaügyi vonatkozásai is.

Az állami vállalatok jogállását végre már törvény, az 1977. évi VI. törvény szabályozta, amely jelentősen továbbfejlesztette a vállalati önállóságot. A törvény először mondja ki az állami vállalat költségvetési szervekkel szembeni másságát: *az állami vállalat az állam gazdasági vállalkozása*, amely a központi irányítás és a vállalati önállóság összekapcsolás útján működik. Az alapító állami szervnek a vállalat tevékenységi körét úgy kell megállapítani, hogy az lehetővé tegye a vállalat erőforrásainak leggazdaságosabb kihasználását, és vállalati joggá teszi a *kiegészítő tevékenység* folytatását is. A törvény kimondja, hogy a vállalat számára *minden szabad, amit a törvény nem tilt* vagy korlátoz. Az állam tulajdonosi minősége megmarad, de irányítási jogosítványai – utasítási, eszközátirányítási, átszervezési, megszüntetési jog – tovább szűkülnek. Az igazgató továbbra is gazdaságirányítási megbízott marad, de a törvény nem hangsúlyozza egyszemélyi felelős vezetői szerepét, és a törvényben megjelennek – főleg a trösztnél – a kollektív vezetés egyes formái is: igazgatótanács, felügyelőbizottság (ezek jogkörei az 1980-as évek elején tovább bővültek). A törvényben továbbá már megjelenik a közszolgáltatási és a közművállalat mint állami vállalat különleges típusa, amelynél az alapító szerv irányítási jogai nagyobbak, mint a normál állami vállalatoknál. Az állami vállalatok megszüntetésénél pedig a felszámolás már részlegesen jogutód

nélküli megszűnést jelent, tudniillik a jogutódról való gondoskodás már csak részleges (például a köztartozások), de például a szerződéses tartozások kielégítetlenül maradnak.

Az állami vállalati önállóság növekedésével párhuzamosan az 1970-es évek végén az 1980-as évek elején a gazdasági jogi elmélet sajátos magyar megjelenéseként kialakult – és főleg a szövetkezeti, illetve a munkajog beolvasztása miatt élesen vitatott – vállalati jogi elmélet, amely Eörsi autonóm struktúra és kiskollektíva elméletére, az üzemi demokrácia és a kollektív munkajog kiépülésére támaszkodott (Sárándi Imre, Sárközy Tamás). Emellett az 1979–1981 közötti kisvállalkozási reformmal a személyi és a magántulajdon mintegy csatlakozott a vállalati fejlődéshez: állami kisvállalat, kisszövetkezet, leányvállalat, szövetkezeti szakcsoport, gazdasági munkaközösség, vállalati gazdasági munkaközösség, üzletszerű polgári jogi társaság, szerződéses üzemeltetés. Ezek az új formák részben a társasági jogot fejlesztették, részben tovább lazították az 1950-es években kialakult tulajdoni elméletet az állampolgári személyi, illetve a magántulajdon határainak elmosódásával, a *kis magántulajdonú vállalat* megjelenésével.

- c) Végül már a szocialista társadalmi-gazdasági rendszer *bomlása*-önlebontása körébe tartozik az *1984–1985-ös állami vállalati szervezeti reform*, és ennek keretében az állami vállalatok alapformájává az önkormányzó (vállalati tanács általános irányításával működő) és az öngazgató (dolgozók közgyűlése, küldöttgyűlése általános vezetésével működő) állami vállalati típusú vált. Ez a reform már beleillik a gazdasági reformot a politikai, illetve államélet területére átvinni kívánó politikai törekvésbe, az ún. modellváltás a *demokratikus szocializmus* kialakítására való igyekezetbe.

Az állami vállalatoknak három típusát alakították ki a vállalati törvény 1984. évi 22. tvr.-rel való módosításával.

- a) A hagyományos állami vállalati felépítés – némi korrekcióval – csak a közüzemi vállalatoknál, a trösztöknél és néhány, ún. stratégiai nagyvállalatnál maradt fenn (az állami szektor mintegy 20%-ban és ez 1989-ig állandóan csökkent). A korrekciót főleg a trösztöknél és a nagyvállalatoknál a kollektív vállalatvezetés formáinak bevezetése, azaz a *döntési jogkörű igazgatótanács* és a vállalati munkavállalókat is magába foglaló *felügyelőbizottság* jelentette.

b)–c) A *főforma* a vállalati tanács irányítása alatt működő állami vállalat lett az akkor már a versenyszférában használt kifejezéssel. A kisvállalkozásoknál pedig a vállalat vezetését közvetlenül a munkavállalók látják el, ezeket a vállalatokat a közgyűlés, a küldöttgyűlés irányítja.

Az önkormányzó-önigazgató állami vállalatoknál az állami alapító szerv a vállalat működése felett lényegében csak törvényességi felügyeletet gyakorol, bár kivételes esetekben fennmaradt az utasítási, eszközátcsoportosítási, átszervezési és megszüntetési jog. E vállalatoknál az igazgató megválasztásáról és felmentéséről vállalati szerv (vállalati tanács, közgyűlés, küldöttgyűlés) dönt, az igazgató pedig e szervek általános irányítása alatt, e szervek határozatai keretében vezeti operatíván a vállalatot. *Az egyszemélyes felelős vállalatvezetés így az állami vállalatok többsége körében megszűnt.* A vállalati tanács 50%-ban vállalatvezetői, 50%-ban dolgozói képviseletből állt, ezeket titkos szavazással választották meg. A vállalat szervezeti és működési szabályzatát is az igazgató javaslatára a vállalati tanács–közgyűlés–küldöttgyűlés állapította meg.

A vállalati jogok kiterjesztése eredményeként a törvény *jogvédelmet* – így kártérítést is – biztosít a vállalat számára az alapító államigazgatási szerv jogellenes beavatkozásaival szemben, annak beavatkozási jogait lényegében a vállalat által elkövetett lényeges jogszabálysértés eseteire korlátozva.

Az állami vállalatok többségének önkormányzó-önigazgató vállalattá átalakításával és ezzel párhuzamosan a szövetkezeti önállóság növelésével, a kisvállalkozások törvényesítésével és a gazdasági társulások egyre jelentősebb szerepével a *szocialista gazdasági rendszer eljutott e rendszer határáig.* A tulajdoni rendszer felbomlását a Ptk.-ban nem deklarálták (maradt az állami tulajdoni deklaráció), de ténylegesen az állami vállalatok többsége tulajdonos nélküli öntulajdonú önkormányzó-önigazgató szervezetté vált (*Unternehmen für sich* konstrukció), elindultunk egy sajátos vegyes gazdasági rendszer felé.

6. A *vegyes gazdaság* kialakításának alapintézménye az 1988-as gazdasági társaságokról szóló törvény (1988. évi IV. törvény) volt, amelyhez csatlakozott a külföldiek befektetéseiről szóló 1988. évi XXIV. törvény, a szövetkezeteket mintegy társaságosító 1989. évi XV. törvény, a gazdálkodó szervezetek más szervezeti formába való átalakulásáról szóló 1989. évi XIII. törvény, a cégeljárást modernizáló 1989. évi 23. tvr., végül az egyéni vállalkozásokról szóló 1990. évi VI. törvény. Ezek a törvények még a vegyes gazdaság törvényei voltak a politikai rendszerváltozás előtt, de már *irreverzibilis folyamatokat* indítottak el a kapitalista társadalmi rendszer, a szabadversenyes piacgazdaság felé. Ilyen

értelemben talán védhető az a megállapítás, hogy Magyarországon a gazdasági rendszerváltozás egy-másfél évvel megelőzte a politikai rendszerváltozást, mégpedig evolutív módon, a jogrendszer átalakításával.

A demokratikus szocializmusra való modellváltás politikailag egy korlátozott többpártrendszerű parlamentarizmust (kommunista párt többletjogaival) és korlátozott jogállamiságot (Alkotmánybíróság, Számvevőszék) célzott meg, a gazdasági élet vonatkozásában pedig egy olyan vegyes gazdaságot, amelynek egyik oldalán egy kismértékben az önkéntes és fokozatos privatizáció következtében ugyan csökkenő, de azért erősként megmaradó állami vállalati és szövetkezeti „szocialista” *szektor*, másik oldalán pedig a belföldi magánszemélyek egyéni és közös vállalkozásai (társaságai), a külföldi tőke zöldmezős beruházásai és betársulásai (*joint venture*) által létrehozott *magánszektor* áll.

Ezen elképzelés jegyében az 1989. évi XIV. törvény az 1977-es állami vállalati törvényt úgy módosította, hogy – megszüntetve az eddigi vállalati törzskönyvi nyilvántartást – az állami vállalatok nyilvántartására is a *cégbíróságokat* jogosítja fel és kimondja, hogy valamennyi állami vállalat felett a törvényességi felügyeletet a *cégbíróság* gyakorolja. Ezzel az önkormányzó-önigazgató vállalatok feletti vállalatfelügyeleti irányítás végképp megszűnt. Ezáltal az állami vezetők többsége hasonló helyzetbe került a gazdasági társaságokkal (néhány állami többletjog mellett például kivételes esetben a vállalatmegszüntetés vagy az önkormányzó-önigazgató állami vállalat államigazgatási irányítás alatt álló vállalattá átsorolása) Az állami vállalat is a bíróság által vezetett cégjegyzékbe való bejegyzéssel nyeri el jogi személyiségét és érvényesül felette a cégbírósági törvényességi felügyelet, mégpedig a normatív feltételek rendszere alapján. (A szövetkezeteknél is ez a rendszer került bevezetésre.)

7. Lényegében 1989 nyarától a demokratikus szocializmusra történő *modellváltás* – nem vitásan a világgazdasági események hatására – átfordul rendszerváltásba. A szocializmusból a kapitalizmusra történő transzformáció megy végbe viharos sebességgel, mégpedig törvényhozás útján, alkotmánymódosítással keletkezik egy többpártrendszerű parlamenti polgári demokrácia és jogállam. Ebben már nem vegyes gazdaság működik, hanem magántulajdonon alapuló piaci versenyz gazdaság. Ennek megteremtéséhez viszont az állami vállalatok túlnyomó többségét – akár jelentős gazdasági veszteségek útján is, de – privatizálni kellett. Ezt azonban jelentősen megnehezítette

- a) az állami vállalatok intézményi formája, amelynek következtében a privatizáció szükségképp kétlépcsős: először az állami vállalatot egyetememes jogutódlással át kell alakítani gazdasági társasággá (főleg rt.-vé),

majd az állami tulajdonú társasági részesedéseket (részvényeket) értékesíteni kellett a magántulajdonosok részére. Ez pedig ki nem alakult piaci viszonyok közt igen nehéz. Csak Németország volt abban a helyzetben, hogy általános jelleggel, törvénnyel tudta átalakítani az állami vállalatokat kereskedelmi társaságokká, Magyarországon egyenként kellett és ez a vagyonértékelés nehézségei miatt a tömeges visszaélések kockázatával járt. (Megjegyzendő, hogy Jugoszláviában (utódállamaiban) hármast tranzitot kellett végrehajtani az öngazgatás miatt.)

- b) az állami vállalatok többségének önkormányzati-öngazgató formája. Ez a típus a vállalati öntulajdonlás korábban progresszív volt, de a megváltozott körülmények miatt *túlhaladottá* vált: a vállalati öngazgatás nem fér össze a kapitalista gazdasággal. Ezért a vállalati önkormányzást-öngazgatást meg kellett szüntetni.

Magyarországon vállalati kezdeményezésre a privatizáció már 1988-ban megindult. Ezt nevezik a közgazdasági irodalomban spontán privatizációnak. Először a Kereskedelmi Törvénykönyv, azután pedig az 1988-as Gt. alapján vitték ki a vállalati vagyont kereskedelmi vállalatokba, majd az *1989-es átalakulási törvény* módot adott a vállalat mint egész egyetemes jogállással rt.-vé vagy kft.-vé való átalakítására. (A magyar törvény a német *Umwandlungsgesetz* tekintette mintaként.) Ez azonban az önkormányzó-önkéntes állami vállalatoknál vállalati döntésű önkéntes decentralizált privatizációt jelentett, amelyből a központi költségvetés csak kis részben részesült (kb. 20%). Ez nyilván nem volt elfogadható a jelentős költségvetési hányaddal és államadóssággal küzdő kormánynak, emellett előnyökhöz juttatta a vállalati vezetést (a tűzközelieket), és ez társadalmi felháborodást váltott ki már a különböző visszaélések elszaporodása folytán is. Ezért már 1990 elején ellenőrzés alá vonták a decentralizált vállalati privatizációt (Állami Vagyonügynökség létrehozása és állami vagyonvédelmi intézkedések az 1990. évi VII. és VIII. törvény alapján), majd az Antall-kormány megalakulása után 1991-ben bevezették a *nyugati típusú számvitelt*, amely alkalmas volt az eddigi vagyonértékelési anomáliák megszüntetésére. 1990-ben a deregulációs törvények elhárították a piacgazdaság szocialista ideológiából származó adminisztratív akadályait, majd 1992-ben megszületett a döntés az állam által központilag irányított privatizáció általánossá tételéről, amely az állami vállalatok gazdasági társaságokká való kényszerátalakítását jelentette. Ennek előkészítését szolgálta a kiskereskedelem-vendéglátóipar 1990. évi LXXV. törvénnyel való központilag vezérelt privatizációja alapvetően

belföldi magánszemélyek javára (ún. kisprivatizáció), és az 1991-es koncessziós törvény is növelte a magánszektor lehetőségeit.

Az állami vállalatok kényszertársaságosítását az 1992. évi LIII. és LIV. törvény rendelte el, lényegében kétéves határidővel. E törvények még szétválasztották a privatizálandó állami vállalatok körét (az Állami Vagyonügynökség privatizált) és a tartósan állami tulajdonban maradó állami vállalatokat (az Állami Vagyonkezelő Részvénytársasághoz kerültek). Ezzel lényegében az állami szektorban az önkormányzás-önigazgatás megszűnt a vállalati jogok védelmével együtt. Emellett az is világossá vált, hogy a magyar kormányzat elvetette a reprivatizálást, ehelyett *kárpótlási törvények* sora nyújtott részleges kártalanítást a sérelmet szenvedőknek.

Az 1994-es kormányváltásig az állami szektor mintegy 35%-a minősült tartósan állami tulajdonban maradónak, viszont – a felszámolás és a végelszámolás alatt álló vállalatok kivételével – az rt.-vé (kismértékben kft.-vé) való átalakítása megtörtént. 1994-ben a Horn-kormány a tömeges privatizáció mellett döntött, amelyet az 1995. évi XXXIX. törvény támasztott alá. A korábban tartós állami tulajdonba tartozó állami vállalatok zömét is az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt. értékesítette magántulajdonosok részére. A magyar kormányzat nem juttatott ingyenes részvényt állampolgári jogon, hanem igyekezett zömmel készpénzért értékesíteni, bár voltak kedvezményes privatizációs technikák is. 1995–1998 között az állami vállalatok túlnyomó többségét értékesítette a kormány, ami még állami tulajdonban maradt, az is részvénytársasági (kismértékben kft.) formájában működött tovább többségében 100%-os, 75%-os vagy többségi állami tulajdonosi részesedéssel. Ezzel az 1989 óta kifejlődött privatizációs különjog is megszűnt a 2000-es ezredfordulóra.

Ugyanakkor az állami vállalat intézménytípusú formája nem szűnt meg a Polgári Törvénykönyvben. A Ptk.-ból kikerült az állam különleges jogalanyisága – az állam is jogi személy lett. Az állami tulajdonforma kiváltságai is megszűntek, de az állami vállalat mint intézmény – főleg a néhány, még folyamatban lévő végelszámolási, illetve felszámolási eljárásra hivatkozva – egészen a Polgári Törvénykönyv létrehozásig, illetve annak hatálybalépésig fennmaradt. *Az állami vállalat szociológiai-gazdasági értelemben már 1998-ban megszűnt, de jogilag csak 2014. március 15-ével szűnt meg ez a jogintézmény.*

Az állami vállalat diadalmas berobbanása a magyar jogrendszerbe a szovjet típusú szocialista rendszerből következett. Megszűnését a polgári rendszerre való tranzit idézte elő: *szép csöndesen*, hosszú haldoklás után vált történelmi emlékké Magyarországon.

AZ ADÓHÁNYAD-IRÁNYÍTÁS MINT A VALLÁSI KÖZÖSSÉGEK TÁMOGATÁSÁNAK MÓDJA

*Néhány megjegyzés az 1%-os rendszer két évtizednyi
tapasztalatáról*

SCHANDA Balázs
egyetemi tanár (PPKE JÁK)

Két évtizeddel ezelőtt Magyarország a vallási közösségek állami támogatásának új rendszereként egy Dél-Európában (Olaszországban és Spanyolországban) kialakult megoldást vett át. Gyorsan változó környezetben, sűrűn változó jogszabályok között egy húsz éve élő jogintézmény tapasztalatok, megoldott és megoldatlan kérdések sorát veti fel. A személyi jövedelemadó rendszere, mértéke, az adókötelezettek száma és az adózás módja sokat változott az elmúlt két évtized során, mégis az 1%-os adófelajánlási rendszerre úgy tekinthetünk mint meggyökeresedett intézményre.

1. Az adóhányad-irányítási rendszer alapja

Az adóhányad-irányítási rendszer eredetileg a közvetlen állami támogatás helyébe lépett – az országgyűlési határozatok által diszkrecionális módon kiosztott támogatások kiváltására elsőként Erdő Péter javasolta az olasz modell átvételét.¹ Az előzmények vonatkozásában megjegyzendő, hogy e támogatás az ‘államsegélyt’, azaz a történelmi egyházakkal 1948-ban, illetve 1950-ben megkötött szerződések, majd ezek 1968. évi meghosszabbítása alapján² az államon,

¹ ERDŐ Péter – SCHANDA Balázs: *Egyház és vallás a mai magyar jogban*. Budapest, Szent István Társulat, 1993. 71.

² 1026/1968. (XII. 11.) Korm. határozat.

az Állami Egyházügyi Hivatalon keresztül nyújtott támogatást váltotta ki. Az államsegély egyik forrása – elvben – az ún. Vallásfelekezeti Alap volt, mely részben az egyházak megmaradt földjeinek ‘felajánlása’ által jött létre.³

Az egyházi alapintézmények támogatásáról (hitéleti támogatás) 1997-ig az Országgyűlés döntött az éves költségvetési törvényekben. A támogatás egyházak közötti felosztásáról külön országgyűlési határozatok rendelkeztek. A döntést előkészítő Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságnak és az előkészítésben részt vevő kormányzati szervezeteknek nem álltak rendelkezésére különösebb fogódzók a támogatás elosztáshoz: az 1949-ban végzett népszámlálás adatait, vallásszociológiai felmérések eredményeit vették figyelembe, illetve később a közfeladat-átvállalásnak tulajdonítottak jelentőséget a hitéleti támogatás elosztása során is.⁴ Joggal merült fel az az igény, hogy az elosztás normatív alapon történjen és ténylegesen biztosítsa az egyházak függetlenségét a kormányzattól és a politikától. Az adóhányad-átírányítási rendszer hazai adaptálása ebbe az irányba mutatott. Míg az eredeti, 1996. évi szabályozás a vallási közösségeket a civil szervezetek közé sorolta, az Apostoli Szentszékkal 1997. június 20-án aláírt Megállapodás az egyházak számára egy ‘külön’ 1%-ot nyitott meg. A Megállapodást követően alkotta meg az Országgyűlés az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló törvényt, és módosította a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló törvényt. Sajátos módon az Apostoli Szentszékkal kötött megállapodásnak köszönhető valamennyi vallási közösség, hogy az adóhányad-irányítási rendszer létrejött, és a vallási közösségek számára a jogalkotó a civil szervezetektől elkülönített 1%-ot biztosított. Ahogy a Vallásfelekezeti Alap eredetileg három felekezet vagyónából jött (volna) létre, ugyanakkor az államsegélyből/költségvetési támogatásból (egyre) több egyház és vallási közösség részesült, ebben az esetben is annak lehettünk tanúi, hogy az Apostoli Szentszék tárgyalásai nyomán minden vallási közösség előnyhöz jutott: nevezhetjük ezt a konkordatárius szabályozás továbbgyűrűző hatásának, hiszen az állam a felekezeti paritás elvét szem előtt tartva minden felekezet számára megnyitotta a lehetőséget, amelyet a Szentszékkal kötött megállapodás előírányzott.

³ 170/1951. (IX. 15.) MT rendelet; Az ÁEH megszüntetésével (1989. évi 14. tvr.) a Vallásfelekezeti Alap megszűnt, vagyona ezzel tisztán állami vagyon lett: sajátos módon az egyházak vállalkozói vagyonának maradéka ekkor került végleg ‘államosításra’.

⁴ ARCZT Ilona: Az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság közreműködése a nemzeti és etnikai kisebbségi szervezetek és az egyházak költségvetési támogatásának elosztásában. In: SOLTÉSZ István (szerk.): *A bizottsági munka. 2. rész.* Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda, 1995. 132., 151.

Az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény 4. §-a szerint az egyes egyházak jogosultak a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvényben foglaltak szerint a rendelkező nyilatkozatot tevő magánszemélyek által befizetett személyi jövedelemadó egy százalékára. Ez a pénz az egyházak belső szabályaiban meghatározott módon használható fel, azaz az egyházak szabadon, célhoz kötöttség nélkül rendelkezhetnek vele. Az új rendszer felváltotta az egyházi alapintézmények működéséhez az Országgyűlés által felosztott közvetlen költségvetési támogatást (korábbi nevén: hitéleti támogatás). A jogalkotó eredetileg négyéves átmeneti időszakot irányzott elő: ha 2002-ig a rendelkező nyilatkozatok alapján az egyházakat megillető összeg együttesen nem érte el a nyilatkozattétel évének költségvetésében tervezett személyi jövedelemadó összevont adóalapja adójának 0,5 százalékát, ennek mértékéig az egyházaknak ténylegesen átutalandó összeget a központi költségvetés kiegészítette ('arányos kiegészítés'). E kiegészítés összegéből valamennyi egyház a javára rendelkező magánszemélyek arányában részesült (azaz nem a felajánlott összeg, hanem a rendelkezők száma adta meg az arányt; minél magasabb az adott egyház számára adójuk 1%-át felajánlók átlagos felajánlási összege, annál kisebb a kiegészítés súlya). Ha az így kiegészített összeg sem érte el az 1998. évi költségvetési törvényben az egyházi alapintézmények működéséhez, felújításához és beruházásaihoz nyújtott hozzájárulás összegét, úgy azt a központi költségvetés annak mértékéig 2002-ig kiegészítette ('1998-as kiegészítés'). Ezen átmeneti garanciát több mint húsz egyház érvényesítette: e körből csak a Magyarországi Református Egyház és Buddhista Misszió került ki (1999-ben), azaz több mint húsz egyház arányosan kiegészített juttatása 2002-re sem érte el az Országgyűlés által 1998-ra meghatározott szintet. Ugyanakkor az arányok több egyház esetében kedvezően változnak (Evangélikus Egyház, Unitárius Egyház, MAZSIHISZ). Azonban számos kisebb vallási közösség meg sem közelítette a korábbi, inflálódo támogatását [Evangéliumi Pünkösdi Közösség, Óskeresztyén Apostoli Egyház, Shalom Nyitott Bibliai Gyülekezetek, H. N. Adventista Egyház, Teljes Evangéliumi Keresztyén Közösség, Magyarországi Evangéliumi Testvérközösség, szerb, román és „magyar” (orosz) ortodox egyházak]. A Katolikus Egyház egyik évben sem kényszerült a '98-as kiegészítés igénybevételére, ami azt jelzi, hogy a korábbi költségvetési elosztás a katolikusokat tényleges arányuknál lényegesen alacsonyabb mértékben vette figyelembe, míg egyes kisebb felekezetek nehezen meghatározható okokból nagyobb támogatást kaptak. Az új rendszer előnye, hogy az elosztás nem politikai döntés kérdése – ez eredményében megmutatta azt is, hogy a korábbi elosztás

erősen tetszőleges szempontokat követett. Mára ez a kiegészítés a rendszer elfogadott, tartós eleme lett, mértéke több változás után (0,8%, 0,9 %, 0,5%), a jövedelemadó drasztikus csökkentése nyomán 1% lett.

A Megállapodás szerint az adófizetők „az általuk megjelölt egyház vagy egy külön állami alap javára” rendelkezhetnek. A külön állami alap célját a költségvetési törvény határozza meg. Az alternatív célra rendelkezők átlagos adója érzékelhetően magasabb az egyházak javára rendelkezők átlagos adójánál. Ha e rendelkezéseket ‘egyházi’ rendelkezésnek tekintjük (feltéve azt a kevéssé valószínű szempontot, hogy az egyházak kedvezményezésének tudatos elutasítása nyilvánul meg általuk), akkor is csak a civil rendelkezők jelentős része nem élt a második 1% fölötti rendelkezés lehetőségével – bár az elmúlt években a rendelkezési nyilatkozatot tévők száma és aránya is fokozatosan növekedett.

2. Ki? Mit? Kinek?

Kritikát váltott ki a rendelkezési lehetőség igen bonyolult volta: az adózónak rendelkezési nyilatkozatát külön zárt borítékban kellett adóbevallásához csatolnia vagy – amennyiben csak a munkáltatójától származott jövedelme – a munkáltatójának leadnia: ebben a tekintetben a rendszer a kezdeti évekhez képest sokat egyszerűsödött.

Az ‘1%-os’ rendszer társadalmi elfogadottsága évről évre növekedett, ugyanakkor több elvi és gyakorlati kérdést is felszínre hoztak a tapasztalatok. Így felmerülhetett, hogy tisztán a rendelkező nyilatkozatok számát vegye figyelembe a törvény, azaz ne a fizetett adó mértékéhez igazodjon a rendelkezés mértéke és lehetősége.⁵ Ezzel lényegesen egyszerűbbé válna a végrehajtás, hiszen csak az érvényes rendelkező nyilatkozatok összeszámlálását kell elvégezni, és nem lenne szükséges az egyénekre lebontott összegek figyelembevétele, azaz minden adófizető nominálisan ugyanakkora összegről rendelkezhetne. Ezt a módosítást különösen az tenné indokolttá, hogy a családi adókedvezmények egyébként méltányos bővítése az egyházak legfontosabb támogatói körét hozza előnyös helyzetbe – paradox módon hátrányos helyzetbe hozva ezzel az egyházakat. Az adó a közterhek finanszírozására fordítandó közpénz, vagyis már nem magántulajdonban, hanem köztulajdonban van. Az adófizetők tehát nem saját vagyonukkal rendelkeznek, hanem – participációs alapon – közvetlen beleszólási lehetőséget kapnak a közpénzek egy részének

⁵ SZILÁGYI Bernadett: Egyházi egy százalék(ok). *Pro futuro*, 2014/1. 62.

elosztásakor. Indokolatlan, hogy a magasabb jövedelemmel rendelkezők, akik több adót fizetnek, nagyobb szóval rendelkezzenek az ilyen források elosztásakor. A vallásszabadság – azaz egy emberi jog – gyakorlásához adott hozzájárulás nem függhet az érintettek tehetőségétől. Az 1% intézménye nem hasonlítható össze az alapítványi és egyéb hozzájárulások adókedvezményével, mivel ott az adófizető a saját pénzéből ad támogatást, amit az állam 'jutalmaz'. Megjegyzendő, hogy a mintát adó Olaszországban az adófizetők a befolyó jövedelemadó nyolc ezreléke fölött kapnak rendelkezési lehetőséget, melyet néhány, az állammal erre vonatkozó szerződést kötött vallási közösség javára gyakorolhatnak. A döntő különbség a hazai szabályokkal szemben az, hogy az adófizetők (köztük a nyugdíjasok is) nem saját jövedelemadójuk nyolc ezrelékéről, hanem az összes befizetett jövedelemadó nyolc ezrelékéről döntenek. Bár a konstrukció alkotmányossági vizsgálatokor a fenti érvelést csak Lábady Tamás alkotmánybíró különvéleménye tette magáévá, a vonatkozó, a törvény egészét támadó indítvány elutasítása semmiképpen nem jelenti azt, hogy az egyenlő rendelkezés ne lenne alkotmányos, hiszen az Alkotmánybíróság csak azt állapíthatta meg, hogy a fennálló szabályozás nem alkotmányellenes.⁶

A vallási közösségekre vonatkozó törvényi szabályozás egyfelől megerősítette, hogy az 1% és annak kiegészítése hitéleti célokat szolgál, és ekként felhasználását állami szerv nem ellenőrizheti,⁷ másfelől a bevett egyházakra szűkítette a kedvezményezett kört. Más kérdés, hogy a vallási tevékenységet végző szervezetek sajátos egyesületként a 'civil' 1% vonatkozásában továbbra is kedvezményezettek lehetnek.

3. Adatok

Két évtized felajánlási adatai vallásszociológiai aranybányát rejtenek. A rendelkezési lehetőséggel élők száma az elmúlt két évtizedben több mint duplájára nőtt és mára meghaladja az egymilliót (nem számítva az alternatív alap javára rendelkezőket) – 2008-ban 820 ezer adózó tett valamely egyház javára rendelkezési nyilatkozatot, míg 1998-ban csak 487 ezren. A lehetőséggel élők számának alakulásán nem észlelhető, hogy az elmúlt években csak a bevett egyházak javára lehetett rendelkezni, azaz a lehetséges kedvezményezettek

⁶ 10/1998. (IV. 8.) AB határozat, ABH 1998, 107.

⁷ 2011. évi CCVI. törvény 23. § (1) bekezdés.

száma csökkent. A különböző felekezetek támogatóinak arányaiban eltérő mozgások érzékelhetőek: a katolikus egyház javára rendelkezők számának növekedése elmaradt a református és az evangélikus egyház javára rendelkezők számának növekedésétől, és figyelemre méltó, hogy néhány kisebb felekezet igen dinamikusan növelte támogatói táborát (a Hit Gyülekezete 12 000-ról húsz év alatt 33 000-re, a Jehova Tanúi háromezerről közel 10 000-re, a baptisták 2 900-ról 26 ezerre, a Magyarországi Krisna-tudatú Hívők Közössége 1 158-ról (1999-ben 5 720) 2017-re 43 850-re. Míg egyes közösségeknél csak a közösség aktívabb tagjai élnek a rendelkezési lehetőséggel, másutt ezt valóban minden tag megteszi, sőt, az adott vallási csoporthoz nem tartozó, azonban társadalmi szerepvállalását támogató személykört is meg tudnak szólítani. Megfigyelhető az is, hogy a magasabb jövedelemmel rendelkezők rendelkezési hajlandósága is magasabb: míg a rendelkezésre jogosultak kevesebb mint fele él a lehetőséggel, ők a felajánlható keret több mint feléről döntenek. A rendelkezés lehetőségével élők számának növekedését részben (de csak részben) az adózók számának növekedése magyarázhatja, és különbözőképpen hathatott rá az adóbevallás és a rendelkezés módjának változása: míg az adóbevallásukat személyesen kitöltők aránya csökkent (e körülmény a rendelkezési készség ellen hat), a rendelkezés módja egyszerűsödött (e körülmény a rendelkezési készséget serkentette).

A felajánlók számát és a felajánlott összeget lényegesen befolyásolják az adópolitika változásai: a progresszivitás megszüntetése, az adómérték csökkentése és a széles körű családi kedvezmény a rendelkezésre álló adót jelentősen csökkentette, amit részben a tényleges felajánlások kiegészítése pótolta. Így a katolikus egyház esetében a 2011-ben a hatszáz ezret meghaladó felajánló 2,3 milliárd forintot ajánlhatott fel, míg egy évvel korábban azonos számú nyilatkozat alapján még 2,8 milliárd forint felett volt a felajánlott összeg. Változó mértékben, de kihathat az egyházi felajánlások számára az alternatív alap meghatározása: a Nemzeti Tehetség Program javára 2017-ben 325 000 adózó rendelkezett, 2008-ban amikor két alternatív előírányzat is szerepelt a lehetőségek között a „gyermekszegénység elleni program támogatása feladatai” (sic!) javára 180 ezren, a „parlagfűmentesítés feladatainak támogatására” 147 ezren ajánlották fel személyi jövedelemadójuk 1%-át. 1999-ben ezeréves államiságunk megünneplését 15 ezren támogatták, egy évvel később 170 ezren ajánlották fel adójuk 1%-át az árvízkarok megelőzését szolgáló csatornaépítési és felújítási, gátépítési munkákra, 2002-ben 206 ezren rendelkeztek a „sürgősségi betegellátás feltételeinek javítása” programra. Az alternatív alap népszerűsége azonban döntően nem a vallási közösségek javára adott nyilatkozatok számát

befolyásolja, hanem a nem-rendelkezők tömegét – így az egyházak között arányosan felosztott összeget – csökkenti vagy növeli.

4. Aktuális kérdések

A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény hatálybalépése nyomán a vallási közösségek a korábbi, nyilatkozattétel nyomán megszerezhető „egyházi” jogállás helyett két különböző kategóriába kerülnek. A jelentősebb vallási közösségek, melyekkel az állam közfeladatok ellátásában is együttműködik, az Országgyűlés döntése nyomán bevett egyházként tevékenykednek, míg a többi vallási közösség sajátos, a vallási autonómia szempontját szem előtt tartó vallási egyesületi formában, azaz „vallási tevékenységet végző szervezetként” élvezhet jogi személyiséget. A törvény csak a bevett egyházak számára tette lehetővé az 1%-os rendszerben való részvételt, míg a vallási tevékenységet végző szervezetek az „egyházi” 1%-ból nem részesedhetnek.

Az Alkotmánybíróság 17/2017. (VII. 18.) AB határozata a hátrányos megkülönböztetés kiküszöbölésére mulasztásban megnyilvánuló alaptörvényellenességet állapított meg, mivel a jogalkotó nem biztosította valamennyi vallási közösséghez tartozó adózó számára a felajánlás lehetőségét. Az érvelés lényege, hogy a vallási meggyőződésen alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma sérülhet azáltal, hogy a jogalkotó csak bizonyos vallási közösségek tagjai számára biztosította annak lehetőségét, hogy személyi jövedelemadójuk 1%-át egy, választásuk szerinti vallási közösség részére ajánlják fel.

„A vallásszabadság alapvető joga nem jelent azonban állami támogatáshoz való jogot. [...] A vallási közösségek tényleges helyzete eltérő, ami nem alkotmányossági kérdés – így pl. akár különböző közösségek tagjainak adakozási hajlandósága is eltérő lehet. Emellett a vallási közösségek jogi helyzete is különbözik az Alaptörvény értelmében. Eszerint a vallásgyakorlás feltételei különbözőek lehetnek az egyes vallási közösségekben. A különböző vallási közösségek – bevett egyházak és vallási tevékenységet végző szervezetek – eltérő jogokat élvezhetnek, és a jogalkotó is eltérő módon szabályozhatja a számukra jutott kedvezményeket és támogatásokat is. A szabad vallásgyakorláshoz fűződő jog tekintetében azonban a különböző vallási

közösségek tagjai között [...] nem tehető különbség: minden vallási közösség valamennyi tagját megilleti a vallásszabadság joga. A vallási közösségek hitéleti tevékenységének közvetlen állami támogatását két évtizede váltotta fel a személyi jövedelemadót fizetők rendelkező nyilatkozatai alapján nyújtott támogatás. A személyi jövedelemadó meghatározott részének felajánlása alapján nyújtott támogatás rendeltetése nem az államtól, az állam és az egyházak közötti együttműködés keretében átvállalt közfeladatok támogatása, hanem a vallási közösségek hitéleti tevékenységének támogatására szolgál [a 2011. évi CCVI. törvény 23. § (1) bekezdése szerint].”

A határozat indokolásra rámutat:

„E rendszer két évtized alatt meghonosodott Magyarországon, és a civil szervezetek támogatása mellett a vallási közösségek vonatkozásában is állampolgári részvétel fontos elemévé vált. Míg azonban a 'civil' 1% vonatkozásában az adófizető könnyen találhat a kedvezményezett körből esetleg kieső szervezet helyett támogatására érdemes szervezetet, addig a vallási meggyőződés természetéből adódó kizárólagossága folytán nem életszerű, hogy egy vallási közösség tagja más vallási közösséget támogasson. A fentiek alapján megállapítható, hogy nem indokolható az olyan megkülönböztetés, ami által a bevett egyházak tagjai – amennyiben fizetnek személyi jövedelemadót – jövedelemadójuk 1%-át egyházuk számára felajánlhatják, a vallási tevékenységet végző szervezetek tagjai azonban nem élhetnek e lehetőséggel. Ebben a tekintetben ugyanis a bevett egyházak és a vallási tevékenységet végző szervezetek homogén csoportot alkotnak. A csoportképzés alapja azonban ebben az esetben nem a vallási tevékenységet végző szervezetek és a bevett egyházak közötti, vallási rendeltetésük alapján fennálló hasonlóság, hanem a hívők [...] összessége, és azok egyéni jogainak egyezősége. Az Alaptörvény VII. cikke alapján ugyanis a vallásszabadsághoz való jog magjaként megjelenő meggyőződés szabad megválasztásának joga minden embert megillet. Így a hívők a vallásszabadságból fakadó jogaik tekintetében (legyenek bármelyik vallás követői is) homogén csoportot

alkotnak. A hatályos szabályozás azonban csak egyes vallási közösségek tagjai számára adja meg a lehetőséget, hogy adójuk meghatározott részével közösségüket támogassák, míg más közösségek tagjait e lehetőségből kizár. Ezért az Alaptörvény XV. cikkén alapuló vizsgálat során is az egyes vallások követőit (jelen esetben mint adózók) kell homogén csoportnak tekinteni. A jelen ügyben vizsgált esetben tehát a jogalkotó nem különböző vallási közösségek között ténylegesen fennálló különbségeket ismer el, hanem különböző vallási közösségek tagjai között tesz (indokolatlan) különbséget. Amíg az előbbi különbségtétel indokolható lehet a vallási közösségek eltéréseivel, a személyek közötti különbségtétel nem tekinthető annak, azaz szükségképpen ésszerűtlen és indokolatlan. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a jelen határozat nem érinti az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény 4. § (2)–(4) bekezdéseiben szabályozott kiegészítő támogatást, sem egyéb, a bevett egyházakat megillető támogatásokat és kedvezményeket. Az Alaptörvényből nem következik, hogy a bevett egyházak és a vallási egyesületek támogatását azonos módon kellene szabályozni, ugyanakkor az egyén – mint hívő és adózó – oldaláról nem tehető indokolatlan különbség.⁸

Egyes felekezeteknél elképzelhető, hogy a 2012-től vallási tevékenységet végző szervezeti jogállásban működő közösségek tagjai helyettesítő közösséget találtak adójuk 'egyházi' egy százalékára (így a progresszív és reform zsidó közösségek tagjai a MAZSIHISZ-t támogathatták), mégis az a jellemző, hogy a vallási meggyőződéshez egy adott vallási közösséghez való kizárólagos kapcsolat társul. Míg az egyén számos civil szervezet működését támogatásra méltónak ítélni, sőt, részt vehet több civil szervezet tevékenységében, vallása csak egy lehet és csak egy konkrét vallási közösségnek lehet tagja.

Az új törvényi szabályozás elfogadása nyomán is érveltem azzal, hogy a vallási közösségeket több különböző jogi kategóriába soroló szabályozással kapcsolatban általában megállapítható, hogy egyes, sajátos egyházi jogosítványokat vizsgálunk, indokolt lehet a régebb óta működő, nagyobb létszámú felekezetek (azaz a bevett egyházak) számára fenntartani. Így amikor az állam

⁸ A döntéssel kapcsolatban: LENGYEL Nóra Zsuzsanna: Kinek jár az egyházi 1%? A bevett egyházak és a vallási tevékenységet végző szervezetek az adóátírányításos rendszerben. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2017/1. 112.

a nyilvánosság különböző szabályozott tereit megnyitja az egyházak számára (például iskolai vallásoktatás, jelenlét a közszolgálati médiában), reális, hogy ezt nem minden lehetséges vallási kezdeményezés számára teszi, hanem csak a tárgyilagos mérlegelés alapján, a legjelentősebbek számára. Általános elvként ugyanakkor rögzíthető, hogy minél közelebb van egy jog az egyén szintjéhez, annál kevésbé indokolt a különbségtétel, hiszen nem különböző vallású személyek, hanem csak vallási közösségeik jogi helyzete térhet el. Ennek tükrében indokolt áttekinteni az elismert egyházak és a vallási egyesületek jogállásának egyes elemeit. Így a 2012-ben hatályba lépett szabályozás vonatkozásában e sorok szerzője is megfontolásra ajánlotta a személyi jövedelemadó 1%-ának kedvezményezett körébe a vallási egyesületek bevonását – más kérdés, hogy a tényleges felajánlások kiegészítése vonatkozásában⁹ a különbségtétel már indokolt lehet,¹⁰ Szuromi Szabolcs pedig a korábban egyházi jogállást élvező vallási tevékenységet végző szervezetek vonatkozásában javasolta ezt.¹¹

Az Alkotmánybíróság 6/2013. (III. 1.) AB határozata és az EJEB vonatkozó döntése¹² nyomán több kormánypárti képviselő 2015. november 10-én benyújtotta a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló T/7409. számú törvényjavaslatot. A 2015. december 11-én közzétett egységes javaslat szerint a törvényjavaslat úgy kívánta módosítani az egyházak jogállásáról szóló törvényt, hogy a bevett egyház kategóriája helyett vallási egyesületről, bejegyzett egyházzal és nyilvántartásba vett egyházzal beszélt volna, a bejegyzést pedig az Országgyűléstől ismételtelen a bíróságokhoz telepítette volna. E törvényjavaslat rendelkezni szándékozott arról is – 3. alcímében –, hogy a bevett egyházak körén túl a nyilvántartásba vett egyházak is technikai számmal rendelkezhesse- nek, és a személyi jövedelemadó 1%-ának kedvezményezettjévé válhassanak. A személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény 4/A. § (2) bekezdése helyébe például az alábbi rendelkezés lépett volna:

⁹ 1997. évi CXXIV. törvény 4. § (2)–(4) bekezdés.

¹⁰ SCHANDA Balázs: A vallási egyesület mint a közösségi vallásgyakorlás kerete. *Magyar Jog*, 2013/5. 272.

¹¹ SZUROMI Szabolcs: A felekezeti diszkrimináció alkotmányos tilalma – komparatív megjegyzések az egyházak államilag elismert státuszához. *Jogtudományi Közöny*, 2015/6. 300., 307.

¹² *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary*, no. 70945/11, 23611/12, 26998/12 et al., 2014. április 8-i ítélet.

„[a]z adóhatóság a bejegyzett egyházat, valamint a nyilvántartásba vett egyházat – kérelmére – technikai számmal látja el. A bejegyzett egyház, valamint a nyilvántartásba vett egyház a technikai szám kiadásának évét követő évben válik kedvezményezetté.”

E törvényjavaslat a 2015. december 15-ei zárószavazáson azonban nem kapta meg a módosításhoz szükséges sarkalatos többséget, így nem került elfogadásra. Tekintettel arra, hogy az 1%-os törvény önálló módosítása nem igényel sarkalatos többséget, nem jár szükségképpen együtt az egyházak jogállásáról szóló törvény módosításával is. Ezzel ahhoz járulna hozzá, hogy a bevett egyházak és a vallási tevékenységet végző szervezetek közötti indokolhatatlan különbséget megszüntesse: a két szervezeti kategória közötti különbségtételt számos szempont indokolhatja, a tagjaik közötti különbségtételt azonban semmi.

FELTÉTELES ADÓMEGÁLLAPÍTÁS AZ ÚJRAKODIFIKÁLT ELJÁRÁSI SZABÁLYOKBAN

SZABÓ Ildikó
megbízott oktató (PPKE JÁK)

Halustyik Tanárnő – 2017 karácsonya¹ óta számomra is a tegezõ megszólítás engedélyezését követõen Anna – irányítása mellett kutattam a feltételes adómegállapítási eljárás hazai és nemzetközi szabályozását. Így szinte kézenfekvõ volt, hogy ebben a témakörben írok tanulmányt az emlékére szánt könyvbe. Az értekezéshez kapcsolódó kutatás során Anna számos esetben világított rá olyan területekre, amelyek vizsgálatát elõször nem tartottam szükségesnek, de jelzése alapján közelebbrõl áttekintettem, és az adott kérdéskör a késõbbi disszertáció egy-egy meghatározó területévé nõtte ki magát. Az ehhez hasonló szakmai iránymutatások hiányoznak a mindennapokból, de az emberi meglátásai is sokszor teljesen átformáltak egy-egy kérdéskört vagy annak a megítélését, és segítettek abban, hogy a másik fél ('felebarát') érzéseit, motivációit jobban megérthessem.

1. Általában a feltételes adómegállapításról

A feltételes adómegállapítási eljárás fejlõdését, kialakulásának körülményeit mutatom be az elsõ alpontban. Majd kitérek – az Anna által irányított kutatás – azon elemeire, amelyekkel egyértelmûen az õ javaslatára kezdtem el foglalkozni. Ez pedig a feltételes adómegállapítás bevezetésének célja, különösen

¹ A karácsonyi elõkészületek során minden évben meglátogattam Annát egy saját készítésû mézeskalács csomaggal. 2017-ben az a megtiszteltetés ért, hogy közel tízéves ismeretség után tegezõdni kezdtünk. Ami számomra – tekintettel az elmúlt tíz évre – nagyon nehezen ment, és mire 'megszoktam' volna ezt a rég várt helyzetet, végtelen sajnálatomra elveszítettem, elveszítettük Annát.

ezen célok közül a beruházás ösztönzése. Továbbá javasolta, hogy a feltételes adómegállapítási eljárásnak az Alaptörvénnyel való kapcsolatát is mutassam be, így törekedtem a feltételes adómegállapítás és a közteherviselés között elméleti és gyakorlati viszonyok elemzésére és feltárására.

2.1. A feltételes adómegállapítás jogtörténeti előzményei

Az őskortól egészen a XX. századig főszabályként a központosított adómegállapítás érvényesült, amely szerint az állam vagy annak valamilyen szervezete központilag állapította meg az egyes személyek által fizetendő adót. A feudális állami berendezkedésben a rendeknek volt adómegajánlási joga, azaz az uralkodó abban az esetben vethetett ki adót, ha ezt a nemzetgyűlés megszavazta. A rendek ezen jogosultsága – tekintet nélkül az abszolutisztikus kísérletektől – egészen a polgári állami berendezkedésig megmaradt. A polgári állami berendezkedés hívta életre az adóhatósági szakapparátust, amely számára jelentős kapacitáselvonást jelentett az a kötelezettség, hogy hivatalból kellett az adókötelezettségeket megállapítania. Ennek következtében pedig az adóhatósági szakapparátusnak az adóelkerülések, az adókijátszások feltárására, az adózói magatartások ellenőrzésére kevesebb kapacitás állt rendelkezésre.

A XX. század végén, a XXI. század elején az adómegállapítás tekintetében jelentős változás következett be, hiszen ettől az időponttól az adóhatóság hivatalból állapította meg az egyes adózók adóját, amelyet a jelenlegi önadózási rendszere váltott fel. Ennek a változásnak a következménye a feltételes adómegállapítás jogintézményének elterjedése és önálló aktussá válása, hiszen egy-egy bonyolult megítélésű ügylet (gazdasági szervezetek átalakulása, új banki termék bevezetése, biztosítási szerződések minősítése) tekintetében az adófizetési kötelezettség megállapítása az adózó számára a szerzteágazó, évente változó adójogszabályi környezetben nehezen teljesíthető. A feltételes adómegállapítás keretében azonban az adózók olyan közigazgatási hatósági határozat címzettjeivé válnak, amelyben az adópolitikáért felelős miniszter maga állapítja meg az adófizetési kötelezettséget, és ez a döntés az adóhatóságot is kötelezi akár egy esetleges ellenőrzési eljárás során.

2.2. A feltételes adómegállapítás bevezetésének célja

A feltételes adómegállapítási eljárás bevezetését megelőzően minden országban bizonyos célrendszer fedezhető fel, amely célok közül kettő minden egyes ország esetében beazonosítható volt, ez pedig a jogbiztonság növelése és a beruházások ösztönzése. Ezeket az következő két pontban igyekszem a területi korlátokra is tekintettel kifejteni.

2.2.1. A feltételes adómegállapítás mint a jogbiztonság egyik eszköze

Jelen alpont szűk keretein belül vizsgálom a jogbiztonság fogalmát, a jogbiztonság célzatának megjelenését a nemzetközi szabályozásban, valamint – a tájékoztatáshoz való jog, a jogbiztonság figyelembevételével – a feltételes adómegállapítás nyilvánosságra hozatalának lehetőségét.

Gustav Radbruch szerint az igazságtalanság és a jogbiztonság közötti konfliktust úgy lehet feloldani, hogy a pozitív jog elsőbbséget élvez, még akkor is, ha igazságtalannak vagy célszerűtlennek tűnik. A pozitív jog azonban elveszíti jog jellegét, ha a törvény és az igazságosság közötti ellentét olyan elviselhetetlen mértéket ölt, hogy a törvénynek (igazságtalan jog, *unrichtes Recht*) az igazságosság előtt meg kell hajolnia.²

Ezt az álláspontot osztja Zlinszky János is, aki szerint

„a törvényalkotó nem alkot kivételes, egyes csoportokat hátrányos helyzetbe szorító jogot, a jogszolgáltatás pedig személyválogatás nélkül igazságot szolgáltat a törvény alapján. [...] Kell, hogy a jog által a méltányosság és az egyenlőség biztonságosan érvényesüljön a társadalomban, az emberek között.”³

A jogot mindezek alapján az igazságosság mércéjével kell mérnünk. Ezen elemén túl azonban a jogbiztonság tekintetében a jogrendszer valamelyest való stabilitása is meg kell hogy jelenjen, hiszen különben a mindennapjaink részévé válik (ha még nem vált). Közhalmi László megállapítása, amely szerint

² Gustav RADBRUCH: *Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht*. Heidelberg, Lambert Schneider, 1946. 15–17.

³ ZLINSZKY János: Jogbiztonság igazságosság ellen (vagy nélkül)? *Magyar Jog*, 1999/9. 513–517.

„napjainkban a jogi szabályozás relativizálódásának lehetünk tanúi, ami tegnap még jogszabály volt, az mára már hatályon kívül helyezésre került, de holnap lehet, hogy megint hatályos jogként funkcionál. Ez már a jogalkalmazó szakemberek számára is követhetetlen, nem, hogy az állampolgárok számára.”⁴

A jogbiztonság fogalmához tartozik ugyanakkor az az elem is, hogy a jog alkalmazása során bizonyosnak kell lennünk annak helyes értelmezésében, ahogy azt Peschka Vilmos is kifejti: „a jog egyik alapvető értéke annak bizonyossága”.⁵ Ezt a véleményt osztja Herbert Küpper, aki szerint a kontinentális jogban a jogbiztonság fejezi ki azt az alapelvet, hogy elsődlegesen a jogban, tartalmában és stabilitásában lehet bízni.⁶ Ehhez Békés Ádám⁷ azt teszi hozzá, hogy a jogbiztonság maga a jogkövetkezmények előre láthatóságának a lehetősége. Ehhez kapcsolódóan Kocsis Miklós a jogbiztonság általános elemének tekinti a társadalmi viszonyok szabályozottságát, a jogi szabályozás egyértelműségét, a jogszabályok tényleges alkalmazhatóságát, az indokolatlan változtatások elkerülését, a jogalkalmazás egységességét és kiszámíthatóságát, valamint a jogalkalmazói döntések végrehajtottságát.⁸

Mindezek figyelembevételével ugyanakkor osztom Papp Imre véleményét, amely szerint „a jogbiztonság követelménye azonban egy, a társadalmi viszonyok változásával lépést tartani képtelen jogrendszerben nyilvánvalóan sérül.”⁹ Ezt támasztja alá Szigeti Péter álláspontja is, amely szerint a jog a jogállamban is változik és változtatható.¹⁰

Váczi Péter szerint:

⁴ KŐHALMI László: *Jogbiztonság és büntető jogalkotás. Tanulmányok a biztonság rendészettudományi dimenziói változások és hatások című tudományos konferenciáról*. XIII. kötet, Pécs, 2012.

⁵ PESCHKA Vilmos: Értékek és kategóriák a jogalkotásban. *Jogtudományi Közöny*, 1981/4. 243.

⁶ Herbert: KÜPPER *A jogállam követelményei az Európai Unióban és Magyarország Alaptörvénye*. Jura, 2011/2. 97.

⁷ BÉKÉS Ádám: Büntetőpolitika és jogbiztonság. *Magyar jog*, 2005/8. 479–484.

⁸ KOC SIS Miklós: Jogállam és jogbiztonság. In: WELLER Mónika (szerk.): *Jogállam és jogbiztonság*. Budapest, Emberi Jogok Központja Közalapítvány, 2005. 50.

⁹ PAPP Imre: *Az időbeli hatály ikergyermekai: a kellő felkészülési idő és a visszamenőleges jogalkotás tilalma vagy „jogbiztonsági” szemle az alkotmánybírói esetjog tükrében*. Doktori Értekezés Tézisei. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2012. 14.

¹⁰ SZIGETI Péter: Szintetikus jogfelfogás és a jogállamiság érvényességtartománya. Az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán 1997. február 17-én tartott habilitációs előadás szerkesztett változata. http://www.ajk.elte.hu/file/Szigeti_Peter_Hab.pdf

„az Európai Unió jogában szintén alapkövetelmény, hogy a jog alkalmazásának módja egy adott szituációban kiszámítható kell, hogy legyen. Ezen általános jogelvből eredeztethetők azután olyan további követelmények, mint a szerzett jogok védelme, a visszaható hatály tilalma vagy az egyértelműség követelménye. Az elv az Európai Bíróság döntései során fejlődött és csiszolódott, kimondva, hogy az egyének számára jól érthetően meg kell szövegezni a magatartásukat irányítani hivatott jogi normákat, hogy előre láthassák cselekedeteik várható következményeit. A jogbiztonság tehát az egyéni jogvédelmet szolgálja azáltal, hogy a jog kiszámíthatóvá válik az emberek számára.”¹¹

A jogbiztonság egyik sarokpontja minden modern államban, ahogy azt a fentiekben is láttuk. Ugyanakkor a vállalkozások és a befektetők számára is kiemelt szerepet kap a jogbiztonság (jogbizonyosság) megvalósulása, hiszen ez elengedhetetlen feltétel a gazdasági tevékenységek megtervezése, megvalósítása során.¹²

A feltételes adómegállapítási eljárásban az adózó által előterjesztett kérelemben bemutatott ügylet tekintetében a hatóság közigazgatási döntés keretében meghatározza az adózó által teljesítendő adókötelezettségeket. Ha a kérelemben bemutatott tényállási elemektől az adózó nem tér el, és a feltételes adómegállapításban meghatározott kötelezettségeit maradéktalanul teljesíti, akkor egy *relatív adójogi jogbizonyosság* valósul meg az adózó és az ügylet tekintetében. Ennek lényege, hogy a kérelemben bemutatott ügy és az adózó szempontjából az ismertetett feltételek teljesítése esetén érvényesül egy speciális jogbizonyosság, azaz az adózó az ügylet adójogi minősítésében megvalósul az egyértelműség, a kiszámíthatóság és a jogviszonyok megváltoztathatatlanságának követelménye.

A jogbiztonság szerepe abban az esetben különösen felértékelődik, ha az adott országban az adóteher mértéke magas, hiszen ez a tényező jelentősen befolyásolja az adózó gazdasági tevékenységének a jövedelmezőségét. Mindezek alapján, ha van olyan jogintézmény, amely képes ezeket a kockázatokat mérsékelni, akkor az a beruházás megvalósítására vonatkozó döntéshozatalban kiemelkedő szerepet játszik. Ezt támasztja alá az is, hogy napjainkban egyre növekszik

¹¹ VÁCZI Péter: *A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és annak összetevői*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2013. 46.

¹² Alexei MALIJ – Ceas-Frans GREEVEN: *Recent development in the advance tax ruling practices in Luxembourg and the Netherlands*. Amsterdam, International Bar Association, 2015., <http://www.ibanet.org/Article/Detail.aspx?ArticleUid=eadb48e0-4cc0-4591-afac-4e7614278ad8>

az egyes beruházások megvalósítási struktúrájának komplexitása, amelyek tekintetében igény mutatkozik a jogbizonyosság megjelenítésére (például egy közigazgatási határozat formájában). Ezeket az igényeket, követelményeket a feltételes adómegállapítás képes kielégíteni.

Kutatásaim alapján megállapítom, hogy a feltételes adómegállapítás bevezetésekor minden vizsgált országban megjelent a jogbiztonság szempontja, azaz hogy a feltételes adómegállapítás képes adójogi értelemben kiszámítható környezetet teremteni, ezzel alátámasztásra került: a feltételes adómegállapítás képes egy jövőbeni beruházás számára jogbiztonságot teremteni.

2.2.2. *A feltételes adómegállapítás mint a beruházás-ösztönzés egyik eszköze*

Az 1996. január 1-jével Magyarországon bevezetett feltételes adómegállapítás célja a miniszteri indokolás szerint, hogy az adózó által előadott tényállást az adópolitikáért felelős miniszter hatáskörében kiadmányozott közigazgatási döntésben minősítse, a hozzá kapcsolódó adókötelezettségeket és annak hiányát megállapítsa a hatályos jogszabályi rendelkezések figyelembevételével. A kiadmányozott döntés egy esetleges beruházás számára kedvező környezetet teremt, hiszen a beruházást érintő későbbi adóellenőrzés során az adóhatóság a beruházás adójogi minősítésétől nem térhet el. Ezzel pedig képes azt a beruházás ösztönző szerepet ellátni, amely az egyik meghatározó szerepe.¹³

Magyarországon a beruházás ösztönzés eszközszerkezetének alakulása alapján megállapítottam, hogy 1990-ben konkrét, a költségvetést terhelő adókedvezmények voltak a beruházás ösztönzés eszközei, azonban ezen *hard* beruházás ösztönzési eszköz jelentős költségvetési bevételekiesést okozott. Ennek következtében 1995–1996 között olyan *soft* beruházás ösztönzési eszköz bevezetése vált szükségessé, amely képes Magyarországra vonni a beruházásokat, de költségvetési bevételekiesést nem jelent. Ezen cél keretében került bevezetésre a feltételes adómegállapítás jogintézménye, amely tekintetében hazai és nemzetközi kutatásaim alapján megállapításra került, hogy ezen *soft* eszköz is képes arra, hogy a beruházásokat egy ország magához vonja, de ez nem jár együtt a költségvetési bevételek csökkenésével.

¹³ SZABÓ Ildikó: A rendeltetésszerű joggyakorlás elvének érvényesülése, rövid kitekintéssel a feltételes adómegállapítási eljárásra is. *Iustum Aquum Salutare*, 2014/3. 143–162.

Mindezek alapján álláspontom szerint a feltételes adómegállapításra mint beruházás ösztönző eszközre abból a szempontból indokolt felhívni a figyelmet, hogy az képes pozitívan hozzájárulni a beruházások számára oly fontos kiszámítható környezet megteremtéséhez, valamint ezzel a beruházások megtartását is képes támogatni.

2.3. A közteherviselési kötelezettség teljesítését segítheti-e a feltételes adómegállapítás

A feltételes adómegállapítás és a közteherviselés kapcsolatának vizsgálatára nem kerülhet sor anélkül, hogy a közteherviselés fogalmát, annak fejlődését közelebből ne vizsgálnánk meg.

Közteherviselésről nem beszélhettünk a feudalizmus fennállásának egész időszakában, hiszen érintetlenek maradtak azok a kiváltságok, amelyeknek a feudális nemesség érvényt szerzett. A sarkalatos nemesi kiváltságok közé tartozott az adómentesség, tehát az a jog, hogy az államnak a nemes csak harcosként állt rendelkezésére, de adót nem fizetett. Adót kizárólag a jobbágyok és a polgárság fizetett. Magyarországon az 1707–1711. évi Rákóczi-szabadságharc idején próbálkoztak először a közteherviselés megvalósításával, majd közteherviselésről szóló 1848. évi VIII. törvénycikkben jelent meg ténylegesen elsőként jogszabályi környezetben. Ennek következtében megállapíthatjuk, hogy a polgári átalakulásért harcolók egyik legfontosabb követelése a közteherviselés volt. Ez a közteherviselési fogalma azonban a mainál tágabb tartalmat hordozott, hiszen magában foglalta az adófizetés mellett bizonyos közhivatalok (esküdt, községi bíró) viselésére való jogosultságot, közmunkavégzést, katonai dologi szolgáltatásokat.¹⁴

Ezt követően azonban többen többféleképpen értelmezték ezt a fogalmat. Magyary Zoltán szerint

„a közszolgáltatások fizetésének az alapja a közteherviselési kötelezettség, amely az országban lakókat (idegeneket is) terhelő Magyarországon található vagyonuk és innen származó jövedelmük után, valamint a külföldön lakó állampolgárokat

¹⁴ CSERNE Péter: Közteherviselés. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 2645.

a törvény rendelkezése esetén az országban lakókat külföldről származó jövedelmeik esetén.”¹⁵

Szepesi György szerint a társadalmi közteherviselés „egy sajátos újraelosztási mechanizmus, amelynek az a lényege, hogy bizonyos nagy fontosságú társadalmi és szociális célok valóra váltásához a társadalom tagjai jövedelmük, vagyonuk arányában járuljanak hozzá”.¹⁶

Ferenczy Endre szerint a közteherviselés tartalma arra irányul, hogy a társadalmi közös fogyasztás költségeihez adók, vámok, díjak formájában minden jövedelemmel rendelkező hozzájárul. Ezt a jogrendszer alapelveként jeleníti meg, amely alól nincs kivétel.¹⁷

Pitti Zoltán szerint „a közteherviselés nem más, mint az önállósult nemzet államok alkotmányaiban rögzített jövedelem-, fogyasztás- és vagyonarányos hozzájárulás a közösségi kiadások finanszírozásához, vagyis a közteherviselés egyidejűleg alkotmányos jog és kötelesség”.¹⁸

Dicey az állami bevételeket – az Egyesült Királyság tekintetében – például kifejezetten úgy osztályozza, hogy el kell különíteni az uralkodó és a Parlament által kivetett adókat, ennek megfelelően az előbbit rendszeres, míg az utóbbit rendszertelen állami bevételnek tekinti.¹⁹

Schlett András az adórendszerrel szemben támasztott követelmények között jeleníti meg a közteherviselési képesség elvét, amely álláspontja szerint azt jelenti, hogy „mindenkinek a teherviselő képessége arányában kell kivennie a részét a közkiadások finanszírozásából, illetve mindenkire akkora adóterhet kell hárítania, amekkora a többiekével azonos hasznosságról való lemondást eredményez”.²⁰

Álláspontom szerint a közteherviselési képesség elve az adórendszerrel szemben támasztott olyan követelmény, amelyben érvényre kell jutnia olyan igazságossági-méltányossági szempontoknak, mint a haszonelvűség és köz-

¹⁵ MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogrendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 574.

¹⁶ SZEPESI György: Elosztási viszonyaink: jelen és jövő. Ösztönzés, szociálpolitika, közteherviselés). *Társadalmi Szemle*, 1985/8–9. 49.

¹⁷ FERENCZY Endre: Az általános közteherviselés mint társadalmi közmegegyezés. *Jogtudományi Közlöny*, 1996/9. 348.

¹⁸ PITTI Zoltán: A közteherviselés intézményi rendszere. *Pénzügyi Szemle*, 1996/1. 34.

¹⁹ ALBERT V. DICEY: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Indianapolis, Liberty Classics, 1982. 200.

²⁰ SCHLETT András: *Államháztartás és szakpolitikák*. Budapest, Pázmány Press, 2014. 49.

teherviselő képesség elve. Haszonelvűség alatt ebben a megközelítésben azt értem, hogy egy adórendszer akkor méltányos, ha az adóterheket az adófizetők olyan arányban viselik, ahogyan a közkiadásokból részesednek. A közteherviselő képesség elve szerint pedig mindenkinek teherviselő képessége arányában kell kivennie részét a közkiadások finanszírozásából, illetve mindenkire akkora adóterhet kell hárítani, amekkora a többiekkel azonos hasznosságról való lemondást eredményez.

Minderre tekintettel megállapítható, hogy a közteherviselés olyan kötelezettség, amely a közjó érdekében általános és minden állampolgárra kiterjed. Erkölcsi alapja az igazságosság, a szolidaritás és a felebaráti szeretet. A közteherviselés évszázados küzdelem eredménye, a polgári jogegyenlőség vívmánya, amely ellentétes mindennemű előjoggal.²¹

A közteherviselés fogalmának megismerése után tekintsük át annak elhelyezkedését az alkotmányjogi keretein belül, amely tárgykörben végzett kutatásaim szerint mind a magyar, mind a nemzetközi alkotmányjogi szabályozásban – különböző formákban, de – megjelenik a közteherviselési kötelezettségre vonatkozó előírás, amelynek tartalma úgy határozható meg, hogy a közteherviselési kötelezettség szerint mindenkinek részt kell venni a közös terhek viselésében. A feltételes adómegállapítás egy olyan jogintézménye, amely képes a közteherviselés kötelezettséget azáltal elősegíteni, hogy egy ügylet tranzakció tekintetében kiszámítható adójogi környezetet teremt, amelyben az adókötelezettségek, a közteherviselés teljesíthetővé válik minden adózó számára. Így levonhatjuk azt a következtetést, hogy ha mindenkit kötelez a közteherviselés kötelezettsége, akkor az annak teljesítését elősegítő jogintézményt, a feltételes adómegállapítást is elérhetővé kell tenni mindenki számára.

Álláspontom szerint a hazai feltételes adómegállapítási szabályozás tekintetében meg kell jegyezni, hogy az eljárás díja és az ahhoz kapcsolódó speciális képviseleti szabály azonban sok esetben visszatartó erőt jelent, azaz az adózók nem élnek ezzel a lehetőséggel, hiszen jelentős költségigénye van a kérelem benyújtásának és a szakmai képviselő igénybevételének is.

²¹ Diós István (szerk.): *Magyar Katolikus Lexikon*. Internetes változat, <http://lexikon.katolikus.hu/>

2.4. Alkalmazhatóság és kötőerő

Kutatásaim alapján a feltételes adómegállapítás alkalmazhatósága általában bármely jogügyletre vonatkozhat, hiszen van alkalmazandó adójogi rendelkezés minden ügylethez kapcsolódóan, azonban a feltételes adómegállapítással érintett ügylet tekintetében az alkalmazandó adójogi rendelkezések megállapításhoz többlet garanciák kapcsolódnak. Ennek következtében a feltételes adómegállapítással érintett ügylet tekintetében a kérelemben bemutatott jogértelmezés – időbeli és tárgybeli korlátok nélkül – alkalmazható.

A feltételes adómegállapításban bemutatott ügylethez ugyanakkor kötőerő is kapcsolódik, amely azt jelenti, hogy a feltételes adómegállapítás az adóhatóságra változatlan tényállás mellett, az adott ügyben kötelező. Nemzetközi kutatásaim szerint a feltételes adómegállapításhoz szinte minden országban kapcsolódik kötőerő, azonban annak szabályozása – különösen a kötőerő időintervalluma vonatkozásában – kifejezetten hektikus.

A feltételes adómegállapítás a legtöbb ország gyakorlata szerint egy közigazgatási hatósági döntéssel zárul, amely jogerőssé válik. Ez a jogerő a feltételes adómegállapításban szereplő tényállás tekintetében érvényesül, azonban – a nemzetközi gyakorlatban megjelenő főszabály szerint – ez kizárólag a kiadmányozó hatóságot és az adóhatóságot köti, de a kérelmezőt nem.

Mindezek alapján az alkalmazhatóság, a kötőerő és a jogerő között az egyes ügyletek tekintetében szabad az átjárás, azaz bármely ügylet tekintetében feltételes adómegállapítási kérelem előterjesztésére van lehetőség, de a kérelmező a jogerős feltételes adómegállapítás tekintetében is megváltoztathatja a tényállást, és abban az esetben ismét csak a vonatkozó adójogi rendelkezések alkalmazhatóságáról beszélhetünk.

3. Új jogszabályi környezet 2018. január 1-jétől

2018. január 1-jétől az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (a továbbiakban: Art.) szabályozza a feltételes adómegállapítás törvényi szintű rendelkezéseit, míg az adóigazgatási eljárás részletszabályairól szóló 465/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet tartalmazza a rendeleti szintet igénylő szabályokat.

Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy az egyes eljárásjogi kérdésekben (nyelvhasználat, hiánypótlás, döntés tartalma) az adóigazgatási eljárásról szóló 2017. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Air.) rendelkezéseit kell alkalmazni. 2018. január 1-jétől ugyanis hatályon kívül helyezésre került a közigazgatási

hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.), amely korábban a feltételes adómegállapítás eljárási háttérszabályait tartalmazta. A Ket.-et hatályon kívül helyező és a közigazgatási eljárás 2018. január 1-jétől szabályozó jogszabály az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.), amely kivett eljárásnak minősítette az adó- és vámigazgatási eljárást. Így az Ákr. rendelkezései nem alkalmazhatóak a feltételes adómegállapítási eljárás tekintetében. Ennek következtében az adópolitikáért felelős miniszterre a feltételes adómegállapítási eljárás során az Air.-nek az adóhatóságra vonatkozó rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.

A teljesség kedvéért megjegyzendő, hogy a feltételes adómegállapítás iránti kérelem benyújtásának, nyilvántartásának, a díj megfizetésének és visszatérítésének módjáról és részletes feltételeiről, valamint a döntési eljárás részletes szabályairól szóló 39/2006. (XII. 25.) PM rendelet (a továbbiakban: PMr.) 2018. január 1-jével hatályon kívül helyezésre került.

3.1. Számviteli érintettség

2018. január 1-jétől az Art. egyértelműen deklarálja, hogy feltételes adómegállapítás iránti kérelem nem terjeszthető elő kizárólag számviteli kérdések vonatkozásában. Ez a rendelkezés abból a szempontból nem tekinthető újnak, hogy ezt az alapelvet alkalmazta eddig is a minisztérium, azaz a számviteli kérdések önmagukban nem szolgálhattak a feltételes adómegállapítás alapjául, de ha a kérdések adófizetési kötelezettséget (adóalapot, adómértéket) is érintettek, akkor nem volt kizárt azok elbírálása. Ezt támasztja alá a feltételes adómegállapítás elnevezése is, hiszen kizárólag számviteli kérdéseket tartalmazó kérelem tekintetében az eljárás alapfunkciója veszik el, azaz az adókötelezettségekre vagy azok hiányára vonatkozó megállapítás tartalma.

3.2. Elektronikus út

Új elem, hogy a feltételes adómegállapítási eljárás során mind a kérelem benyújtására, mind az előzetes konzultáció kezdeményezésére kizárólag elektronikus úton van lehetőség. E változás abból a szempontból is értékelendő, hogy nemzetközi összehasonlítás alapján más országokban (például Hollandia, Németország) korábban is biztosított volt az elektronikus eljárás lehetősége.

Meg kell jegyezni, hogy az adóigazgatási eljárás újraszabályozása során az egyik kiemelt célkitűzés volt, hogy az adózók számára minden adóhatósági eljárás elektronikus úton is lefolytatható legyen.

3.3. Új kérelem elutasítási ok

A feltételes adómegállapítási kérelem elutasítási okok változatlanul megmaradtak, de új elemmel bővült a felsorolás, amely szerint 2018. január 1-jétől a feltételes adómegállapításra irányuló kérelmet el kell utasítani abban az esetben is, ha a kérelemben leírt tényállás alapján megállapítható, hogy az adózó joggyakorlata eddig sem felelt meg a jogszabályi előírásoknak. Az új rendelkezés azt az elvet honosítja meg a feltételes adómegállapítási eljárásban, miszerint jogellenes magatartására előnyök szerzése végett senki nem hivatkozhat. Ennek következtében a feltételes adómegállapítási eljárásban nem erősíthető meg olyan joggyakorlat, amely a hatályos jogszabályi rendelkezésekkel ellentétes.

3.4. Ügyintézési határidő

A feltételes adómegállapítás iránti kérelem beérkezésével indul meg az ügyintézési határidő, amely változatlanul kilencven nap, és egy alkalommal hatvan nappal meghosszabbítható. A sürgősségi eljárás tekintetében pedig hatvan nap áll a minisztérium rendelkezésére, hogy a kérelmet elbírálja, de ez az ügyintézési határidő ekkor is harminc nappal meghosszabbítható.

Az ügyintézési határidőre vonatkozó rendelkezések közül elhagyásra került az a rendelkezés, amely szerint az ügyintézési határidő hiánypótlás esetén a hiánypótlástól számított kilencven nap. Ennek következtében a 2018. január 1-jét követően indult eljárások tekintetében az ügyintézési határidőre nincs hatással a hiánypótlás, azaz a hiánypótlás beérkezésétől nem indul újra az ügyintézési határidő.

Ugyanakkor változatlanul érvényesül az a szabály, hogy ha az adózó a feltételes adómegállapítási kérelemben szereplő tényállást, kérdéseit módosítja vagy új kérdést tesz fel, akkor az ügyintézési határidőt a módosítás vagy kiegészítés beérkezésétől kell számítani.

3.4.1. *Ügyintézési határidő hosszabbítása*

A feltételes adómegállapítási eljárásban az ügyintézési határidő egy alkalommal – indokolás mellett – harminc nappal meghosszabbítható. Így 2018. január 1-jétől az eljárési határidő meghosszabbítását meg kell indokolni, ilyen indok lehet különösen, ha az eljárás elhúzódását az adózó mulasztása vagy késedelme okozza.

Az eljárési határidő meghosszabbítására vonatkozó törvényi rendelkezés példálózó, nem taxatív, azaz nem kizárólag ezen indok eredményezheti az ügyintézési határidő meghosszabbításának indokoltságát, de abban irányadó, hogy ez vagy ehhez hasonló indokkal lehet alátámasztani az ügyintézési határidő meghosszabbítására irányuló döntést.

3.4.2. *Az ügyintézési határidő túllépése*

Ha a feltételes adómegállapítási eljárás során az ügyintézési határidőn belül döntés meghozatalára és a döntés közlése iránti intézkedésre nem kerül sor az adózónak és az eljárás egyéb résztvevőjének fel nem róható okból, akkor a feltételes adómegállapítás díjának megfelelő összeget vissza kell fizetni. Ha a tényleges ügyintézés időtartama meghaladja az irányadó ügyintézési határidő kétszeresét, az adózó által megfizetett díjnak megfelelő összeg kétszeresét kell az adózó részére visszafizetni.

A visszafizetendő díjat az adópolitikáért felelős miniszter által irányított minisztérium a saját költségvetése terhére, a fizetési kötelezettséget megállapító döntés véglegessé válásától számított nyolc napon belül fizeti vissza az adózó számára.

3.5. Végleges, illetve jogerős feltételes adómegállapítás

A feltételes adómegállapítás végleges, ha azt az adópolitikáért felelős miniszter már nem változtathatja meg. A véglegesség a döntés közlésével áll be. Így a feltételes adómegállapítás és a feltételes adómegállapítási eljárás során hozott önálló fellebbezéssel megtámadható végzés a kézbesítéssel válik véglegessé tekintettel arra, hogy ezen döntések vonatkozásában a fellebbezést az Art. kizárja. Megjegyzendő, hogy önálló fellebbezéssel megtámadható végzés például az ügyintézési határidő hosszabbításáról szóló végzés.

2018. január 1-jétől a feltételes adómegállapítási eljárásban a jogerő abban az esetben állhat be, ha a feltételes adómegállapítás közigazgatási bírósági felülvizsgálatát kezdeményezték, és ebben az esetben a bíróságnak a feltételes adómegállapítás tárgyában hozott határozata, döntése fog jogerőre emelkedni.

3.6. Nemzetközi információcsere

A határokon átnyúló feltételes adómegállapítások kötelező automatikus információcseréje keretében az információkat az állami adó- és vámhatóságnak a feltételes adómegállapítások kiadását, módosítását vagy meghosszabbítását követően haladéktalanul továbbítania kell az érintett külföldi adóhatóságnak. 2018. január 1-jétől az adópolitikáért felelős miniszter tájékoztatja a végleges feltételes adómegállapítás egy példányának megküldésével egyidejűleg az állami adó- és vámhatóságot a feltételes adómegállapítást érintő, az adó- és egyéb közterhekkel kapcsolatos nemzetközi közigazgatási együttműködés egyes szabályairól szóló 2013. évi XXXVII. törvény szerinti információcsere teljesítéséhez szükséges információkról.

3.7. Díjfizetés

A feltételes adómegállapítási eljárás során fizetendő díj mértéke és az arra vonatkozó érdemi jogszabályi rendelkezések nem változtak, azaz a feltételes adómegállapításra irányuló kérelem díjköteles, a díj mértéke

- ötmillió forint, a kérelem sürgősségi eljárásban történő elbírálása esetén nyolcmillió forint, illetve
- tartós feltételes adómegállapítás iránti kérelem esetén nyolcmillió forint, a tartós feltételes adómegállapítás iránti kérelem sürgősségi eljárásban történő elbírálása esetén tizenegymillió forint.

Az előzetes konzultáció is díjköteles, a díj mértéke konzultációnként ötszáz-ezer forint.

Ugyanakkor egyértelműsítésre kerül, hogy a feltételes adómegállapítás iránti kérelem, illetve a személyes konzultáció díját a Nemzetgazdasági Minisztérium Magyar Államkincstárnál vezetett 10032000-01460658 számú számlájára kell befizetni. A díj 2018. január 1-jétől deklaráltnak nem minősül a központi költségvetés központosított bevételének.

3.8. Hatályba léptető rendelkezések

2018. január 1-jén lépett hatályba az Air., az Art. és az Aer., valamint mindhárom jogszabály rendelkezéseit főszabály szerint a 2018. január 1-jét követően indult és a megismételt eljárásokban kell alkalmazni.

3.9. Kivezetésre került rendelkezések

2018. január 1-jétől nem kerülhet sor az ügyintézési határidő felfüggesztésére, szünetelésére, azaz ezen rendelkezések kivezetésre kerülnek.

A PMr. számos, a feltételes adómegállapítás iránti kérelem elbírálására vonatkozó, a minisztériumon belüli szervezeti egységeket érintő részletszabályokat tartalmazott, amelyek helye valójában a Nemzetgazdasági Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatában lenne. Így ezen rendelkezések nem kerültek bele az újrakodifikált jogszabályokba.

3.10. Nem módosuló rendelkezések

2018. január 1-jétől változatlanul az előzetes konzultáció során az adózó és az adópolitikáért felelős miniszter előzetesen egyeztethet az eljárás feltételeiről, a határidejéről, a megfizetendő díj mértékéről, a jogorvoslati lehetőségekről, a feltételes adómegállapítás hatályáról vagy bármely más eljárási kérdésről.

2018. január 1-jétől változatlanul az adózó a feltételes adómegállapításra irányuló eljárásban vagy a feltételes adómegállapítás alkalmazhatóságának megállapítására irányuló eljárásban kizárólag ügyvéd, kamarai jogtanácsos, adótanácsadó, adószakértő, okleveles adószakértő vagy könyvvizsgáló képviselével járhat el.

2018. január 1-jétől változatlanul nincs helye fellebbezésnek a feltételes adómegállapításra irányuló eljárás során, hanem a feltételes adómegállapítás a közigazgatási perben támadható meg. Ennek következtében a fellebbezési jog kizárt a feltételes adómegállapításra irányuló eljárás során hozott határozat és az adóigazgatási rendtartásról szóló törvény alapján önálló fellebbezéssel megtámadható végzés tekintetében.

4. Javaslatok a szabályozás átalakítására

A feltételes adómegállapítás hazai és nemzetközi szabályozására vonatkozó kutatásom lezárásaként összegzem eddigi eredményeimet, amelyek tekintetében figyelemmel leszek a fentebb ismertetett, 2018. január 1-jétől hatályos jogszabályi rendelkezésekre is. Mindez pedig alapot ad arra, hogy javaslatot fogalmazzak meg egy uniós irányelv rendelkezéseire a feltételes adómegállapítás tekintetében, valamint jogszabálymódosítási javaslatokkal a hazai szabályozás vonatkozásában is nyújtsak pár támpontot a rendelkezések felülvizsgálatához.

4.1. Javaslat az európai uniós szintű jogharmonizációra a feltételes adómegállapítás tekintetében

Álláspontom szerint az Európai Unió tagállamai számára jelentős versenyelőnyt jelentene, ha a feltételes adómegállapításra vonatkozó szabályozás uniós szinten egységes vonásokat mutatna. Jelen kutatásom közvetlenül is rámutat arra, hogy az alábbi témakörökben a jelenlegi tagállami szabályozásokban is lehet olyan közös pontokat találni, ahol az uniós jogharmonizációnak lenne létjogosultsága:

1. A feltételes adómegállapítás szabályozása tekintetében mind a jogbiztonság, mind a beruházás ösztönzés egy fontos cél lehet, amely hozzájárulhat a köztelherviselési kötelezettség teljesítésének elősegítéséhez. Az uniós szabályozás céljának meghatározása során külön figyelemmel kellene lenni az eddigi célzatokra és egyhangú döntés keretében ezt meghatározni.

Álláspontom szerint azonban a két célzat tanulmányozása nem vezethet arra az eredményre, hogy bármelyiket is elhagyjuk, inkább a szabályozás időintervallumában egyik vagy másik – valamilyen oknál fogva – előtérbe kerül. Véleményem szerint ugyanakkor uniós szinten jelenleg sem a jogbiztonság, sem a beruházás helyzete nem olyan kedvező, hogy azok bármelyike háttérbe szorulhatna.

2. A feltételes adómegállapítási eljárás során alkalmazandó alapelvek között álláspontom szerint az alábbiak szabályozása elengedhetetlen:
 - törvényesség elve, amely képes az eljárást a hatályos jogi szabályozás talaján tartani,
 - jóhiszemű eljárási kötelezettség elve, amely alapvető feltétel ahhoz, hogy a feltételes adómegállapítást ne adókijátszásra használják,

- elektronikus kapcsolattartás elve, amely a jelenlegi digitalizált körülmények között már nem elhagyható.
 - rendeltetészerű joggyakorlás elve, amely nélkül az eljárás adóamnesztiához is vezethetne.
3. Joghatóság – minden tagállam saját adótörvényei alapján adja ki a feltételes adómegállapítást. Mivel ezen eljárás tekintetében – ismereteim szerint – nincs arra lehetőség, hogy önálló uniós intézmény kerüljön létrehozásra, amely a legideálisabb lenne, ezért maradtam annál a javaslatnál, hogy minden tagállam kijelölne ezen eljárás tekintetében egy eljáró hatóságot.
 4. Személyes konzultáció lehetőségének biztosítása minden tagállamban, amely az eljáráshoz egy szolgáltató jelleget kapcsolna, és így ezen jogintézmény ösztönzővé is válhatna az adózók és a tagállami hatóságok közötti együttműködés javításában. Ezzel a személyes konzultáció uniós szintű közszolgáltatássá válhatna, amely a többi közszolgáltatás egységes szabályozása irányába hatna.
 5. Kérelem – formai követelmények egységes meghatározása (különösen az, hogy csak jövőbeli ügyletre vonatkozhat). A feltételes adómegállapítás iránti kérelem uniós szintű egységes szabályozása azt eredményezné, hogy az eljárás egységes arculatot kapna, amely versenyelőnyként is manifesztálódhatna.
 6. Feltételes adómegállapítási döntés, az ügylet és az alkalmazandó adójogszabályok nyilvánossá tétele és azok kötelező ereje az adóhatóság számára. (Ezen szabályozás következtében például a feltételes adómegállapítást érintő információcsere indokolatlan.)
 7. Jogorvoslat lehetőségének biztosítása a feltételes adómegállapítás tekintetében. Az egységes jogorvoslati rendszer megalkotása a beruházás ösztönzésének irányába hat, hiszen a kiszámítható környezet egyik eleme lenne. Ha pedig ehhez kapcsolódóan rövid eljárási határidők kerülnének bevezetésre, az kifejezetten kedvező összeredményt jelentene.

E témakörökben a főbb együttes szabályozást célszerű uniós szintű jogi normában megjeleníteni, de azzal a feltétellel, hogy a tagállamok ahhoz kiegészítő részletszabályokat elfogadhatnak.

Az uniós jogi normák közül álláspontom szerint a rendelet túlzott kötöttséget jelentene a tagállamoknak, míg ha irányelvi szabályozásra kerülne sor, akkor érvényesülne az az elv, hogy lépünk egyet az egységes uniós szabályozás

irányába, de a tagállamok mozgástere is biztosított. Mindezek eredményeként a feltételes adómegállapítás tekintetében is megjelenne az uniós egység a különbözőségeik közepette.

4.2. De lege ferenda javaslatok

A feltételes adómegállapításra vonatkozó hazai és nemzetközi szabályozás áttekintése alapján a következő előremutató, jogszabálmódosítási javaslatokat fogalmaztam meg.

1. A feltételes adómegállapítás iránti kérelmet kizárólag adótanácsadó, adószakértő, okleveles adószakértő, ügyvéd és könyvvizsgáló terjeszthet elő.

Javaslat: A feltételes adómegállapításnak a képviseletre vonatkozó szabályozása tekintetében csökkenteni kellene a bürokratikus terheket azáltal, hogy ez a speciális képviseleti szabály hatályon kívül helyezésre kerül, tekintettel arra is, hogy ilyen szigorú előírásra nemzetközi kitekintésben nincs példa.

2. A feltételes adómegállapítási kérelem előterjesztéséhez díjfizetési kötelezettség kapcsolódik.

Javaslat: A feltételes adómegállapítás iránti kérelem díjmentesen előterjeszhető legyen, ezzel el lehet az a célt érni, hogy a feltételes adómegállapítás segítse az adózókat a közteherviselési kötelezettségük teljesítésében.

3. A feltételes adómegállapítási kérelmet előterjesztő kizárólag az Art. szerinti adózó lehet, de külföldi illetőségű adózó csak belföldi képviselője útján terjeszthet elő ilyen irányú kérelmet.

Javaslat: Álláspontom szerint, akit Magyarországon adókötelezettség terhel, az feltételes adómegállapítás iránti kérelmet is előterjeszthet, függetlenül attól, hogy külföldi vagy belföldi illetőségű. (A jelenlegi feltételes adómegállapításra vonatkozó szabályozás új megközelítését jelentené.)

4. A feltételes adómegállapítás iránti kérelmet az adópolitikáért felelős miniszter bírálja el.

Javaslat: A feltételes adómegállapítás iránti kérelmet az állami adó- és vámhatóság bírálja el, hiszen ebben az esetben biztosítható lenne a döntés közvetlen adóhatósági utókövetése is.

5. A személyes konzultáció célja, hogy a feltételes adómegállapítás iránti kérelem előterjesztését megelőzően az adózó a kérelme eljárásjogi megítélése tekintetében visszaigazolást kapjon, és lehetőleg hiánypótlás nélkül lezárulhasson az eljárás.

Javaslat: Álláspontom szerint célszerű, hogy a feltételes adómegállapítás jogintézményét alkalmazó országok egészítsék ki szabályozásukat a személyes konzultáció jogintézményével.

6. A kiadmányozott feltételes adómegállapítás alkalmazására, megvalósítására jelenleg egyik hatóság sincs figyelemmel.

Javaslat: Véleményem szerint indokolt lenne, hogy speciális ellenőrzési típus kerüljön kialakításra a feltételes adómegállapítás kapcsán, amelynek keretében a bemutatott beruházások utókövetése megvalósulna. Az új ellenőrzési típus keretében ellenőrizhetővé válna, hogy a feltételes adómegállapítás alapjául szolgáló tényállás már megvalósult-e, valamint ennek alapján a feltételes adómegállapítás kötelező-e az adóhatóságra. Ez az új ellenőrzési típus erősíthetné azt, hogy a feltételes adómegállapítás alkalmazására a hatályos törvények alapján kerüljön sor, azaz azok az adózók, amelyek adókötelezettségeik jogszerű teljesítése érdekében feltételes adómegállapítást kértek, ne kerüljenek hátrányosabb helyzetbe, mint azok, akik nem éltek a feltételes adómegállapítás lehetőségével.

7. Magyarországon a feltételes adómegállapításban szereplő minden tény, adat, körülmény adótitoknak minősül, így azokról konkrét információval csak az érintettek rendelkezhetnek.

Javaslat: A feltételes adómegállapítások nyilvánosságra hozatala tekintetében álláspontom szerint az üzleti titok megsértése nélkül, de az adótitok figyelem kívül hagyásával a döntés rendelkező része nyilvánosságra hozható lenne, hiszen a hatályos törvényi szabályozástól a döntésben nem lehet eltérni. A feltételes adómegállapításra vonatkozó döntésre más adózó eredménnyel nem hivatkozhat. Tájékoztató jellege miatt azonban egy ilyen irányú jogszabálymódosítás nagy hatással lehet az adózás, az adóigazgatási eljárások áttekinthetővé tételére.

8. A rendeltetésszerű joggyakorlás elvét jelenleg csak utaló szabállyal tartalmazza a feltételes adómegállapításra vonatkozó szabályozás.

Javaslat: A feltételes adómegállapítás során a rendeltetésszerű joggyakorlás elvének az eljárásban való teljes érvényesülése érdekében azt részletesebben kellene szabályozni például kormányrendeleti szinten.

9. A feltételes adómegállapítás tekintetében az alkalmazhatóság, a kötőerő, a jogerő fogalma a hatályos jogszabályok alapján nem egyértelmű, azok tartalmát több jogszabály együttes értelmezéséből kell megállapítani.

Javaslat: Álláspontom szerint a feltételes adómegállapítás tekintetében útmutató kerüljön kiadmányozásra, amely a jogszabályi rendelkezések értelmezését és a helyes joggyakorlat kialakulását segítheti elő.

5. Összegzés

E tanulmányban – a terjedelmi korlátok figyelembevételével – igyekeztem a feltételes adómegállapítási eljárást a lehető legszélesebb körben bemutatni. Így a feltételes adómegállapítás történi kialakulását, bevezetésének célrendszerét és alkalmazásának körülményeit elemeztem. Majd részletesebb bemutattam azt a jelentős jogszabályi változást, amelyen a feltételes adómegállapítási eljárás 2018. január 1-jén átment és amely a tárgy aktualitását is alátámasztja. Mindezek alapulvételével uniós és hazai szintű jogalkotási javaslatokat fogalmaztam meg, tekintettem arra, hogy valóban jelentősen módosult a szabályozás e témakörben, például az korábbi javaslat, hogy az eljárás elektronikus úton folyjék, beépítésre került a hatályos szabályozásba. Álláspontom szerint azonban még vannak teendők.

A feltételes adómegállapítási eljárásra vonatkozó kutatásom és jelen írásom zárásaként ismét szeretnék köszönetet mondani Annának azért, hogy tudományos tevékenységem kezdetén e a témakör mélyebb elemzése irányába indított el, és hasznos tanácsaival segítette a témakör tudományos igényű feldolgozását.

AZ 1919-ES ERZBERGER-FÉLE NÉMET ADÓREFORM

Gondolatok egy szövetségi állam pénzügyi rendszeréről

SZABÓ István
egyetemi tanár (PPKE JÁK)

1. Prológus

Az államon belüli vertikális hatalommegosztás annak pénzügyi rendszerére is kihatással van. A vertikális hatalommegosztás minél erősebb, az állam pénzügyi rendszere is annál tagoltabbá válik. Az unitárius szerveződés kettős tagozódásban (központi állam – helyi önkormányzatok) a pénzügyi felségjogok megosztása egyszerűbb. A szövetségi szerveződésű államok központi állam (szövetség) – tagállam – helyi önkormányzatok (községek)¹ háromszintű vertikális hatalommegosztása viszont összetettebb. A szövetségi szerveződések különböző típusait (államszövetség – szövetségi állam – decentralizált egységállam) éppen az különíti el, hogy a szövetség és a tagállamok viszonya milyen. A két tényező (szövetség – tagállam) közül, amelyiknek nagyobb súlyt biztosítanak az államszerveződésében, általában az adófelsőjogokat is oda csoportosítják.

Németország az utóbbi kétszáz évben a szövetségi szerveződés több alakzatán is keresztülment. Az 1815-ben létrehozott Német Szövetség önmagát „*a német szuverén fejedelmek és szabad városok nemzetközi jogi egyesüléseként*”² definiálta, ami a szövetségi szerveződések típusai közül egyértelműen egy

¹ A német terminológia a *Reich – Land – Gemeinde* (birodalom – tagállam – község) elnevezést használja, így ha általánosságban írok az egyes modellekről, akkor a harmadik egységet helyi önkormányzatoknak nevezem, ha viszont konkrétan Németországot érinti egy-egy gondolat, akkor a községek elnevezést használom. Mivel a magyar és a német közigazgatási szervezet nem szimmetrikus, nehéz az egyes elnevezéseket a másik ország rendszerébe transzformálni.

² Bécsi Záróakta (1820) 1. cikkely.

gyengébbet, az államszövetséget jelentette. A szövetség nem rendelkezett államisággal, mindössze egy nemzetközi jogi tömörülés volt. A német egység 1867–1871-es megteremtése tehát nem volt más, mint egy államszövetségnek szövetségi állammá történő átalakítása. Az Otto von Bismarck nevéhez kötődő alkotmány azonban – különösen a tagállami uralkodók szuverenitásának védelme érdekében – még számos államszövetségi elemet hagyott az alkotmányban. Az 1919 elején Weimarban összeült alkotmányozó nemzetgyűlés viszont ezeket nagyrészt felszámolta, a szövetségi (birodalmi)³ kompetenciákat erősítette. Mindez a pénzügyi rendszerre is kihatott. A kormányok sűrűn cserélődtek, például a birodalmi pénzügyminisztérium élén az alkotmányozó nemzetgyűlés alig több mint egyéves időtartama alatt három miniszter is váltotta egymást. A minisztérium vezetését 1919 júniusában átvevő Matthias Erzberger⁴ is csak alig kilenc hónapot töltött el hivatalában, mégis egy évszázados jelentőségű pénzügyi reformot sikerült keresztülvinnie. Ezzel a történelemkönyvek lapjaira is felkerült, amit tragikus halála csak erősített.

Az Erzberger-féle reform lényege a *birodalom adófelségjogainak kiterjesztésében* és a megnövekedett bevételekből a tagállamok közötti *pénzügyi kiegyenlítés megteremtésében* foglalható össze. Ehhez egy jelentős *adóigazgatási reform is társult*: ahogy az egyes adónemeket központosították, úgy az adóigazgatás szervezetében is jelentősen megnőtt a birodalmi közigazgatás szerepe. Az adóigazgatás szervezetének feldolgozása azonban jelen tanulmány terjedelmi kereteibe már nem fér bele, így azt mellőzöm.

Mielőtt a reform részleteire rátérnénk, két önálló pontban érdemes áttekinteni, hogy:

- a pénzügyi felségjogok és a pénzügyi kiegyenlítés általában mit jelent, és
- a vizsgálat alá vont elemek miként néztek ki 1918 előtt, vagyis az Erzberger-féle reform milyen pontról indult.

³ A német közjogi terminológiában a központi állam elnevezésére a szövetség (*Bund*) és a birodalom (*Reich*) elnevezést váltakozva használták. 1806-ig birodalom, 1815 és 1871 között szövetség, 1871 és 1945 között ismét birodalom, majd 1949 óta újra szövetség. Mivel a tárgyalt időszakban a birodalom elnevezés volt használatban, zömében én is ezt fogom követni.

⁴ Matthias Erzberger (1875–1921) centrupárti politikus, 1906-tól a birodalmi gyűlési képviselő, 1919. június 21-étől 1920. március 12-éig birodalmi pénzügyminiszter. 1921. augusztus 26-án a császári haditengerészet két egykori tisztje meggyilkolta.

2. A szövetségi szerveződésű államok pénzügyi rendszerének alapvonalai (a pénzügyi felségjogok és a pénzügyi kiegyenlítés)

A Németország pénzügyi rendszerében tehát két lényegesebb problémakört érintünk. Elsőként – *pénzügyi felségjogok* címszó alatt – azt elemezzük, hogy a különböző állami bevételek megállapításában a szövetségnek, illetőleg a tagállamoknak milyen szerepük (hatáskörük) volt. Másodikként az ún. *pénzügyi kiegyenlítés* problémáját vizsgáljuk, vajon a szövetség folytat-e valamiféle forrásátcsoportosítást a fejlettebb tagállamokból a kisebb pénzügyi teherbírással rendelkező tagállamok irányába.

A pénzügyi felségjogok vonatkozásában három modell választható fel.⁵ A két ‘szélsőséges’ megoldás, hogy adóztatási joga csak a szövetségnek vagy csak a tagállamoknak van, s az adóztatási joggal rendelkező egység a bevételeket valamilyen szabályrend szerint megosztja a másikkal.

Ha csak a tagállamok rendelkeznek adóztatási joggal, akkor egy meghatározott kvóta alapján mindenki hozzájárulást teljesít a szövetségi költségvetésbe. Ez az államszövetségeknél megszokott megoldás.

Ennek ellenkezője, amikor az adóztatás kizárólagos szövetségi kompetencia, s az itt keletkező bevételekből utalnak a tagállamok részére. Ez a konstrukció már az unitárius államhoz közelítő decentralizált egységállamra utal.

A köztes megoldás, hogy mindkét egységnek van pénzügyi felségjoga, ami a szövetségi állam tipikus modellje. Ebben az esetben megoldható, hogy a két egység között ne legyen közvetlen pénzügyi kapcsolat, vagyis a szövetségi és tagállami költségvetések között ne legyenek pénzmozgások. Az adóztatási jogot felosztják egymás között és mindkét egység a hozzá sorolt adókból teremti elő a működéséhez szükséges bevételeket. Ilyen szisztémában működik például az Egyesült Államok.⁶ Az osztott pénzügyi felségjognál is előfordulhat azonban, hogy valamelyik egység nagyobb súlyt kap, így a másik irányába történnek pénzügyi utalások. Vagyis a szövetségnek van saját bevétele, de az működésének finanszírozására nem elegendő, így a tagállamok a szövetségi adóbevételek mellett bizonyos hozzájárulásokat is fizetnek. Fordított eset, amikor a szövetség a fő adóztató és a tagállami költségvetéseket a szövetségi kasszából egészítik ki.

⁵ Ernst Rudolf HUBER: *Die deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*. 3. kötet. Stuttgart–Berlin–Köln, Kohlhammer, 1988. 945–946.

⁶ Albert HENSEL: *Steuerrecht*. Berlin, Julius Springer, 1924. 32.

Mindkettő a szövetségi államra utaló modell, de a szövetség-tagállam viszony eltérő dimenzióban jelenik meg.

Ha a pénzügyi felségjogokat megosztják a szövetség és a tagállamok között, az egyes bevételi nemek között természetes osztódást tapasztalunk. Ha a szövetség egységes vámterületet alkot, az ebből származó bevételek általában szövetségi bevételeket képeznek. Hasonló célszerűség szól a közvetett adók mellett is. Azok beépülnek az árucikkek árába, s vámhatár hiányában túl nagy kilengés nem lehet bennük. A közvetett adók mértékét tehát eleve erősebben össze kell hangolni, így ha egyes adónemeket szövetségi adóvá nyilvánítanak, célszerű ebből a körből választani.

Az adófelsőjogok után a második vizsgált probléma, *a pénzügyi kiegyenlítés lesz*, amelynek lényege, hogy a nagyobb gazdasági teherbíró képességű tagállamoktól pénzügyi forrásokat csoportosítanak át a kisebb teherbíró képességűekhez. Ez alacsonyabb intenzitással az államszövetségekben is működtethető, ha a tagállamok által fizetett hozzájárulásokat a szövetség nemcsak saját működésére fordítja, hanem valamennyit visszaoszt azoknak. Erre talán a legélőbb példa az EU Kohéziós Alapja. A pénzügyi kiegyenlítés intézménye azonban intenzívebb formában akkor érvényesülhet, ha az adóztatási jogoknál szövetségi dominancia érvényesül. Az adóbevételek minél nagyobb része folyik be a központhoz, a pénzügyi kiegyenlítés annál nagyobb mértékű lehet. Persze itt sem feltétlenül érvényesül az intézmény. Ha a szövetség minden tagállamnak annyi adót utal vissza, mint amennyit a területéről beszedett, akkor nincs pénzügyi kiegyenlítés. Ha viszont a visszautalt hányadban tagállamonként eltéréseket állapít meg, akkor már van. A legerősebb pénzügyi kiegyenlítés akkor érvényesül, ha a szövetség nem az egyes adókból származó bevételek meghatározott hányadát utalja vissza a tagállamoknak, amiből nekik kell megoldaniuk működésüket, hanem konkrét feladatok ellátását finanszírozza.⁷ Például, ha a rendészet, az oktatás stb. tagállami hatáskör, kérdés, hogy a rendőrök, tanárok illetménye egységes lesz-e a szövetség területén vagy tagállamonként eltérő. Feladatfinanszírozás esetén egységes, visszaosztott hányadok esetén már nem biztos.

Visszatérve az Erzberger-féle pénzügyi reformra, annak központi eleme ez a két kérdés volt: *az adófelsőjogok birodalom és tagállamok közötti átrendezése és az ehhez kapcsolódó pénzügyi kiegyenlítés.*

A birodalom és a tagállamok közötti hatásköri megosztásnál utóbbiba a községek is benne foglaltatnak. Amikor például elemezzük, hogy a birodalom és a tagállamok között az adóbevételeket miként osztották meg, a tagállami részben

⁷ HENSEL i. m. 32.

a községek része is benne lesz. Az ugyanis egy további vertikális hatalommegosztási kérdés, hogy a tagállamok és a községek között miként osztották meg az adókat. Vajon a tagállamok és a községek közötti megosztást a birodalom szabályozta vagy minden tagállam a saját belátása szerint osztotta meg a nála maradt adórészt a saját községeivel? Vajon egy-egy tagállamon belül a községek között történik-e pénzügyi kiegyenlítés? Ezek a kérdések Németországban 1919 után is tagállami hatáskörben maradtak, így jelen tanulmányban nem érintjük azokat.

3. Az 1918 előtti állapot

Az 1815-ben létrehozott Német Szövetség nem alkotott egységes vámterületet, így a legkézenfekvőbb szövetségi bevételi forrással sem rendelkezett. Szövetségi adók sem léteztek, az egyetlen központi bevételt a tagállamok hozzájárulásai jelentették.⁸

A német egység első állomásaként 1867-ben létrehozott Észak-német Szövetség azonban már közös vámterületet alkotott,⁹ s bizonyos központi adókat is megállapítottak. A dél-német államok 1871-es csatlakozása után létrehozott Német Birodalom pedig szinte változatlan formában átvette ezt a pénzügyi rendszert.

A közös vámterületből következett, hogy a vámtarifákat a birodalom állapította meg, s a bevételek is a központi kasszába folytak be. A közvetett adókon belül a termékek árait leginkább befolyásoló jövedéki adókat központosították (só, dohány, pálinka, sör és cukor).¹⁰ Mivel a posta és távíró, valamint a vasút központi kézben volt, az ezekhez kapcsolódó bevételek is a birodalmi kasszába folytak be. A másik fontos közvetett adótípus, a forgalmi adó kérdése is látókörbe került, de komolyabb mértékű bevételt jelentő forgalmi adót csak az első világháború alatt vezettek be.

Ha az előző bekezdésben említett bevételek a kiadások fedezésére nem voltak elegendők, a birodalmi kancellár a tagállamok számára *befizetési kötelezettséget* állapíthatott meg, amelyet azok *lakosságárányosan teljesítettek*.¹¹ Ennek mértéke a kezdeti időkben elég magas volt: például 1873-ban a 118 millió

⁸ Bécsi Záróakta 52. cikkely; Georg MEYER – Gerhard ANSCHÜTZ: *Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts*. München–Leipzig, Duncker & Humblot, 1919. 142.

⁹ BRV 33. cikkely; HUBER i. m. 947–949.

¹⁰ BRV 35. cikkely; HUBER i. m. 949–950.

¹¹ BRV 70. cikkely; HUBER i. m. 950–951.

talléros bevételi főösszegezen belül 24 milliót tett ki,¹² ami 20% körüli arányt jelentett.

Az alkotmány a tagállami hozzájárulást csak átmeneti megoldásnak szánta, a terv az volt, hogy újabb központi adók bevezetésével a két államháztartási egységet szétválasztják, s mind a birodalom, mind a tagállamok a saját bevételeikből gazdálkodnak.¹³ A központosítással szembeni ellenállás azonban ezt a tervet sokáig akadályozta. 1879-ben például a belső piac védelmére jelentős védővámokat vezettek be, ami számottevően emelte a központi bevételeket. A birodalmi gyűlés azonban – 130 millió márkában megállapítva – a birodalom által megtartható összegnek felső határt szabott, s elrendelte, hogy az ezt meghaladó bevételeket a lakosság arányában szét kellett osztani a tagállamok között¹⁴ (birodalmi átutalás). Csak az összecszerűség érzékeltetésére, 1903-ban a tagállamoknak kiutalt összeg már 542 millió márka volt, az általuk fizetett hozzájárulás pedig 565 millió.¹⁵ A két összeg szinte kiegyensúlyozta egymást, a tagállamoktól való függőség fenntartása érdekében azonban ezt a birodalom és tagállamok közötti ide-oda utalgatást évtizedekig fenntartották, s csak 1904-től enyhítettek rajta. Ekkortól a tagállamoknak kiutalt summa 200 millió márka körüli összegre csökkent, amivel párhuzamosan persze a tagállami hozzájárulások is csökkentek.¹⁶ Az 1912-es költségvetésben 195 milliós birodalmi kiutalással szemben 247 milliós tagállami befizetés (hozzájárulás) állt szemben. Szintén a mérték szemléltetésére a birodalmi költségvetés bevételi főösszege 3 151 millió márka volt.¹⁷ Ez azt jelenti, hogy a korszak végére a birodalmi államháztartást sikerült önálló lábra állítani, a kezdeti 20%-ról az első világháború előestjére 8% alá, a birodalmi bevételekből a tagállamoknak kiutalt összeget levonva 2% alá szorították a tagállami hozzájárulások mértékét. Ez az említett vámtarifa emelkedéseknek, a posta és a vasút emelkedő bevételeinek, valamint kisebb új adók és illetékek bevezetésének volt köszönhető.

¹² Gesetz, betreffend die Feststellung des Reichshaushalts-Etats für das Rechnungsjahr 1873. Vom 28. Juli 1872. (RGBl. 297).

¹³ Maga az alkotmány az alábbiak szerint fogalmazott: „[...] Amennyiben ezek a bevételek a szükségleteket nem fedezik, mindaddig, amíg birodalmi adókat nem vezetnek be, azt a tagállamok népességszámhoz igazodó hozzájárulásaival kell kiegészíteni [...]” (BRV 70. cikkely).

¹⁴ HUBER i. m. 951.

¹⁵ Gesetz, betreffend die Feststellung des Reichshaushalts-Etats für das Rechnungsjahr 1903. Vom 28. März 1903. (RGBl. 65.).

¹⁶ HUBER i. m. 952–954.

¹⁷ KAISERLICHEN STATISTISCHEN AMTE (Hrsg.): *Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich. 1914*. Berlin, Puttkammer & Mühlbrech, 1914. 344.

A birodalom és a tagállamok pénzügyi súlyának összehasonlítása végett érdemes még megemlíteni, hogy a tagállamok összesített bevételei 1912-ben 6 193 millió márkát tettek ki.¹⁸ Mivel a két egység közötti átutalások egyenlege mindössze 52 millió márka volt, megállapítható, hogy az első világháború előestjén *az államháztartási bevételek egyharmada folyt be a birodalomhoz s kétharmad a tagállamokhoz.*

A háború költségeinek előteremtése aztán a központi bevételek újabb emelését kívánta. Ennek legjelentősebb eleme az 1916-ban bevezetett áruforgalmi adó volt, amelyet 1918 nyarán egy általános forgalmi adó váltott fel.¹⁹

A második vizsgált probléma, a pénzügyi kiegyenlítés, a bismarcki alkotmánynál érdemben nem elemezhető. Láthattuk, hogy ez csak akkor kerülhet szóba, ha a birodalom a saját működésének fedezéséhez szükségesnél nagyobb bevételekkel rendelkezik, s a többletet visszaosztja a tagállamoknak. Bár 1879 után a vám és jövedéki bevételekből itt is utaltak a tagállamok részére, s a lakosságárányosan szétosztott összegekben fellelhető a pénzügyi kiegyenlítés, de a tagállami hozzájárulások szintén lakosságárányos befizetése után ennek tényleges hatása nem volt.

4. Adófelségjogok az új alkotmányban és a békeszerződés hatásai

Az 1919-es (weimari) alkotmány 1871-es elődjénél lényegesen centralizáltabb pénzügyi rendszert vezetett be. A tagállami hozzájárulások megszűntek, a birodalom minden szükségletét saját bevételekből fedezte, sőt, olyan adókat is kivethetett, amelyeket csak részben használt fel.²⁰ Az utóbbiból következik, hogy a birodalom és a tagállamok között megosztott adók is létrejöttek, amelyeket a központ szedett be s utána részben átutalt a tagállamoknak. Vagyis a bismarcki időkhöz képest megváltozott a rendszer, nem a tagállamok támogatták a birodalmat, hanem fordítva.

¹⁸ Uo. 344.

¹⁹ HUBER i. m. 950.

²⁰ „A birodalomnak a jövőre vonatkozóan törvényhozási joga van minden olyan adó és egyéb bevétel felett, amelyet egészben, vagy részben a saját céljaira használ fel.” [WRV 8. cikkely első mondat].

Emellett az alkotmány a birodalmi és tagállami pénzügyi rendszer összehangolását is birodalmi hatáskörbe utalta,²¹ vagyis a birodalom a tagállamok adóztatási jogára is megállapíthatott bizonyos szabályokat.

A centralizáció okát a tagállamok közötti kiegyenlítés mellett az első világháborút lezáró békeszerződésben kereshetjük. A jóvátétel fizetése központi kötelezettség volt, s az olyan pénzügyi terhet rótt Németországra, ami szinte kényszerítette a centralizációt.

1914 után tehát a háború, 1919 után pedig a béke terhei erősítették a központosítást. Németországgal – a többi vesztes államhoz hasonlóan – tényleges béketárgyalásokat nem folytattak, a győztes hatalmak által elkészített szöveget ultimátumként adták át. 1919 júniusának közepére vált világossá, hogy a súlyos jóvátételi terheken²² nem lehet csökkenteni, a diktátum nemzetgyűlés általi ratifikálása június 22-én, vagyis egy nappal Gustav Bauer kormányának megalakulása után megtörtént.

Matthias Erzberger feladata pedig az volt, hogy eme kiszélesített birodalmi hatáskör birtokában konkrétan hozzálasson az adónemek birodalom és tagállamok közötti megosztásához.

5. Az adórendszer átalakítása

Az adórendszer átalakításánál egy kicsit elszakadunk az 1919–1920 közötti időszaktól. Az Erzberger-féle reform ugyanis elveit tekintve vált tartóssá, részleteiben nem. A megvalósult elv: az adófelségjogok súlypontja a tagállamoktól a birodalomhoz került át, így a tagállamok a működésükhöz szükséges pénzügyi fedezetet már nem tudták saját adóbevételeikből megteremteni, abban elég jelentős részt tett ki a birodalmi költségvetésből származó támogatás. De abban, hogy ennek a támogatásnak a kiszámítása milyen algoritmusokkal tör-

²¹ WRV 11. cikkely.

²² A békeszerződés a jóvátételi terhek pontos összegét nem határozta meg, csupán annak jogcímeit. Németországnak a tényleges háborús károk mellett meg kellett térítenie a győztes államok által felvett hadi kölcsönök összegét és a háború kapcsán felmerült szociális kiadásokat is (hadiárvák, hadirokkantak ellátása stb.). Maguk a jogcímek is túlterjeszkedtek a megszokott mértékeken, de a helyzet súlyosságát fokozta, hogy a tényleges összeg megállapítására Németországnak nem volt befolyása. A háborús jóvátétel összegét 1923-ban először 132 milliárd aranymárkában, 1932-ben pedig 112 milliárd aranymárkában állapították meg. A későbbiekben pedig érinteni fogjuk, hogy Németország teljes költségvetési bevételei (birodalom, tagállamok és községek együtt) az 1929-es költségvetési évben összesen 14 milliárd aranymárkát tettek ki. Ez pedig a gazdasági válság előtti utolsó év, amikor a gazdasági teljesítőképesség a legmagasabb volt.

tént, már messze nincs állandóság, ezt értettem részletek alatt. A módosulások érzékeltetéséhez pénzügyi adatokra van szükségünk, s a közvetlenül az első világháborút követő évek adatai még több szempontból nehézséget okozhatnak. A háború és a forradalmak által szétzilált gazdaság rendbetétele számos egyedi intézkedést kívánt, s az infláció is nehézkessé teszi az adatok vizsgálatát. Ezért a gazdasági világválság hatásainak elmélyülése előtti utolsó évet, 1929-et vesszük górcső alá.

A tagállamoknak átutalt forrásokat nem konkrét pénzüsszegben, hanem az egyes adónemek meghatározott százalékában határozták meg. A költségvetési törvényben szereplő konkrét összeget a kijelölt adónemek várható bevételéből tervezték. Az Erzberger-féle reformtól a gazdasági világválságig eltelt tíz évben a megosztott körbe tartozó adónemek is változtak, a kijelölt adónemekből visszautalt százalékos arányok pedig még gyakrabban.²³

Az alkotmányból eredő felhatalmazás alapján tehát a birodalom számos adófajtát elvont a tagállamoktól, illetőleg új adókat is bevezetett. Láthattuk, hogy a bismarcki időkben a vámok és a jövedéki adók folytak be a birodalmi kasszába, majd a háborús terhek okán bevezették a forgalmi adót, de az egyenes adók mindvégig a tagállamoknál maradtak. 1918 után azonban számos egyenes adót is a birodalomhoz soroltak, s például csak a jövedelemadónál majdnem akkora bevétel keletkezett, mint a vámokból és a jövedéki adókból összesen.²⁴ A társasági adó és a vagyonadó pedig elérte a háború alatt bevezetett általános forgalmi adó összegét.²⁵

Áttérve az éves költségvetési adatokra, a húszas évek statisztikai évkönyveiben a tagállamok teljes államháztartási bevételeiről nem találtam adatokat, a birodalmi költségvetés főösszegére viszont igen, ami 1929-ben 10 079 millió márkát tett ki.²⁶ Ez összegében az 1912-es 3 151 milliónak (lásd 3. pont) közel

²³ A tíz év eltelte alatt az egyes adónemek birodalom és tagállamok közötti megosztásának arányait négy alkalommal módosították. Ld. Ottmar BÜHLER: Die Zuständigkeitsverteilung auf dem Gebiet des Finanzwesens. In: Gerhard ANSCHÜTZ – Richard THOMA (Hrsg.): *Handbuch des deutschen Staatsrechts. Band I* Tübingen, Mohr Siebeck, 1930. 336.

²⁴ Az 1929-es költségvetési évben a vámokból és jövedéki adókból befolyó bevételek 2 970 millió márkát tettek ki, míg csak a jövedelemadóból 2 930 millió márká bevétel folyt be. Ld. BÜHLER i. m. 330.

²⁵ Szintén az 1929-es költségvetési évet figyelve a forgalmi adó bevétele 1 120 millió márká, a társasági adó és a vagyonadó együttes összege pedig 1 160 millió márká volt. Ld. BÜHLER i. m. 330.

²⁶ Az adatokat lásd az 1926-os, illetőleg az 1929-es költségvetési törvényekben. [Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans für das Rechnungsjahr 1926. Vom 31. März 1926. (RGBl II. 186); Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans für das Rechnungsjahr 1926. Vom 31. März 1929. (RGBl II. 443)].

háromszorosa, de a vásárlóerő paritás nem volt azonos, a birodalmi költségvetés bevételei valójában az aktuális év nemzeti jövedelemének 6,9%-áról 13,2%-ára nőttek.²⁷ Vagyis az Erzberger-féle adóreform megduplázta a birodalom bevételeit.

Visszatérve a birodalmi és tagállami költségvetések bevételi arányainak vizsgálatára, ha a teljes bevételi főösszegre nem is találtam mindkét egység-nél adatokat, az adó- és vámbevételekre viszont igen. A birodalomnál ez a költségvetés bevételi főösszegének több mint 90%-át tette ki, így alkalmas az összehasonlításra. Az 1929-es évben birodalomnak adó- és vámtételekből 9 325 millió márká bevétele származott, míg a tagállamok a náluk maradt adókból 4 773 millió bevételt tudtak realizálni.²⁸ Ezekből a számokból megállapítható, hogy az Erzberger-féle reform után az arányok megfordultak, a költségvetési bevételek kétharmada folyt be a birodalmi kasszába, s csupán egyharmad a tagállami költségvetésekbe.

A rendszer azonban – mint korábban már többször említettem – eleve a tagállami költségvetések dotálásával számolt. Ennek összege az 1929-ben 3 272 millió márká volt.²⁹ Vagyis a birodalom az adó- és vámbevételekből alig több mint 6 milliárd márkát költött el, a tagállamok által felhasznált összeg pedig meghaladta a 8 milliárdot.

Azt sem szabad elfelejtenünk, hogy a háborús jóvátétel közel 1,8 milliárdos költsége³⁰ is a birodalmi kasszát terhelte, a központi államműködésre valójában csak az ezzel csökkentett összeget lehetett fordítani. Ha a birodalmi költségvetés 1929-es valamivel több mint 10 milliárdos teljes bevételi főösszegéből a jóvátételt és a tagállamok irányába tett átutalásokat levonjuk, kb. 5 milliárd márká marad, míg a tagállamoknál a saját adóbevételek és a birodalmi átutalások 8 milliárdot tettek ki, az egyéb bevételeikkel is kalkulálva a 8,5 milliárdot az összesített bevételi főösszegük biztosan elérte. Az 1912-es költségvetésnél a birodalom 3,1 milliárdos, a tagállamok 6,2 milliárdos bevétellel gazdálkod-

²⁷ Az infláció megfékezése után 1924-ben bevezetett birodalmi márká (*Reichsmark*) aranyparitása megegyezett az első világháború előtt használt márkáéval, a vásárlóerő paritás azonban nem volt azonos. A folyó áron mért nemzeti jövedelem 1913-ban 46 milliárd, 1929-ben 75 milliárd márká volt, 1928-as összehasonlító áron azonban ez 68 milliárd, illetőleg 73 milliárd márkát jelentett. Így a nemzeti jövedelem tényleges értéke 1929-ben alig volt magasabb a világháború előttinél. Lásd *Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1932*. Berlin, Reimar Hobbing, 1932. 532.]

²⁸ BÜHLER i. m. 330–331.

²⁹ BÜHLER i. m. 330.

³⁰ A háborús terhek 1929-ben 1 792 millió márkát tettek ki. [Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans für das Rechnungsjahr 1929. Vom 31. März 1929. (RGBl II. 443)].

hattak (33% – 66%-os megoszlással), 1929-ben ez az arány 5 és 8,5 milliárd (37% – 63%) volt.

Ezekből a számokból megállapítható, hogy a centralizáció csak kisebb mértékben növelte a birodalom által ténylegesen felhasznált forrásokat, így a költségvetési bevételek tényleges felhasználását 1918 előtthöz képest alapjaiban nem változtatta meg. A birodalom a jelentősen kiterjesztett adóbevételeiből – a háborús terhek kifizetése után – az első világháború előtti felosztási arányokhoz képest alig félmilliárd márkát tartott meg magának, s több mint 3 milliárdot átutalt a tagállamoknak. Vajon mi értelme volt a bevételek centralizálásának, majd a tagállamoknak történő visszautalásának? Erre a rövid válasz: a pénzügyi kiegyenlítés.

6. A pénzügyi kiegyenlítés (*Finanzausgleich*)

A költségvetési bevételek nagyobb mértékű központosításának, majd a tagállamok közötti újraosztásának célja a ‘gazdagabb’ és ‘szegényebb’ tagállamok közötti forrásátcsoportosítás volt. Az előző pontban érintettük, hogy az 1929-es költségvetési évben a tagállamoknak kerekítve 4,8 milliárd márka saját adóbevételük volt, amit a birodalom a központi adók visszaosztásával 3,3 milliárddal egészített ki. Így a tagállamok adóbevételeinek mintegy 60%-a közvetlenül hozzájuk folyt be, 40%-hoz pedig a birodalomtól érkező átutalással jutottak hozzá. Utóbbi tétel nyújtott lehetőséget a pénzügyi kiegyenlítésre. A mérték akkora, amivel már komolyabb átcsoportosításokat is érvényesíteni lehetett.

A vizsgálandó probléma tehát az, vajon a birodalom által átutalt több mint 3 milliárd márkát milyen elvek szerint osztották szét a tagállamok között. Minden tagállam a területéről beszedett adókat kapja vissza (*bevétel arányos elosztás*), vagy a birodalom a tagállamok dotálására szánt összeget azok lakosságszámához igazodva osztja szét (*lakosságárányos elosztás*). Mint a 2. pontban már érintettük, a *lakosságárányos elosztás valósítja meg a pénzügyi kiegyenlítést*. Emellett egy adónemnél (teherautó adó) az államterülettel arányos szétosztást is alkalmazták, arra hivatkozva, hogy ez az adónem az úthálózat fenntartására szolgál, aminek nagysága az államterülettel arányos. Ez is a pénzügyi kiegyenlítést szolgáló elv volt, hiszen a kisebb népsűrűségű tagállamoknál az úthálózat fenntartásának költsége egy főre kivetítve magasabb volt, így itt a pénzügyi kiegyenlítést jobban szolgálta az államterülettel arányos elosztás, mintsem a lakosságárányos.

Az 1929-es költségvetési évben az elosztás az alábbiak szerint történt (zárójelben az adott adónemből származó bevétel millió márkában s az abból a tagállamok részére átutalt rész):³¹

- jövedelemadó ($2\,930 \times 75\% = 2\,198$): a tagállamoknak utalt összeget teljes egészében bevétel arányosan osztották szét;
- társasági adó ($600 \times 75\% = 450$): a tagállamoknak utalt összeget teljes egészében bevétel arányosan osztották szét;
- ingatlanszerzési adó ($60 \times 100\% = 40$): a tagállamoknak utalt összeget teljes egészében bevétel arányosan osztották szét;
- forgalmi adó ($1\,120 \times 30\% = 336$): a tagállamoknak utalt összeg 33,3%-át bevétel arányosan, 66,6%-át pedig lakosság arányosan osztották szét;
- teherautó adó ($205 \times 100\% = 205$): a tagállamoknak utalt összeg 25%-át bevétel arányosan, 25%-át lakosság arányosan, 50%-át a tagállam területével arányosan osztották szét;
- versenyadó³² ($36 \times 100\% = 36$): a tagállamoknak utalt összeg 50%-át bevétel arányosan, 50%-át lakosság arányosan osztották szét.

A számok tehát azt mutatják, hogy a 3 272 millió márkás birodalmi átutalásból mindössze 293 milliót osztottak szét lakosság arányosan, és 103 millió márkát az adott tagállam területével arányosan, vagyis a pénzügyi kiegyenlítést szolgáló tételek teljes összege mindössze 400 millió márkához közelített. Ha a birodalmi átutalásokhoz hozzáadjuk a tagállamok költségvetésébe közvetlenül befolyó adókat (4 770 millió márkát), megállapítható, hogy a 8 milliárdos teljes adóbevételükből mindössze azok 5%-ánál érvényesült a pénzügyi kiegyenlítés elve. Nem szabad elfelejtenünk, hogy ez a 400 milliós összeg nem azonos azzal, amit a szegényebb tagállamokhoz átcsoportosítottak, hiszen ebből a lakosság arányában a gazdagabb tagállamok is részesültek. A szegényebb tagállamokhoz ténylegesen átcsoportosított összeg a legnagyobb tételt jelentő forgalmi adónál³³ is csak tízmilliós nagyságrendű volt, így minden érintett adót összeszámítva sem haladta meg a 100 milliót.

Ehhez az elosztási rendszerhez még folyamatosan kapcsoltak a pénzügyi kiegyenlítés irányába ható átmeneti kiegészítő korrekciókat, de ezek csak tízmilliós nagyságrendűek voltak, így érdemben nem mozdították el az arányokat.³⁴

³¹ BÜHLER i. m. 330–331.

³² A versenyadó (*Rennwettsteuer*) a lóversenyfogadásokra kivetett adó volt.

³³ A forgalmi adóra vonatkozó adatokat lásd *Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1932*. 518.

³⁴ Például a jövedelem-, illetőleg a társasági adónál, amennyiben az egy főre eső összeg nem érte el a birodalmi átlag 80%-át, azt kiegészítették erre a szintre, a kiegészítés azonban nem halad-

7. Epilógus

Az Erzberger-féle adóreform célja az adófelségjogok centralizálása, s ebből egy tagállamok közötti pénzügyi kiegyenlítés megteremtése volt. Arra a kérdésre, hogy a pénzügyi kiegyenlítésnek milyen mértékűnek kellett volna lenni, pontos számot nehéz mondani. Néhány tényezőtől azonban okkal következtethetünk arra, hogy a célok és az objektív lehetőségek nem fedték egymást.

A célok és a lehetőségek közötti első árulkodó jel, hogy a jelentős adócentralizáció után a birodalom (az 1929-es adatokat alapul véve) saját működésére mindössze 500 millió márka pluszt fordított, több mint 3 milliárdot kiutalt a tagállamoknak. Ebből azonban csupán 400 milliós összegnél érvényesítette a kiegyenlítés elvét.

Sok kétségünk nem lehet, hogy a jelentősebb pénzügyi kiegyenlítés akadálya a háborús jóvátétel volt. Az 1929-ben 1,8 milliárd márkát kitevő összeg kigazdálkodása után a tagállamok közötti különbségek kiegyenlítésére már nem sok erőforrás maradt. Azon bevételekből, amelyek a háború előtt is a birodalmi kasszába folytak be, a tagállamoknak történő kiutalás nyilvánvalóan nem történt. Visszautalás a tőlük elvont adókból, illetőleg a háborús célok fedezésére bevezetett, de a háború után is megtartott birodalmi adókból történhetett. Mivel az ellátandó állami feladatok jelentősebb része 1919 után is a tagállamoknál maradt, a tőlük elvont adók hiányt idéztek elő gazdálkodásukban, így a kiegyenlítés csak korlátozottan volt érvényesíthető. Különösen akkor, ha annak egy részét a birodalom megtartja. Például a korábban 100%-ban a tagállamokhoz befolyó jövedelemadó negyedét a központ megtartotta, így a tagállamoknak visszautalt 75%-ot már a gazdagabb tagállamoknál is nehéz volt tovább csökkenteni, hogy abból még a kiegyenlítésre is teljen. Hasonló volt a helyzet a nyereségadóval is.

A forgalmi adó nem a tagállamoktól elvont adónem volt, így a mozgástér is bővült. A tagállamoknak visszautalt rész kétharmadát lakosságárányosan osztották szét, ami már jelentősebb kiegyenlítést jelentett. A gond csak az volt, hogy az ebből származó bevételek 70%-át megtartotta a birodalom, így a tagállamoknak visszautalt összeg elég jelentéktelen mértékre zsugorodott. A jóvátétel fedezésére abból az adónemből tudtak többet a birodalmi kasszában tartani, ami a tagállamoknál nem jelentett korábban náluk lévő adó elvonását.

A többi adónemet, azok kisebb súlya miatt, részleteiben nem elemezzük, de összességben az előző kettőhöz hasonló konklúziók vonhatók le. Az új adók al-

hatta meg az érintett tagállam egy főre eső összegének egyharmadát. Ez a tétel is azonban csak 10–20 millió márka körüli összeget jelentett. Ld. BÜHLER i. m. 337.

kalmassabbak lettek volna a kiegyenlítésre, de ezt csak alacsonyabb hányadban osztották vissza a tagállamoknak. A tőlük elvont adóknál pedig egy hányadot visszatartott a központ, a maradékból pedig már nem lehetett a gazdagabb tagállamoktól újabb elvonásokat foganatosítani. Ha nincs jóvátételi kötelezettség, s az erre fordított 1,8 milliárd márkát is meg lehet osztani a tagállamokkal, teljesen más helyzet adódik. Láthattuk, hogy a tagállamok a saját bevételeik és a birodalmi átutalások összegeként a teljes államháztartás bő 60%-a felett rendelkeztek. Így az 1,8 milliárdból kb. 1,1 milliárd járt volna nekik, s 700 milliót tarthatott volna meg a birodalom saját céljaira.

A jövedelemadóra mint legnagyobb adónemre koncentrálva a mellékelt táblázat (egy évvel korábbi, tehát 1928-as adatokkal) tagállamokra bontva tartalmazza az egy lakosra jutó bevételt. A táblázat alján látható, hogy a birodalmi átlag 45,1 márka/fő volt.

Érdeemes megnézni, milyen összegű dotációra lett volna ahhoz szükség, hogy az átlag alatti tagállamok is hozzájussanak a birodalmi átlaghoz. Poroszországnál például 1,2 márka/fő hiányzott, vagyis 47 millió márka dotációra lett volna szükség. A lakosságszám csökkenő sorrendjében haladva Bajorországnál 93 millió, Württembergnél 3 millió, Badennél 11 millió, Tübingiánál 17 millió, Hessennél 6 millió márka kellett volna. Összességében mintegy 200 millió márka kiegészítés kellett volna ahhoz, hogy minden tagállam legalább a birodalmi átlaggal gazdálkodhasson. Ha minden megosztott adónemnél alkalmazzuk ezt a kiegészítést, annak költsége sem érte volna el az egy milliárd márkát.

Az előző pontban érintettük, hogy az 1929-es évben mindössze 400 millió márkát osztottak szét a pénzügyi kiegyenlítés elve alapján, amiből alig 100 millió lehetett a szegényebb tagállamokhoz átcsoportosított összeg.

Konklúzióként megállapíthatjuk, hogy az Erzberger-féle adóreform fő célját, a tagállamok közötti pénzügyi kiegyenlítést a maga idejében nem tudta elérni. Az ehhez szükséges adóátcsoportosításokat megvalósította, de a kiegyenlítésre szolgáló források jelentős részét elvitte a háborús jóvátétel. A kiépített rendszer azonban rendezett körülmények között alkalmas céljának megvalósítására.

Jövedelemadó bevételek (1928)³⁵

Tagállam	adóbevétel (millió márka)	lakosság (ezer fő)	egy főre jutó adóbevétel
Poroszország	1707,4	38 846	43,9
Bajorország	243,6	7 479	32,6
Szászország	310,1	4 994	62,1
Württemberg	113,6	2 580	44,0
Baden	93,3	2 312	40,3
Türingia	55,9	1 607	34,8
Hessen	54,3	1 347	40,3
Hamburg	114,9	1 152	99,7
Mecklenburg-Schwerin	18,5	647	28,6
Oldenburg	14,8	545	27,1
Braunschweig	19,4	502	38,6
Anhalt	13,9	351	39,6
Bréma	39,0	339	116,0
Lippe	4,7	164	28,6
Lübeck	7,4	128	57,8
Mecklenburg-Sterlitz	2,4	110	21,8
Schaumburg-Lippe	1,4	48	29,2
Német Birodalom	2 814,8	62 411	45,1

³⁵ Forrás: *Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1932*. 5., 500., 503. (A statisztikai adatokban a természetes személyek és a jogi személyek által fizetett jövedelemadó külön táblázatban szerepelt, a táblázatomban ezek összege szerepel.)

FIZETÉSKÉPTELENSÉG, TÚLZOTT ELADÓSODÁS ÉS A JOGGAZDASÁGTAN: CÉLOK ÉS TRADE-OFFOK

SZALAI Ákos

egyetemi docens (PPKE JÁK, BCE KTK)

A fizetési problémával küzdő, túlzottan eladósodott, fizetésképtelen személyek helyzetének rendezése a jogrendszerek állandó problémája – legyen szó magánszemélyekről, gazdálkodó szervezetekről vagy éppen kormányzati (önkormányzati) szervekről. Próbálják kezelni azt a polgári jog eszközeivel (az ilyen helyzetet előidéző szerződések érvénytelenségének vizsgálatával, a lehetetlenülés, a bírósági szerződésmódosítás eszközeivel), a végrehajtási jog eszközeivel (az eljárás szabályainak megalkotásával, a végrehajtás alól kivont vagyon, jövedelmek körének szabályozásával, végrehajtási, kilakoltatási tilalmakkal stb.), a magánszemélyek adósságrendezési eljárásának kidolgozásával („csődvédelem” – visszafizetési moratórium rendszerbe illesztésével, „mentesítések”, vagyis a kötelezően elengedendő adósságok körének meghatározásával), a gazdálkodó szervezetek csődjogával stb. Vannak országok és vannak speciális helyzetek, amikor a jogalkotás ennél keményebb eszközöket vet be: például törvényi kötelezettség lesz az adósság átütetése, részleges vagy teljes elengedése.

Az ilyen helyzetek kezelésével kapcsolatos vitákban általában egyszerűen az adós személy (elsősorban szociális szempontok alapján leírt) érdekeit és a hitelező (a *pacta sunt servanda* elve alapján igazolható) szerződésszerű teljesítéshez fűződő érdekeit szoktunk szembeállítani egymással. A két érdek meglehetősen nehezen hozható közös nevezőre – gyakran lehet az a benyomása a vitát figyelőknek, hogy bármikor, bármilyen politikát igazolni lehet, hol az egyik, hol a másik érvet előhúzza. Ez az írás arra tesz kísérletet, hogy a vitában felhozható érveket, a két érdek összemérését kicsit könnyebbé tegye. Ehhez a joggazdaságtan eszközeit hívja segítségül. Ez képes olyan célokat meghatároz-

ni, amelyek lényegesen pontosabbak, jobban definiáltak, mint az adós- vagy hitelezővédelem fenti dichotómiája.

A joggazdaságtani elemzéseket általában két célra használjuk. Egyrészt leíró, pozitív elemzéseket készítünk: azt modellezzük, hogy adott jogintézmény léte (az alternatívákhoz képest) milyen hatásokkal jár. Másrészt ezen hatások alapján, normatív állításokat teszünk arról, hogy a jogintézmény hatékony-e. Ezek azonban csak az alapkérdések. A módszertan ugyanis további célokra is alkalmazható. Így például felhasználhatjuk arra, hogy adott jogintézmény funkcionális alternatíváit azonosítsuk: kereshetünk olyan megoldásokat, amelyek hasonló hatások kiváltására alkalmasak. Vagy felhasználhatjuk arra is, amire itt fogjuk: meghatározhatjuk az ún. alapvető átváltásokat, a *trade-off*okat. Az ilyen *trade-off*ok a sokat emlegetett közgazdaságtani összefüggésre épülnek: nincs ingyen ebéd – nincs olyan megoldás, amelynek csak pozitív hatása lenne. Az egyik alternatíva mellett az egyik, a másik mellett a másik hatás szól. Az pedig, hogy melyik hatást tekintjük fontosabbnak, attól függ, hogy milyen alapvető értékek alapján, milyen alapvető célokra akarjuk használni az adott jogintézményt. Mivel a különböző jó hatásokat nem tudjuk egyszerre elérni, így nem lehet egyszerre az összes célt sem kielégíteni; vannak olyan célok, amelyek egymással azért összeegyeztethetetlenek, mert az általuk igazolt hatások nem bukkannak fel egyszerre.

A túlzott eladósodás kezelése kapcsán a legfontosabb kérdés: valaki *ex post* vagy *ex ante* szempontnak ad-e elsőbbséget. Az *ex post* megközelítés arra figyel, hogy a már kialakult probléma minél kisebb terhet rakjon az érintettekre (az adósokra, a hitelezőkre, a társadalom többi tagjára). Az *ex ante* szemlélet azt hangsúlyozza, hogy a jog az ilyen helyzetek, a túlzott eladósodás kialakulását is befolyásolja. Durván fogalmazva: ez a szemlélet nem a már kialakult terheket akarja 'igazságosan' elosztani, hanem azt keresi, hogy miképpen csökkenthető az ilyen problémák jövőbeli száma és súlya. E két érvelési módot ütköztetjük, a közöttük levő eltéréseket mutatja be az első két fejezet.

A harmadik fejezet egy, a hagyományos (ha tetszik: neoklasszikus) közgazdaságtani elemzéssel szemben gyakran megfogalmazott kritikával foglalkozik: igaz-e, hogy az süket az igazságosság kérdésére? Látjuk majd, hogy ez nincs teljesen így. Egyrészt az igazságossági érvek közül több a joggazdaságtani elemzés alapján is értelmezhető. De azt is látni fogjuk majd, hogy bizonyos igazságossági érvek azért maradnak ki az ilyen elemzésekből, mert valójában üresek, tévesek: fontos kérdéseket hagynak megválaszolatlanul.

Mielőtt hozzáfogunk az elemzéshez, le kell szögezni, hogy a szöveg nem foglalkozik azzal a (jogi) problémával, hogy mit is tekinthetünk csődhelyzet-

nek, túlzott eladósodásnak. Ennek az az oka, hogy a joggazdaságtan alapvetően az intézményi választásokban gondolkodik. Vagyis elsősorban egy-egy jogintézmény (esetünkben egy-egy ilyen adósságkezelő lépés) hatásait próbálja feltérképezni, és csak miután e hatásokat ismerjük, amikor tudjuk, hogy mire alkalmasak azok és mire nem, akkor dönthetjük el, hogy milyen esetekre akarjuk alkalmazni őket.

1. *Ex post* érvek

Azok, akik a *már kialakult helyzet* olyan megoldását keresik, amely a lehető legkisebb társadalmi problémákkal jár, általában nyolc fontos szempontot vetnek fel. Ezek között vannak minden olyanok, amelyek bármilyen adós esetén relevánsak, csődtípus, és vannak kifejezetten az egyes adóstípusok (a legegyszerűbb felosztás szerint: magánszemélyek, gazdálkodó szervezetek és állami-önkormányzati szervek) esetén fontosak.

1. A túlzott eladósodás olyan helyzetet teremt, amikor az adós hiába hoz jó döntéseket, hiába termel jövedelmet – ez nem vagy csak minimális mértékben növeli az ő jólétét. Az adósság miatt a jövedelmét teljesen vagy nagyon nagyrészt a törlesztésre kell fordítania. Ilyen körülmények között a jövedelem növelésére kevés ösztönzője marad. Ezt nevezi a közgazdaságtan *szegénységi csapdának*.¹ Ennek az 'öztönzési hiányos helyzetnek' a felszámolása lehet a jog egyik célja. Például, amikor a jog bizonyos jövedelmeket mentesít (vagyis kivon a hitelezők számára elérhető vagyonból), vagy ha az adósságtörlesztésre fordítható jövedelmet a megkeresett jövedelem meghatározott százalékában maximálja, akkor ezt a szegénységi csapdát, vagyis ezt az ösztönzési problémát csökkenti.

Speciális formája jelentkezik ennek, ha a fekete- vagy a szürkegazdaság létevel is számolunk: ilyenkor nem igaz, hogy a törlesztési kötelezettség miatt az adóst nem növeli a jövedelmét, csak nem legális, a hitelezők számára látható formában szerezi azt meg.

2. Ennek az adóst érintő ösztönzési problémának a másik eleme a '*feltámadás érdekében*' hozott *túlzottan kockázatos döntésekre való ösztönzés*. Ha mindaddig, amíg az adósságot teljesen vissza nem fizeti az adós, minden további

¹ A szegénységi csapda kifejtéséret ld. Nicholas BARR: *A jóléti állam gazdaságtana*. Budapest, Akadémiai, 2009. 361–363. vagy John CULLIS – Philip JONES: *Közpénzügyek és közösségi döntések*. Budapest, Aula, 2003. 361–362.

jövedelmét a hitelezőknek kell hogy átadja, akkor hajlamos lehet túlzott kockázatokot vállalni. Ez ellen a hitelezőknek védekezniük kell.

Az érv megértése érdekében tegyük fel, hogy két döntési alternatíva van. Az egyik biztosan hoz keveset – ez a kevés elmarad az adósságtól, ezért teljes egészében (vagy legalábbis nagyon nagy részt) a hitelezőknek jutna. A hitelezők megtérülése ezért javulna. A kockázatosabb másik alternatíva hozhat nagyon sokat is, de a biztos alternatívánál lényegesen kevesebbet is – esetleg tovább is növelheti az adósságot. Siker esetén a hozam akkora, hogy abból az adósság teljesen kifizethető, és az adósnak is marad. Az adós valószínűleg az utóbbi döntést vonzóbbnak találná – függetlenül attól, hogy mekkora a siker esélye. Ez az alternatíva ugyanis neki is jövedelmet hozhat. A hitelezők számára a fontos, hogy az ő hitelük várhatóan milyen arányban térül meg. Ha kicsi a siker esélye, akkor ők nyilvánvalóan az első döntésben, a biztos, de kisebb hozamban lennének érdekeltek. Az ilyen kockázatos döntések esetén tehát a hitelezők megfelelő védelmét el kell érni.

3. A hitelezői oldalon fontos hatás a *könyvek, a könyvelés tisztulása*. Mivel az eljárás végeztével a tartozása (ha megtérül, ha nem) megszűnik, így a hitelezők várható bevételként, követelésként a továbbiakban már nem szerepeltethetik azt a könyvekben. Ha a jog arra kötelezi a hitelezőket, hogy ezeket a – nagy valószínűség szerint – egyébként sem behajtható tartozásokat 'leírják', az elősegíti azt, hogy a könyvek, mérlegeik jobban tükrözzék a valós helyzetet.² (Persze nem feledkezhetünk el arról sem, hogy az eladósodás kezelésére kitalált jogi megoldások maguk is csökkentik a behajtható adósságok arányát – például, ha olyan adósságok elengedését írják elő, amely behajtható lenne.)

4. Különösen gazdálkodó szervezetek eladósodása, csődje kapcsán gyakran felbukkanó érv a *vagyon felszabadítása*. Ilyenkor ugyanis a vagyont (valószínűleg) olyan szervezet birtokolja, tulajdonolja, aki azt nem képes hatékonyan működtetni.³ *Ex post* cél lehet ezért a vagyon hatékony transzfere: rendezett formában kivonni azt a nem hatékonyan működő adós érdekköréből, és olya-

² VILÁGBANK: *Report on the Treatment of the Insolvency of Natural Persons*. Washington, World Bank, 2013. 27–29.

³ Mihelle J. WHITE: Bankruptcy law. In: Francesco PARISI (ed.): *The Oxford Handbook of Law and Economics Volume II: Private and Commercial Law*. Oxford, Oxford University Press, 2017. 448–449. Azt, hogy mikor *hatékony* felszámolni és mikor reorganizálni, tovább működtetni az eladósodott gazdálkodót, meglehetősen nehéz eldönteni. A rossz besorolást (nem hatékony életben tartás vagy nem hatékony felszámolás) nevezi az irodalom szűrési problémának (*filtering failure*).

noknak juttatni, akiknek ez többet ér. (A gyakorlatban a problémát természetesen a vagyoneértékesítés körülményei jelentik: valóban olyan áron és olyan módon kerül-e ki a vagyon az adós érdekköréből, amely garantálja annak jobb, hatékonyabb felhasználását.)

5. Míg az eddigi célok akkor is fontosak, ha egyetlen hitelező felé adósodott el a csődbe került személy vagy szervezet, addig ha sok hitelező van, akkor új problémát is kezelni kell: a hitelezők közötti *káros versengést*. A közgazdaságtan kifejezéseivel: a káros verseny zéró vagy negatív összegű játék. Ezzel szemben a produktív verseny, a piaci verseny pozitív összegű. Utóbbi (bár ott is egymás legyőzése, megelőzése a cél) értéket hoz létre: jobb áruk, szolgáltatások kifejlesztéséhez vezet. Az ún. káros verseny ilyen nem hoz létre – ez csak azt befolyásolja, hogy az amúgy is elérhető jólét, vagyon kihez kerül.⁴ Konkrétan: a sokféle tartozó adós esetén a korábban érkező hitelező elviheti a vagyont a többiek elől. És ezzel nem az a joggazdaságtan fő problémája, hogy az ő hitele térül meg és nem másé. A gond az, hogy a gyors behajtás – ’lépni kell, még mielőtt a többiek észbe kapnak’ – egyben azt is jelenti, hogy az adós teljes törlesztési kapacitása, a teljes felosztható vagyona is zsugorodik: a saját megtérülésük érdekében a hitelezők olyan vagyontárgyakat is lefoglalhatnak, amely az adós jövedelemtermelő képességét és ezzel a további (a többiek felé fennálló) tartozás megtérítésének valószínűségét növelné.

6. Sok hitelező, kollektív adósságprobléma esetén meglehetősen drága lenne mindenkivel külön-külön tárgyalni, megegyezni. Magas lesz az ún. *tranzakciós költség*. Például, amikor a csődjog előírja, hogy ugyanaz a szerződés módosítási, egyezségi javaslat kerül minden hitelező elé, akkor ezzel eléri, hogy nincs szükség (és lehetőség sem) egyéni tárgyalásokra. Ezek költsége megtakarítható, és emiatt nő a hitelezők számára elérhető vagyon. Az egyezés elfogadásához előírt szavazási eljárás, illetve a szavazás végeredményeként létrejövő kényszerregezés miatt nincs akadályozási (*hold up*) probléma sem, vagyis az egyes hitelezők nem tudják ’vétójukkal’ zsarolni az egyezés elfogadására hajló többieket. Röviden: mivel a sok hitelezőt egyetlen közös eljárásban kezeljük, így csökken a döntéshozatal költsége.

⁴ Mihelle J. WHITE: *Bankruptcy law*. In: Michell POLINSKY – Steven SHAVELL (eds.): *Handbook of Law and Economics*. Vol. 2. Amsterdam–Oxford, Elsevier, 2007. 1018.

Adódik ugyanakkor az analógia a máshol (például a politikában) ismert szavazási eljárásokkal:⁵ miközben a döntéshozatal költsége csökken, aközben a kisebbségre rótt költségek jelentősen nőhetnek – egy számukra kifejezetten hátrányos megállapodás ellen sem tehetnek semmit. Ők ki lehetnek szolgáltatva a többség zsarnokságának. A cél tehát a két költség (a döntéshozatal és a kisebbség költségének) összevetése – a normatív közgazdaságtan által preferált hatékonysági szempont alapján összegüket kell minimalizálni.

7. Bizonyos adósok (például magánszemélyek vagy önkormányzatok) esetén fontos cél lehet az, hogy *védjük az adóst az olyan súlyos elszegényedéstől, a túlzott vagyronvesztéstől*, amely a további életét, működését túlzottan megterhelné. Ez az elszegényedés – az igazságossági problémákon túl – a társadalom hatékony működését is fenyegeti. Az elszegényedő vagy az elszegényedéstől fenyegetett adós közvetlen környezete (például családtagjai, barátai, azok a helyi lakosok, akik az eladósodásról nem tehetnek) is megsínylik a vissza nem fizetett adósság következményeit. A közgazdaságtan fogalomrendszerében ezt nevezzük *extern hatásnak*.⁶

8. Fontos érv lehet a *nevelés* is. Ennek lényege, hogy az adósság rendezése során megpróbáljuk elérni, hogy az adós felismerje: mely rossz pénzügyi döntései vezettek az eladósodásához. Ha ez sikerül, akkor csökken az esélye, hogy a jövőben ugyanazokat a rossz döntéseket megismétli. Ez a hatás a magánszemélyek esetén a legfontosabb, hiszen itt maga az adós lesz az, aki továbbra is döntéseket hoz. Ezzel szemben a gazdálkodó szervezetek esetén, ha a törlesztés azok felszámolásához vezet, ez a hatás hiányzik, hiszen maga az adós megszűnik. (Csak annyiban lehet ilyen hatással számolni, amennyiben a szervezet tagjai, menedzsmentje a továbbiakban hasonló szerepet vállal máshol.) Természetesen ez a nevelő hatás nem jelentkezik automatikusan, a jogrendszernek tennie kell

⁵ James M. BUCHANAN – Gordon TULLOCK: *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962.

⁶ Az *extern* hatás olyan nem szándékolt, a döntéshozón kívül külső szereplőre gyakorolt hatás, amelyet a piaci folyamat (elsősorban az ármechanizmus és a szerződések egyéb feltételei) nem hárítanak vissza a döntéshozóra. Az externália-fogalom pontos kifejtésére és problémáira ld. BARTUS Gábor – SZALAI Ákos: *Környezet, jog, gazdaságtan* – Környezetpolitikai eszközök, környezet-gazdaságtani modellek és joggazdaságtani magyarázatok. Budapest, Pázmány Press, 2014. 59–72. Makrogazdasági érveket is fel lehet vetni: a túl magas hiteltörlesztés miatt *visszaesik* a fogyasztás, és emiatt (esetleg, ha a befolyt bevételeket a hitelezők nem hazai termékek vásárlására fordítják) a hazai termékek, szolgáltatások iránti *kereslet* is. Ez a fluktuáció pedig erősítheti a gazdasági ciklusokat, kiszámíthatatlanabbá teheti a gazdaság működését. Ld. VILÁGBANK i.m. 39–40.

ezért: például, ha olyan szereplőket (például tanácsadókat, csődgondnokokat) kapcsol be az eljárásba, akik az adós gazdálkodását folyamatos ellenőrzés alatt tartják, akkor ők nevelhetnek felelősebb gazdálkodásra is.

2. *Ex ante* megközelítés

Az ilyen helyzetek szabályozása nem csak arra hat, hogy egy már kialakult probléma hogyan oldódik meg, hanem arra is, hogy a jövőben újra kialakulnak-e ilyen helyzetek. Az adósság-probléma kezelésének tipikus megoldásai (csődjog, mentesítések stb.) a hitelezőkre tolják a szabályozás nélküli helyzethez képest *nagyobb részt*, rájuk terhelik az adós fizetési gondjaiból fakadó kockázatok egy részét – emiatt megváltoznak a felek hitellel kapcsolatos döntései. Ebből fakad az *ex ante* hatás.

A kockázat újraelosztása két ellentétes hatással jár. Egyrészt, ún. *ex ante morális kockázat* okozhat. Morális kockázat alatt értjük, hogy az adós valószínűleg felesleges hiteleket is felvesz – *felelőtlenebb* lehet. Felelőtlenebb, mert az adósság káros következményeit a jog csökkenti.⁷ A morális kockázat formája a *nyílt hazugság* is: az adós ugyan tudna fizetni, de éppen az adósságkezelés, a csőd miatt elérhető kedvezmények miatt tagadja le fizetőképességét. Röviden: az adósvédelem miatt nőhet a jövőben a túladósodás és a fizetési problémák kialakulásának esélye.

A másik, a hitelezőoldali hatás éppen ellentétes: csökkenti a túlzott eladósodás kockázatát. Tudva, hogy az adósok védelme miatt kisebb megtérülésre számíthatnak, a hitelezők visszafogják hitelkínálatukat. Pontosabban (ami közgazdasági szempontból ugyanaz): a hiteleket keményebb kamat- és egyéb feltételekhez kötik. Ez a nehezítés kifejezetten politikai, társadalmi cél is lehet, hiszen „a kínálatnak viselnie kell a megfontolatlan hitelezés terhét.”⁸ Tudni kell azonban, hogy ez a hatás nem csak a tudatos hitelnújtást érinti. Adósság ugyanis nem csak ezekből származhat. Minden szerződés *potenciálisan* hitelezői pozícióba, *kényszerhitelezői* helyzetbe hozhatja azokat, akik a szolgáltatásukat teljesítik és a másik fizetésére várnak. A felek az ilyen pozícióktól

⁷ Az előbb tárgyalt *ex post* – vagyis az eladósodottság beállta utáni túlzott kockázatvállalást, a feltámadás reményében vállalt túlzott kockázatot nevezik *ex post morális kockázat*nak.

⁸ Ld. erről LONDON ECONOMICS: *Study on means to protect consumers in financial difficulty: Personal bankruptcy, datio in solutum of mortgages, and restrictions on debt collection abusive practices*. London, London Economics, 2012. 9–10. vagy VILÁGBANK i. m. 31–33.

(‘veszélyesebb partnerekkel’ való szerződéstől, biztosítékok nélküli szerződéstől, hosszabb fizetési határidőket engedő szerződéstől) is tartózkodni fognak.

A kockázatok ezen átrendezése sem *ab ovo* üdvözlendő vagy elvetendő. Az átrendezés, bizonyos kockázatok hitelezőkre (potenciális kényszerhitelezőkre) tolása lehet a normatív közgazdaságtan szemében igazolható, vagyis hatékony, de lehet hatékonyságot rontó is. Az, hogy melyik, attól függ, hogy a hitelező-e a jobb kockázatviselő. Nem mindig ők azok. Adósság és adósság, hitelező és hitelező között tehát érdemes különbséget tenni.

Egyrészt nyilvánvaló, hogy érdemes különbséget tenni a kényszerhitelezők és a tudatos hitelnyújtók, a kifejezetten hitelnyújtásra specializálódott intézmények között. Utóbbiaktól nagyobb kockázatviselési képességet várhatunk el.

De még a tudatos hitelezők, például a pénzüintézetek sem biztos, hogy mindig jobb kockázatviselők, mint az adósok. Jobb kockázatviselő alatt az irodalom azt a felet érti,

- aki több információval rendelkezik az adott kockázatról (könnyebben azonosíthatja azt),
- aki többet tehet a káros kimenet esélyének csökkentéséért, illetve
- aki az ilyen módon már (hatékonyan) nem csökkenthető kockázatot könnyebben viseli (általában: vagyonukhoz képest kisebb a kár).

Egyes kockázatokról az adós, másokról a hitelező tud többet. Nyilvánvaló például, hogy a pénzüintézetek kevésbé ismerik a hitelért folyamodók valós helyzetét, az ebből fakadó ún. *speciális, idioszinkratikus kockázatok*at, mint maga az adós – már ha erről nem tájékoztatja őket.⁹ Egyes káros következménnyel járó események bekövetkezési esélyét az adós, másokét a hitelező tudja jobban csökkenteni. Például, amit az előbb morális kockázatnak nevezünk (felelőtlenység vagy hazugság), annak elég nyilvánvalóan nem a hitelező a hatékonyabb viselője. Vagyis az ilyen – a hitelezők előtt ismeretlen – kockázatok miatt kialakuló fizetéseképtelenség a hitelezőkre, akár a tudatos, intézményi hitelezőkre tolása sem hatékony.

Ha tehát *hatékonyan* akarjuk elosztani a kockázatot, akkor különbséget kell tennünk különböző hitelezők és különböző csődhelyzethez vezető okok (*ex ante*

⁹ Tegyük hozzá: az irodalomban vita tárgya, hogy ez az állítás igaz-e. Sokan úgy érvelnek, hogy a pénzüintézetek, mivel sok adóssal találkoznak, jobban ismerik az átlagos kockázatot, mint az adós – aki viszont a saját speciális, idioszinkratikus jellemzőit ismeri jobban. Ld. erről Oren BARR-GILL: A fogyasztói szerződések viselkedési közgazdaságtana. *Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás*, 2010/1. 1–25. vagy Richard A. EPSTEIN: A fogyasztói szerződések neoklasszikus közgazdaságtana. *Kormányzás, Közpénzügyek, Szabályozás*, 2010/1. 27–39.

kockázatok) között. Nem mondható, hogy mindent az egyik vagy mindent a másik fél viseljen.

A bevezetőben emlegettem, hogy az adósságrendezés kapcsán a legtöbbször az adós és a hitelező érdekeire szoktunk hivatkozni. Itt, az *ex post* szempontok között látszik igazán, hogy miképpen segít ezen a dichotómián túllépni a joggazdaságtan: az eladósodáshoz vezető körülmények, kockázatok megkülönböztetése és a jobb kockázatviselő tesztje ilyen eszköz lehet.

3. Igazságossági vagy hatékonysági érvelés

Az eddigi *ex post* és az *ex ante* érvek alapvetően hatékonysági érvek voltak. Bonyolultabbá válik a helyzet, ha az adósságkezelés kapcsán tipikusan felmerülő igazságossági érveket is elkezdjük számba venni. A közgazdaságtan, a joggazdaságtan kritikusai sokszor (tévesen) azt vetik a modellek szemére, hogy azok csak a hatékonyságra figyelnek, az igazságosság érveket nem veszik komolyan. Különösen gyakran bukkan fel ez az érv abban a formában, hogy a közgazdaságtan nem veszi figyelembe azt, hogy „a gyenge, kiszolgáltatott adós meg kell védeni az erős hitelezőtől”.

A fenti érvelés azonban több ponton is találkozik az igazságossági érvekkel. Ilyen a jobb kockázatviselő elve és a biztosítási érv. Ugyanakkor a – további – igazságossági érveléssel szemben valóban sokszor kritikus a joggazdaságtan. Ennek oka, hogy az igazságossági érvek gyakran negligálják az ún. incidenciaproblémát, és ezért igazából üresek.

Jobb kockázatviselő keresése és az igazságosság. A legegyszerűbb joggazdaságtani, közgazdaságtani modellekben valóban nem kap *közvetlen* szerepet az igazságosság. Azonban amikor a jobb kockázatviselőt keressük, akkor olyan érveket látunk, amelyek az igazságossági alapú vitákban is relevánsak. Például, ha az igazságosságot egyszerűen úgy értjük (mint sokan), hogy a nagyok és erősek több terhet viseljenek, akkor ez az érv levezethető a jobb kockázatosztás érvéből is: a (hatékonyan) tovább nem csökkenthető kockázatokat általában azokra érdemes terhelni, akik vagyonához képest a kár kisebb. Nekik jelent ez a kockázat kisebb terhet, ők képesek azt jobban viselni.

Biztosítási érv. Az igazságosság és a hatékonyság közötti érvnek tekinthető – pontosabban mindkettőként leírható – az ún. *biztosítási érv* is Ennek lényege, hogy az adósok védelme gyakorlatilag egyfajta kötelező biztosítást

jelent.¹⁰ Ha az adós balszerencséje folytán elszegényedik, nem képes a hiteleit törleszteni, akkor ezt a jog részben a hitelezőre (kényszerhitelezőre) terheli. A biztosítási elem ott lép a képbe, amikor felismerjük, hogy az ilyen helyzetek gyakran ún. exogén események hatására állnak elő, nem az adós döntéseinek következményei (például konjunkturális változás, árfolyamváltozás, betegség, munkanélküliség stb.). Ha a jog ilyen esetben részben leveszi az adósságot az adós válláról, akkor ezen „káresemények” kockázatát ennyiben a hitelezőre terheli.¹¹ Ezt olykor hatékony is megtenni – de nem mindig! Egy átfogó adósvédelmi rendszer ugyanis nemcsak ilyen exogén események esetén ad segítséget, nemcsak ezek káros hatásait csökkenti, hanem azokét is, amik ellen az adós valamit tehetne (legalább kicsit csökkenthetné az esélyüket). Így ez a kötelező biztosítás a morális kockázat oka is egyben: az emberek kockázatosabb tevékenységekre is hajlandóak lesznek.

Incidencia-probléma A joggazdaságtani, közgazdaságtani érvelés nem süket tehát az igazságossági érvekre. Nem enged azonban abból: ahhoz, hogy a teherviselés igazságosságáról véleményt mondhassunk, először azt kell tudnunk, hogy ki viseli a terheket valójában. És ezt sokszor nem tudjuk. A teherelosztás ugyanis nagyon sok dologtól függ. Nem elég azt tudni, hogy kikre hárítja a jog azt. Ők ugyanis (például azon keresztül, hogy megváltoztatják a magatartásukat, megváltoztatják az általuk kínált termékek árát, a szerződési kondíciókat) másokra tolnak azt. Ez az ún. *incidencia*: a terhek másokra hárítása, az ilyen lépések sorozatán keresztül végül előálló végső teherelosztás. Lássuk ennek bonyolultságát egy példán!

Tegyük fel, hogy a kockázat átrendezése miatt a hitelezők valóban visszafogják a jövőben a hitelezést. Pontosabban különböző új biztosítékokat kérnek, akik pedig ilyet nyújtani nem tudnak, azoknak csak magasabb kamatra adnak hitelt. (Ráadásul mivel a hitelpiac ún. *adagolós piac*,¹² ahol nem tisztán az árverseny érvényesül, bizonyos csoportok még a megfelelő biztosítékok, a magasabb kamatok mellett sem kapnak majd hitelt.) Vagyis a túladósodott csoportokról most levett terhet nem a hitelezők (az ’erősek’) viselik, hanem azok a csoportok, akik emiatt nem jutnak vagy csak nehezebb feltételek mellett jutnak a jövőben hitelhez.¹³ Az igazságos teherelosztáshoz azt kéne igazolni,

¹⁰ WHITE (2017) i. m. 449.

¹¹ WHITE (2007) i. m. 1044. vagy VILÁGBANK i. m. 11., 33–36.

¹² Joseph E. STIGLITZ – Andrew WEISS: Credit Rationing in Markets with Imperfect Information. *American Economic Review*, vol. 71., no. 3. (1981) 393–409.

¹³ Robert COOTER – Thomas ULEN: *Jog és közgazdaságtan*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2005. 316–319.

hogyan ez utóbbi csoportra (a jövőben hitelhez nem jutókra) helyes a terheket, a kockázatokat hárítani. De sokszor az sem világos, hogy kikből is áll, kikből is fog majd állni ez a csoport.

Az írás két olyan téma kapcsolatát vizsgálta, amelyekről lényegesen kevesebbet tudnánk Halustyik Anna munkássága nélkül. Egyik fő kutatási területe a bankok jogi szabályozása volt, amelyen belül az utóbbi években központi kérdéssé vált a túlzottan eladósodott ügyfelek kezelése. Ez a bankok számára működési kockázatot jelentett, amelyet nekik az adott bankszabályozási keretek között kezelniük kellett – tekintettel a mikro- és makroprudenciális elvárásokra. És jelentett szabályozási kockázatot is – hiszen számolni lehetett és kellett azzal, hogy a politika nem tűrheti a helyzetet, előbb-utóbb be fog avatkozni az adósok védelmében. A kérdés csak az volt, hogy mikor és milyen eszközökkel teszi ezt, mikor és milyen szabályozás érkezik.

Kevésbé ismert talán, hogy Halustyik Anna a joggazdaságtan hazai elterjesztésében is kulcsszerepet játszott. A máig és – mivel kiváló, így – várhatóan még hosszú ideig egyetlen magyar nyelvű bevezető tankönyv, a nyugat-európai, angolszász egyetemeken is alapvető tananyagként számító Robert Cooter és Thomas Ulen által írt „Jog és közgazdaságtan” című könyv magyar fordítása sem jöhetett volna létre az ő segítségével, szakértő lektori, ellenőrző munkája nélkül.

AZ AUTOMATIKUS ADÓÜGYI INFORMÁCIÓCSERE ALKALMAZÁSA MAGYARORSZÁGON

Jogi eszközök és a kapott információk felhasználásának lehetőségei

VARGA Erzsébet
megbízott oktató (PPKE JÁK)

Az automatikus információcsere jelenleg az információcsere leghatékonyabb formájának tartják, tekintettel arra, hogy a nemzetközi adóelkerülés ellen csak az automatikus információcsere segítségével lehet hatékonyan fellépni. Az automatikus információcsere gyakorlata rövid múltra tekint vissza, azonban az automatikus információcsere tárgyát képező adatok köre egyre bővül. Jelen tanulmány azt vizsgálja, hogy milyen jogi eszközök alapján lehetséges ma az automatikus adóügyi információcsere Magyarországon, és milyen gyakorlati felhasználása lehet az adatszolgáltatás során kapott adatoknak.

1. Az automatikus információcsere elhelyezése az információcsere egyéb eszközei között

A nemzetközi gyakorlat az adóügyi információcsere három formáját ismeri, a megkeresésre történő, a spontán és az automatikus információcsere. Az automatikus információcsere jelenleg az információcsere leghatékonyabb formájának tartják, mivel a nemzetközi adóelkerülés elleni fellépést az információcsere egyéb módoszataihoz képest jóval hatékonyabban szolgálja. Mielőtt az automatikus információcsere eszközrendszerét bemutatjuk, érdemes az szembeállítani az információcsere egyéb formáival.

A megkeresésre történő információcsere esetén az egyik állam illetékes hatósága, a megkereső hatóság az előtte folyamatban lévő eljáráshoz kapcsolódóan kér információt egy másik állam hatóságától, a megkeresett hatóságtól. Ez az

információcsere hagyományos eszköze, a legtöbb kettős adóztatási egyezmény és adóügyi információcsere egyezmény erre teremt lehetőséget. Az információcsere ezen formája az automatikus információcseréhez képest korlátozott, mert feltételezi, hogy a megkereső hatóság előzetes ismeretekkel rendelkezzen az adózóról és annak más országbeli jövedelmeiről.

A spontán információcsere segítségével az egyik állam adóhatósága eseti jelleggel, nem rendszeresen a másik állam adóhatóságának úgy továbbíthat előreláthatóan fontos információkat, hogy azokat a másik adóhatóság előzetesen nem kérte.¹ Ez olyankor fordulhat elő, ha az egyik állam hatósága az adóellenőrzés során olyan információkat szerez be, melyek más állambeli adó megkerülésének gyanúját vetik fel, vagy ha az adózó más állambeli kedvezményekre hivatkozással kerül el saját államában az adókötelezettséget, és az adóhatóság meg kíván bizonyosodni a kedvezmények feltételeiről. A spontán információcsere az adóhatósági alkalmazottak aktív szerepvállalását igényli és nagyban függ attól, hogy az adóhatóságok hogyan képesek azonosítani a másik állam számára jelentőséggel bíró információkat.² A spontán információcsere egyedi esetekben kerül alkalmazásra, ezért az automatikus információcserével ellentétben a globális adóelkerülés megakadályozására nem alkalmas.³ A spontán információcsere azonban jól kiegészítheti az automatikus információcserét, ha az automatikusan szolgáltatott adatok elemzése folytán olyan új információk jutnak az adóhatóság tudomására, melyek alapot teremthetnek a spontán információcserére.

Az automatikus információcsere a nemzetközi adóelkerülés visszaszorítására válaszként született. Automatikus információcsere keretében az adott jövedelmekről rutinszerűen, rendszeres időközönként, külön megkeresés nélkül kerül sor adattovábbításra.⁴ Az automatikus adatátadás eleinte a visszatérő jelleggel jelentkező pénzügyi tranzakciókra vonatkozott (például kamat, osztalék, árfolyamnyereség, jogdíj-kifizetések), azonban ma már az információk egyre szélesebb körére terjed ki (vállalkozások transzferár adatai, pénzmosási információk). Az automatikus információcsere fontos előnye, hogy

¹ *Manual on the Implementation of Exchange of Information for Tax Purposes*, II. Modul a spontán információcseréről; OECD, 2006.

² VARGA Bernadett: Nemzetközi információcsere az adójogban. *Polgári jogi dolgozatok*, 2014/1. 339., http://epa.oszk.hu/02600/02687/00006/pdf/EPA02687_jogi_tanulmanyok_2014_338-348.pdf

³ SIKLÓSINÉ ANTAL Gyöngyi: A nemzetközi adóelkerülés elleni küzdelem, az adóügyi információcsere. *Adó Online*, 2013. június 20.

⁴ *Manual on the Implementation of Exchange of Information for Tax Purposes*. III. Modul az automatikus információcseréről; OECD, 2006.

az alkalmazásával olyan adóelkerülési helyzetek is észlelhetők, amelyekről az adóhatóságok korábban semmilyen információval nem rendelkeztek, így szóba sem kerülhetett a másik állam adóhatóságának a megkeresése. Az automatikus információcsere egyben elrettentő hatású is lehet, mivel arra ösztönzi az adózókat, hogy megfelelően teljesítsék bejelentési és adófizetési kötelezettségeiket. Az automatikus információcsere keretében kapott adatok a kockázatelemzés, adóellenőrzés során is felhasználhatók, de segíthetik az adóbevallások elkészítését is olyan esetekben, ahol az adóhatóság szolgáltatott adatokat alapul veszi az adózók adóbevallásainak előkészítése során.⁵

A továbbiakban az egyes adatkategóriák szerint vizsgáljuk meg, hogy milyen jogalapon kerülhet sor az automatikus információcserére Magyarországon.

2. A magánszemélyek jövedelmeire vonatkozó adatok automatikus cseréje

2.1. Megtakarítási Irányelv

Az automatikus adóügyi információcsere első, általános jellegű alkalmazását a megtakarításokról szóló 2003/48/EK irányelv⁶ (*Megtakarítási Irányelv*) tette lehetővé, mely 2005. július 1-jei hatállyal vezette be a magánszemélyek kamatjövedelme tekintetében az automatikus információcserét az Európai Unió tagállamai között. Az Irányelv főszabályként automatikus adatszolgáltatási kötelezettséget írt elő a forrásország, vagyis a kamatkifizetés állama részére.⁷ Ennek megfelelően egy másik tagállamban illetőséggel rendelkező magánszemély magyarországi kamatjövedelme tekintetében – elsőként a 2005-ös adóév vonatkozásában – Magyarország is adatot szolgáltatott a magánszemély illetősége szerinti tagállamnak, hogy az illetőség államában az adókötelezettségek teljesítését ezzel elősegítsék.

A Megtakarítási Irányelv hatálya rendkívül szűknek bizonyult, hiszen csak a magánszemélyek kamatjövedelmére vonatkozó információk cseréjét tette lehetővé. Az automatikus információcsere uniós lehetőségeinek bőví-

⁵ OECD: Automatic Exchange of Information, What it is, How it works, Benefits, What remains to be done. 23/7/2012., 19.

⁶ A Tanács 2003/48/EK irányelve a megtakarításokból származó kamatjövedelem adóztatásáról, HL L 157, 2003.6.26.

⁷ BÉKÉS Balázs: *Közvetlen adózás az Európai Unióban*. Doktori értekezés, Budapest, PPKÉ JÁK Doktori Iskola, 2013. 75.

tésével a Megtakarítási Irányelv rendelkezéseit átemelték a Közigazgatási Együtműködési Irányelvbe, és a Megtakarítási Irányelvet 2016. január 1-jével hatályon kívül helyezték. Az automatikus információcsere a kamatjövdelemek körében tehát továbbra is fennáll, de a 2016-os adóévtől a Közigazgatási Együtműködési Irányelv keretei között.

2.2. Közigazgatási Együtműködési Irányelv

Az EU 2011-ben fogadta el az adózás területén történő közigazgatási együtműködésről szóló 2011/16/EU irányelvet⁸ (*Közigazgatási Együtműködési Irányelv vagy DAC*), mely fokozatosan, egyre szélesebb körben kívánt lehetőséget teremteni az automatikus információcserére. A DAC 2015-től az automatikus információcserét öt jövedelemtípusra terjesztette ki: munkaviszonyból származó jövedelem, igazgatósági tiszteletdíj, életbiztosítási termékekből származó jövedelem, nyugdíj és ingatlanból származó jövedelem.

Az információátadásra évente legalább egyszer, az adóév végétől számított hat hónapon belül kerül sor, a Bizottság által elfogadott, egységes számítógépes formátum⁹ használatával. A tagállamok közötti viszonylatban a Közigazgatási Együtműködési Irányelvet ‘minimum sztenderd’-nek kell tekinteni.¹⁰ A Közigazgatási Együtműködési Irányelvnél szélesebb körű kölcsönös együtműködést biztosító szabályok továbbra is alkalmazandók, ilyenkor a tagállamok szabadon dönthetnek a kedvezőbb jogi eszköz használata mellett. A gyakorlatban a Közigazgatási Együtműködési Irányelv legtöbbször megelőzi a többi jogi eszközt.¹¹

A Közigazgatási Együtműködési Irányelv szabályait az adó- és egyéb közterhekkel kapcsolatos nemzetközi közigazgatási együtműködés egyes szabályairól szóló 2013. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Aktv.) ültette át a hazai jogba, a szabályok 2013. január 1-jével léptek hatályba. Az automatikus információcserében résztvevő, hatáskörrel rendelkező magyar hatóság a NAV

⁸ A Tanács 2011/16/EU irányelve az adózás területén történő közigazgatási együtműködésről és a 77/799/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, HL L 64, 2011.3.11.

⁹ Az adatátadási formátum az ún. FISC 153-as formátum, amelyet az uniós tagállamok 2008-tól alkalmaznak és az OECD által kifejlesztett *Standard Transmission Formaton (STE)* alapszik.

¹⁰ Ben J. M. TERRA – Peter J. WATTEL: *European Tax Law*. Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2012. 419.

¹¹ Xavier OBERSON: *International Exchange of Information in Tax Matters, Towards Global Transparency*. Cheltenham, Edward Elgar, 2015. 117.

Központi Kapcsolattartó Irodája, mely automatikus információcsere keretében továbbítja más tagállam hatáskörrel rendelkező hatósága részére a Közigazgatási Együttműködési Irányelvben meghatározott jövedelem adatokat. A gyakorlatban az adóhatóság 2015. július 1-je óta a munkavállalásból, az igazgatósági tagságból, az életbiztosítási termékekből, a nyugdíjból és az ingatlanhasznosításból származó jövedelmekről szolgáltat információt, és a magyar illetőségű adózók vonatkozásában megkapja ezeket az adatokat más tagállamok adóhatóságától.

3. A pénzügyi számlainformációk automatikus cseréje

Az automatikus információcsere kiterjesztését az a felismerés segítette, hogy a pénzügyi intézmények számára többnyire rendelkezésre állnak azok az információk, melyek az adókötelezettség megállapítása szempontjából az adóhatóságok számára is lényegesek. E felismerés alapján az automatikus információcsere kibővítésre került a pénzügyi számlainformációk körére, és a pénzügyi intézmények jelentős szerepet játszanak az információcsere megvalósításában.

3.1. FATCA

A pénzügyi számlainformációk cseréjének első átfogó eszközeként 2010-ben az USA bevezette a Külföldi Számlák Adómegfeleléséről Szóló Törvényt (*FATCA*).¹² A FATCA értelmében a külföldi pénzügyi intézményeknek azonosítaniuk kell az ügyfeleiket és éves rendszerességgel jelenteniük kell az amerikai adóhatóság felé az amerikai érdekeltségű számlatulajdonosokat. A FATCA közel 150 000 pénzügyi szervezetet érint világszerte: a hitelintézetek mellett többek között befektetési vállalatokat, alapkezelőket és biztosítókat.

A FATCA elsődleges célja az amerikai állampolgárok adóelkerülésének megakadályozása. A FATCA szabályainak való megfeleléshez az amerikai érdekeltségű ügyfelekkel rendelkező külföldi pénzügyi intézmények éves rendszerességgel jelentést tesznek az amerikai adóhatóságnak az amerikai számlatulajdonos ügyfeleik nevééről, lakcíméről és adóazonosító számáról, számlaszámáról, a számla egyenlegéről vagy értékéről, valamint a számán jóváírt bruttó bevételekről és számláról teljesített bruttó készpénzfelvételekről vagy kifizetésekről.

¹² Angolul: *Foreign Account Taxpayer Compliance Act*.

Ha a külföldi pénzügyi intézmény nem működik együtt az amerikai adóhatósággal, akkor a hozzá – akár amerikai állampolgár, akár nem amerikai állampolgár számlájára – fizetett amerikai forrású jövedelmekből 30%-os forrásadó levonási kötelezettsége keletkezik. A forrásadóköteles kifizetések körébe tartozik minden olyan kamat (beleértve bármely eredeti kibocsátásból származó kedvezményt), osztalék, bérleti díj, fizetés, bér, prémium, járadék, kompenzáció, jutalom, tiszteletdíj, fix vagy meghatározható éves vagy időszakos nyereség, profit és bevétel, amely egyesült államokbeli forrásból származik. A forrásadó levonási kötelezettség alól csak nagyon szűk körben lehet felmentés, ennek érdekében a FATCA szabályozása meghatározza a ‘mentesített haszonhúzó’ és az ‘együttműködőnek tekintendő külföldi pénzügyi intézmény’ fogalmát.¹³

A külföldi pénzügyi intézmények a jelentési kötelezettséget az eredeti szabályozás alapján közvetlenül teljesítenék az amerikai adóhatóság számára. A FATCA szabályainak való megfelelés nagy anyagi és adminisztrációs terheket jelent, ezért mára minden európai uniós tagállam elkötelezte magát ún. kormányközi megállapodások (*IGA, intergovernmental agreements*) kötése mellett. A kormányközi megállapodások keretében nem a pénzügyi intézmények, hanem az adott állam illetékes hatósága továbbítja automatikus információcsere keretében az intézményektől beérkezett adatokat az amerikai adóhatóság részére. Így az intézményeknek nem kell külön-külön megállapodást kötniük az amerikai adóhatósággal, továbbá az Egyesült Államok is vállalja viszonyosság alapján a partnersországban illetőséggel rendelkező személyek bankszámláival kapcsolatos adatátadást.

A FATCA szerinti adatszolgáltatásban Magyarország is aktívan részt vesz. Az Egyesült Államok és Magyarország közötti információcsere tartalmi elemeit kétoldalú megállapodás rendezi, mely a kölcsönösséget feltételező IGA 1 Modellnek megfelelően született. A megállapodást a 2014. évi XIX. törvény¹⁴ (*FATCA Megállapodás*) hirdette ki.

A jogalkotó egyúttal megteremtette a megállapodás gyakorlati működéséhez szükséges hazai jogi kereteket. Az Egyesült Államoknak jelentendő számlák azonosítása érdekében az érintett magyar pénzügyi intézmények átvilágítási eljárást folytatnak le, és jelentik a kötelező adatokat az adóhatóság felé. Az adóhatóság évente egyszer, minden év szeptember 30-áig továbbítja a pénzügyi

¹³ OBERSON i. m. 154.

¹⁴ A Magyarország Kormánya és az Amerikai Egyesült Államok Kormánya között a nemzetközi adóügyi megfelelés előmozdításáról és a FATCA szabályozás végrehajtásáról szóló Megállapodás kihirdetéséről, valamint az ezzel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2014. évi XIX. törvény.

számlainformációkat, köztük az osztalék- és kamatjövedelem-adatokat. Az automatikus információcsere a 2014. adóévre vonatkozó adatok tekintetében történt első átadás óta folyamatos. Az adóhatóság nemcsak adatokat továbbít, hanem a kölcsönösség alapján fogadja is az Egyesült Államokból érkező, magyar illetőségű adózókat érintő adatokat.

3.2. Multilaterális Egyezmény

A pénzügyi számlainformációk automatikus cseréjére vonatkozó másik lényeges jogi eszköz az OECD által kidolgozott multilaterális megállapodás. A globális adóelkerülés megjelenésével egyre inkább felvetődött annak a gondolata, hogy a kétoldalú megállapodások mellett multilaterális összefogásra van szükség a nemzetközi adóelkerülés visszaszorítására. A nemzetközi adóügyi konfliktusok ugyanis nem korlátozódtak pusztán két ország viszonyára, hanem kiterjedt, világszintű méreteket öltöttek. A két államon túlnyúló gazdasági kapcsolatokkal és adóelkerüléssel szemben a kétoldalú egyezmények már nem bizonyultak hatékony eszköznek.

Az Adóügyekben történő kölcsönös adminisztratív segítségnyújtásról szóló egyezmény (a továbbiakban: Multilaterális Egyezmény) megalkotása ennek feloldására született. A Multilaterális Egyezmény jogi természetét tekintve egy többoldalú nemzetközi szerződés, melyet az Európa Tanács az OECD-vel közösen dolgozott ki, és 1988. januárjában nyitott meg aláírásra a résztvevő államok részére. Az eredeti megállapodás 1995. április 1-jén lépett hatályba. A nemzetközi fejlemények hatására 2010-ben változtatásokat hajtottak végre az Egyezményben,¹⁵ ezek 2011 júniusában léptek hatályba.

A Multilaterális Egyezmény az adóügyi információcsere széles kereteit biztosítja, az automatikus információcsere mellett az információcsere egyéb módzatait is tartalmazza. A Multilaterális Egyezmény hatálya bármely személyre¹⁶ és valamennyi adónemre kiterjed. Többek között a Multilaterális Egyezményt kell alkalmazni a jövedelem- vagy nyereségadókra; a tőkenyereség-adókra; a vagyonadókra; a kötelező társadalombiztosítási járulékokra; az ingatlan-, az öröklési- és az ajándékozási adókra; a fogyasztási adókra, a gépjárműveket és egyéb ingókat terhelő adókra, függetlenül attól, hogy azokat a központi kor-

¹⁵ Az adóügyekben történő kölcsönös adminisztratív segítségnyújtásról szóló Egyezményt módosító Jegyzőkönyv, OECD, 2011.

¹⁶ Multilaterális Egyezmény, 1. cikk, 3. bekezdés.

mányzat vagy valamely helyi hatóság vezette be.¹⁷ A vámok kivételesen nem tartoznak a Multilaterális Egyezmény hatálya alá.

A Multilaterális Egyezmény által biztosított automatikus információcsere alapján két vagy több fél, kölcsönös megállapodásban meghatározott eljárás szerint cserélhet automatikusan információt.¹⁸ A Multilaterális Egyezmény az együttműködés részletszabályait (például az átadásra kerülő konkrét adatok), az adóigazgatási, technikai követelményeket (eljárási határidők, adatformátum, adatközlés eszközei stb.) nem tartalmazza, ehhez az illetékes hatóságok között létrejött előzetes megállapodás szükséges, melyben rögzítik az egyezmény végrehajtásának módját.¹⁹

A végrehajtás ezen részletszabályait az OECD által kidolgozott, a pénzügyi számlák jelentésére és átvilágítására vonatkozó közös jelentéstételi sztenderd (*CRS, Common Reporting Standard, Közös Jelentéstételi Sztenderd*), és az ahhoz szorosan kapcsolódó Illetékes Hatóságok Közötti Megállapodás Modellje (*CAA Modell, Competent Authority Agreement*) hivatott biztosítani.

A CRS megalkotása azon a felismerésen alapult, hogy a hatékony adóügyi információcsere megvalósulásához szükség van általános sztenderdekre, amelyek betartása valamennyi államot kötelez. A pénzügyi számlákra vonatkozó automatikus információcsere alapvető eleme a pénzügyi intézmények által követendő közös információs sztenderd, amely biztosítja, hogy valamennyi résztvevő ország ugyanazon típusú információhoz jusson hozzá.

A hatékony információcsere érdekében a jelentésköteles információk köre tágan került meghatározásra: kiterjed a kamatra, az osztaléokra, a számlaegyenlegre vagy számlaértékre, bizonyos biztosítási termékekből származó jövedelemre, pénzügyi eszközökből származó bevételekre és egyéb, a számlán tartott eszközökből származó jövedelemre vagy a számlán bonyolított kifizetésekre.²⁰ A jelentési kötelezettség nemcsak a magánszemélyek, hanem a közbeiktatott jogi szervezetek vagy jogi konstrukciók (például *trustok*, árnyéktársaságok) számláira is vonatkozik, ezzel is korlátozva a visszaélési lehetőségeket. A jelentési kötelezettség által érintett pénzügyi intézmények alatt nemcsak a bankokat, hanem a letétkezelő intézményeket, a betéti intézményeket, a befektetési intézményeket, a kollektív befektetési eszközöket és meghatározott biztosító társaságokat is érteni kell, kivéve, ha az adóelkerülési kockázat alacsony.

¹⁷ Multilaterális Egyezmény, 2. cikk.

¹⁸ Multilaterális Egyezmény, 6. cikk.

¹⁹ Multilaterális Egyezmény, 24. cikk.

²⁰ OECD, Standard AEOI, Bevezetés, 20. pont.

Az automatikus információcsere érdekében a CRS a pénzügyi intézmények számára részletes átvilágítási szabályokat ír elő. Az átvilágítás nyújt segítséget a jelentendő számlák és számlatulajdonosok azonosításában, valamint a jelentésköteles információk beszerzésében.²¹ Az átvilágítási kötelezettség kapcsán különbség van a magánszemélyek számlái (egyéni számlák) és a jogi személyek számlái (jogalanyi számlák) átvilágítása között. Továbbá a CRS különbséget tesz a meglévő számlák és az új számlák között, tekintettel arra, hogy a meglévő számlák esetén az adatok beszerzése jóval nehezebb és költségesebb.²²

Az OECD sztenderd magában foglal egy sémát az információcsere adatbiztonsági és titokvédelmi vonatkozásainak számítástechnikai kezelésére, így különösen az adattovábbításra és a titkosításra.²³

A CRS értelmében²⁴ a jelentéstételi kötelezettség valamennyi jelentésköteles számla esetében az alábbi információkra terjed ki:²⁵

- a jelentésköteles magánszemély számlatulajdonos neve, lakcíme, adóazonosító jele, születési helye és ideje; jogi személy számlatulajdonos esetén a jogi személy neve, címe és adóazonosító száma, valamint a jelentésköteles tulajdonos(ok) neve, lakcíme, adóazonosító jele, születési helye és ideje;
- a számla száma;
- a jelentő pénzügyi intézmény neve és azonosító száma (ha értelmezhető);
- a számlaegyenleg vagy számlaérték az érintett naptári év utolsó napján vagy más jelentéstételi időszak utolsó napján, vagy ha a számlát az érintett időszakban megszüntették, a megszűnés napján;
- letétkezelői számlák esetében a *(i)* teljes bruttó kamat, a teljes bruttó osztalék, és a számlán tartott eszközök vonatkozásában keletkező teljes bruttó egyéb jövedelem összege, és *(ii)* az pénzügyi eszközök eladásából vagy visszaváltásából származó teljes bruttó bevétel;
- bármely betéti számla esetében a számlára fizetett vagy jóváírt kamat teljes bruttó összege az adott naptári évben vagy egyéb megfelelő jelentéstételi időszakban; és

²¹ OECD, Standard AEOI, Bevezetés, 10. pont.

²² OECD, Standard AEOI, Bevezetés, 21. pont.

²³ OECD, Standard AEOI, Bevezetés, 13. pont.

²⁴ CRS I. része.

²⁵ ÖRY Tamás: A pénzügyi számlákat érintő átvilágítás és adatszolgáltatás. *Adó Online*, 2015. szeptember 23.

- az előző két pontban nem említett bármely más számla esetében a számlatulajdonos részére történő kifizetés vagy jóváírás bruttó összege az adott naptári évben vagy más megfelelő jelentéstételi időszakban.

A CRS tehát meghatározza az automatikus információcsere tárgyát képező adatokat és az azok beszerzéséhez szükséges eljárást. Az adóhatóságok közötti együttműködés részleteinek megállapítását egy további megállapodás, a CAA Modell kívánja rendezni, mely megteremti a kapcsolatot az automatikus információcserére lehetőséget adó nemzetközi szerződés (jelen esetben a Multilaterális Egyezmény, de lehet más nemzetközi egyezmény is) és a CRS között.²⁶ A CAA meghatározza a szerződő államok közötti automatikus információcsere módozatait.

A CAA Modell első része rögzíti az egyes fogalmakat (például illetékes hatóság az egyes résztvevő országokban, pénzügyi intézmény, jelentő pénzügyi intézmény, jelentendő számla, adószám stb.). A második rész meghatározza az információcserével érintett adatkört. A 3. rész az információcsere idejét és módját szabályozza, míg a 4. rész az országok adatcserét érintő együttműködését írja elő (például értesítési kötelezettség hibás információ esetén). Az 5. rész adatvédelmi szabályokat tartalmaz, a 6. rész a CAA értelmezésével kapcsolatos problémák rendezésére, míg a 7. rész a CAA szabályainak megsértése, illetve annak felmondása esetére határoz meg normákat.

A CAA Modell 2. cikke szerint valamennyi illetékes hatóságnak – összhangban az irányadó nemzetközi jogi eszköz rendelkezéseivel és a CRS jelentéstételi és átvilágítási szabályaival – éves szinten, automatikusan kell információt cserélnie a másik állam illetékes hatóságával. A jelentésköteles információk köre a CRS-ben rögzített szabályok szerint alakul. Ezeket az információkat az érintett naptári év végét követő kilenc hónapon belül kell átadni.

A rendszer működése a következő:²⁷ a jelentésköteles információkat a pénzügyi intézmény gyűjti össze az adózótól. Ezt követően jelenti a külföldi illetőségű adózó személyazonosságára, valamint a részére történő kifizetésre vonatkozó információkat a forrásország (kifizetés adóhatósága) adóhatósága felé. A forrásország adóhatósága az adatokat ellenőrzi, összesíti és országonként kötegel. Az így összesített információkat az adatok védelme érdekében kódolással titkosítja és továbbítja az külföldi államok adóhatóságai részére. A

²⁶ OECD Kommentár a CAA-hoz, 1. pont, ad 1).

²⁷ Ld. <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/automatic-exchange-of-information-report.pdf>

külföldi – illetőség szerinti – állam adóhatósága fogadja az adatokat és feloldja a titkosítást. A lényeges információkat automatizált vagy manuális eljárással betáplálják és összekapcsolják a már rendelkezésre álló adózói adatokkal. Ha a betöltés automatizált eljárással történik, de az adószabályoknak nem-megfelelés esélye áll fenn, további manuális adatfeldolgozás lehet szükséges, és a küldő állam adóhatóságát meg lehet keresni további információk szolgáltatása érdekében. Az információkat kockázatelemzés céljára fel lehet használni.

Magyarország 2013. november 12-én írta alá a Multilaterális Egyezményt és annak jegyzőkönyvét. A megállapodás hazánk vonatkozásában 2015. január 1-jén lépett hatályba.²⁸ Hazánk kötelezettséget vállalt továbbá a CRS és a CAA alkalmazására is, a vonatkozó hazai szabályokat a 2015. évi CXC. törvény²⁹ iktatta be a belső jogba.

A kötelezettségvállalás teljesítése érdekében Magyarország 2016. január 1-jéig kialakította a CAA által érintett számlák azonosítására vonatkozó eljárásokat.³⁰ A pénzügyi számlainformációk első küldésére 2017 szeptemberében került sor az újonnan nyitott bankszámlák, illetve a nagyobb értékű már fennálló bankszámlák vonatkozásában. A fennmaradó számlákról Magyarország 2018-ban továbbít először adatokat.

3.3. DAC 2

Az automatikus adóügyi információcsere harmadik lehetőségét (jogalapját) a pénzügyi bankszámlainformációk tekintetében a Közigazgatási Együttműködési Irányelv jelenti. Az automatikus adóügyi információcsere e lehetőségére a 2011/16/EU irányelvnek az adózás területére vonatkozó kötelező automatikus

²⁸ Magyarországon kihirdette az adóügyekben történő kölcsönös adminisztratív segítségnyújtásról szóló Egyezmény és az adóügyekben történő kölcsönös adminisztratív segítségnyújtásról szóló Egyezményt módosító Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2014. évi XLII. törvény.

²⁹ A pénzügyi számlákkal kapcsolatos információk automatikus cseréjéről szóló, illetékes hatóságok közötti többoldalú Megállapodás kihirdetéséről szóló 2015. évi CXC. törvény.

³⁰ A CRS és a CAA kihirdetésével összefüggésben 2016. január 1-jétől változtak az Aktv. szabályai. Az adatszolgáltatás teljesítésének módját, illetve a további szabályokat az Aktv. 43/G–43/L. §-ai határozzák meg. Az Aktv. új rendelkezései alapján a Jelentő Magyar Pénzügyi Intézménynek e minőségét annak keletkezésétől számított 15 napon belül be kell jelentenie az adóhatósághoz. Az 'első bejelentésre' speciális szabály vonatkozott, ugyanis a bejelentést 2016. február 15-éig kellett teljesíteni az adóhatóság felé. A Nem Jelentő Magyar Pénzügyi Intézménynek is be kell jelentenie e minőségét, illetve a bejelentésben meg kell jelölnie e minősége jogcímét. A Nem Jelentő Magyar Pénzügyi Intézmények bejelentésére ugyanazok a szabályok érvényesek, mint a Jelentő Magyar Pénzügyi Intézményekre.

információcsere tekintetében történő módosításáról szóló 2014/107/EU tanácsi irányelve³¹ (DAC 2) teremtett lehetőséget. A tagállamoknak 2015. december 31-éig kellett az új szabályokat a nemzeti jogrendbe átültetni, és a szabályok a 2016. január 1-jétől kezdődő adómegállapítási időszakokra kerülnek alkalmazásra.

A DAC 2 értelmében minden tagállam hatáskörrel rendelkező hatósága automatikus információcsere keretében információt szolgáltat más tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságai számára a 2016. január 1-jével kezdődő adómegállapítási időszakok tekintetében, az adatszolgáltatási kötelezettség alá tartozó számlákra vonatkozóan.³² Az adatszolgáltatás körébe tartozó adatok lényegében megegyeznek azzal, amelyet a Multilaterális Egyezmény tartalmaz.

A DAC 2 alapján az adatátadásra évente egyszer, a naptári évet (vagy más adatszolgáltatási időszakot) követő kilenc hónapon belül kerül sor. A tagállamoknak 2015. július 31-éig kellett a Bizottságnak eljuttatniuk azon szervezetek és számlák jegyzékét, amelyeket adatszolgáltatásra nem kötelezett pénzügyi intézményként, illetve adatszolgáltatási kötelezettség alá nem tartozó számlaként kell kezelni. Minden tagállam tájékoztatja továbbá a Bizottságot, ha e tekintetben bármilyen változás történik. A Bizottság az Európai Unió Hivatalos Lapjában közzéteszi és – szükség esetén – frissíti a kapott információk alapján összeállított listát. Az első adatátadásra 2017. szeptember 30-áig került sor.

A Közigazgatási Együttműködési Irányelv új szabályainak megfelelő rendelkezéseket az Aktv. 2015-ös módosítása³³ ültette be a hazai jogba. A törvény-módosítás alapján az érintett pénzügyi intézményeknek 2016. december 31-éig, illetve 2017. december 31-éig kellett az átvilágítási kötelezettséget teljesíteni az előírt pénzügyi számlák esetében. A pénzügyi intézmények 2016. január 1-jétől gyűjtötték a magánszemélyekre és a jogi személyekre vonatkozóan, hogy azokat 2017-től továbbíthassák az adóhatóság felé.

³¹ A Tanács 2014/107/EU irányelve a 2011/16/EU irányelvnek az adózás területére vonatkozó kötelező automatikus információcsere tekintetében történő módosításáról, HL L 359/1, 2014.12.16.

³² DAC I. és II. melléklet.

³³ 2015. évi CXCVII. törvény az adó- és egyéb közterhekkel kapcsolatos nemzetközi közigazgatási együttműködés egyes szabályairól szóló 2013. évi XXXVII. törvény és egyes törvények módosításáról.

4. Az adómegállapítási határozatok automatikus cseréje

A multinacionális vállalkozások összetett nemzetközi adóstruktúráik alátámasztására gyakran veszik igénybe a számos ország által alkalmazott feltételes adómegállapítás vagy előzetes ármegállapítás jogintézményét. Ezek keretében az illetékes hatóság számára előzetesen feltárják a megvalósítani kívánt struktúrát, ügyletet, tényállást, és ennek adójogi minősítését kérik az illetékes hatóságtól. A minősítés a hatóságot a későbbiekben köti, ha a tényállásban nem következik be lényeges változás.

A feltételes adómegállapítási és az előzetes ármegállapítási határozatok rendszerint egy adott állam adószabályainak alkalmazását (például adókedvezmények igénybe vételének lehetőségét) erősítik meg, de hátrányosan érinthetnek a struktúrával érintett más államokat, és az adóalap-erőzítőt segíthetik. Ez a felismerés vezette a BEPS-projekt résztvevőit is arra, hogy javaslatot tegyenek az adómegállapítási határozatok nemzetközi cseréjére. A 2015 decemberében az 5. Akcióterv keretében közzétett információcsere spontán módon javasolja a résztvevő államok között a feltételes adómegállapítási és az előzetes ármegállapítási határozatokra irányuló információcserét, ugyanakkor jelentős lendületet adott az Európai Unió számára az automatikus információcsere e területre történő kiterjesztésére.³⁴

³⁴ Az 5. projekt a káros adózási magatartások elleni hatékonyabb fellépéssel foglalkozik. Ez a témakör szorosan kapcsolódik az információcsere témaköréhez. Az OECD egyrészt azt vizsgálja, hogy az egyes országokban alkalmazott adókedvezmények vezethetnek-e káros adózási gyakorlatokhoz. Ha igen, az átláthatóság biztosítása elsődleges szempont: olyan információcsere-szabályokat kell bevezetni, melyek kedvezőtlené teszik az adózóknak a jövedelmek káros adózási gyakorlatokat alkalmazó államokba történő átcsoportosítását. Az átláthatóságot segítheti az adóhatóságok közötti bizonyos esetekben kötelező, spontán információcsere az adózók részére a kedvezményes adóztatási szabályokkal kapcsolatban kiadott adómegállapítási kérelmekről. Az akcióterv szerint a *ruling* kifejezés magában foglalja a feltételes adómegállapítási kérelmeket és a szokásos piaci ár területen kiadott szokásos piaci ármegállapítási kérelmeket is. Az információcsere egy előre meghatározott eljárás keretében kerülne sor. Az átadásra kerülő információk körét úgy kell meghatározni, hogy az adózó ne tudja a szabályozást kijátszani. Az OECD javaslatot tesz az alkalmazandó határidőkre, az adóhatóságok közötti visszajelzésre és a viszonyosságra, valamint az adózókra vonatkozó bizalmas információk védelmére.

4.1. DAC 3

A Tanács 2015 decemberében fogadta el a Közigazgatási Együttműködési Irányelv újabb módosítását,³⁵ mely kiterjeszti az automatikus információcsere körét a feltételes adómegállapítási és az előzetes ármegeállapítási határozatokra vonatkozó információkra. A módosítás DAC 3 elnevezéssel került be a köztudatba, az abban foglaltakat 2017. január 1-jétől alkalmazzák a tagállamok. A módosítás nemzeti jogba ültetését 2016. december 31-éig kellett elvégezniük a tagállamoknak.³⁶

A módosítás alapján a tagállamok kötelesek automatikus információcsere keretében egymást értesíteni a határon átnyúló ügyleteket érintő feltételes adómegeállapítási határozatokról (*ruling*), továbbá az előzetes ármegeállapításokról (*advanced price agreements, APA*). A kiterjesztés oka, hogy az egyes befektetési struktúrák alacsony adómértéket használó tagállamban való alkalmazása és az erre a struktúrára kiadott, az adóhatóságokra kötelező erejű döntések más tagállamban alacsonyabb mértékű adóztatáshoz vezetnek, amely belső piaci adóalap-erőziót eredményez. Ennek elkerülésére szolgál az információcsere.

A módosítás határon átnyúló ügyleteket érintő feltételes adómegeállapításként³⁷ határozza meg azt a megállapodást, közleményt vagy hasonló jellegű aktust, melyet a tagállam vagy annak területi vagy közigazgatási alegységének kormányzati szerve, illetve az adóhatóság bocsát ki és tagállami adószabály magyarázatára vagy alkalmazására szolgál. A fogalmi meghatározás körébe tartozik, ha a döntés a határon átnyúló gazdasági tevékenység telephelykeletkeztető hatásának kérdését érinti, és ha a döntésre az ügyletet, a telephelyet keletkeztető tevékenységet vagy a tevékenység időtartamára kiterjedő adómegeállapítási időszakra vonatkozó adóbevallás benyújtását megelőzően kerül sor. Hazai viszonylatban ebbe a körbe a feltételes adómegeállapítási határozatok tartoznak, a jogintézmény 1996 óta elérhető a magyar jogban. A feltételes adómegeállapítás célja, hogy az adózó által előadott tényállást előzetesen minősítse és a kapcsolódó adókötelezettségeket vagy annak hiányát megállapítsa a hatályos jogszabályi rendelkezések figyelembevételével.³⁸ A kiadmányozott

³⁵ A Tanács 2015/2376 Irányelve a 2011/16/EU irányelvnek az adózás területére vonatkozó kötelező automatikus információcsere tekintetében történő módosításáról, HL L 332, 2015.12.18.

³⁶ ÖRY Tamás: Automatikus adóügyi információcsere az Európai Unióban. *Adó Online*, 2015. május 21.

³⁷ DAC, 3. cikk 14. pont.

³⁸ SZABÓ Ildikó: *A feltételes adómegeállapítás hazai és nemzetközi szabályozása*. Budapest, Wolters Kluwer, 2017.

döntés kizárólag az adózó által előadott konkrét jogügyletre vonatkozik, és az adóhatóság a tényállás változatlansága esetén köti.

Előzetes ármegállapításnak azt a megállapodást, közleményt vagy hasonló jellegű aktust tekint a módosítás, melyet a tagállam vagy annak területi vagy közigazgatási alegységének kormányzati szerve, illetve az adóhatóság bocsát ki kapcsolt vállalkozások határon átnyúló ügyleteit megelőzően, és amelyek az ügyletek szokásos piaci árának meghatározására szolgáló kritériumokat, illetve a nyereség telephely részére történő allokációjának meghatározását tartalmazzák.³⁹ Hazai viszonylatban ebbe a körbe a szokásos piaci ármegállapítási határozatok tartoznak, melyek célja a kapcsolt vállalkozások közötti ügyletek minősítése.

A módosítás alapján a tagállamok automatikus információcsere keretében értesítik a többi tagállamot és az Európai Bizottságot a határon átnyúló ügyletekre vonatkozó feltételes adó- és előzetes ármegállapításokkal kapcsolatos információkról. A tagállamok a 2016. december 31-étől kibocsátott, módosított, hatályában meghosszabbított adómegállapításokról, valamint visszaható hatállyal a 2017. január 1-jét megelőző öt évre visszamenően, azaz 2012-től kiadott, módosított vagy meghosszabbított, 2014. január 1-jén még érvényes adómegállapítások adatairól kell információt továbbítaniuk.⁴⁰ Az információkat azon naptári félév végét követő három hónapon belül kell közölni, amelyikben a feltételes adómegállapítást vagy előzetes ármegállapítást kibocsátották, módosították vagy meghosszabbították, a visszamenőleges információk esetén pedig 2018. január 1. előtt. A továbbítandó adatok különösen a következők:

- az adózó azonosító adatai (az adózót is magába foglaló társaságcsoporthoz azonosító adatait is ideértve);
- az adómegállapítás típusa, érvényességi ideje, ügyleti értéke;
- a feltételes adó- és az előzetes ármegállapítására vonatkozó döntés tartalma a gazdasági tevékenység és az ügylet(ek) leírásával;
- a szokásos piaci ár, illetve árképzés módszerének meghatározása érdekében felhasznált kritériumok leírása;
- a döntéssel közvetlen vagy közvetett módon érintett tagállam meghatározása;
- a döntéssel közvetlen vagy közvetett módon a másik tagállamban érintett természetes személyen kívüli bármely személy megnevezése.⁴¹

³⁹ DAC, 3. cikk 15. pont.

⁴⁰ A Bizottság eredeti javaslata tíz évre visszamenőleg tervezte az információk kiadását, de ezt a tagállamok nem fogadták el.

⁴¹ ŐRY (2015a) i. m.

Amint azt a fenti lista mutatja, az információcsere tárgyát a határozat lényegi elemei képezik. Ha a kapott információk alapján az érintett tagállam további információkat kíván beszerezni az adott határozatról, az abban vázolt adóstruktúráról, akkor további információt kérhet a küldő államtól az adóalap megfelelő megállapítása érdekében.

5. Az országokénti jelentések automatikus cseréje

Az OECD BEPS projekt nemcsak az adómegállapítási határozatok cseréje, hanem a transzferár-dokumentációk adattovábbítása terén is jelentős hatást gyakorolt az automatikus adóügyi információcsere nemzetközi és az európai uniós fejlődésére. Az OECD BEPS 13. Akcióterve a transzferárképzés átláthatóságának biztosítása érdekében egységes transzferár-dokumentáció bevezetésére és annak országok közötti megosztására tett javaslatot.

Az OECD egy háromszintű transzferár dokumentáció elkészítését javasolta, amely egy főnyilvántartásból (*Master file*), egy ország specifikus nyilvántartásból (*Local file*) és egy adatszolgáltatásra vonatkozó, ún. *country-by-country* jelentésből (*CbC jelentés*) áll. Míg az első két elem⁴² az uniós gyakorlatban ismert, a CbC jelentés újdonságot vezetett be a szabályozásba.⁴³ A CbC jelentés az egyes csoportvállalatok vonatkozásában országoként tünteti fel – különösen – a tevékenységre, az adózás előtti eredményre, az árbevételre vonatkozó adatokat kapcsolt fél és független fél szerinti bontásban, továbbá az alkalmazotti létszámra, a tőkehelyzetre (jegyzett tőke és eredménytartalék) és eszközállományra stb. vonatkozó információkat. A CbC jelentés beadására főszabályként az anyavállalat köteles, de egy erre kijelölt csoportvállalat a kötelezettséget átvállalhatja. A nyilvántartásokat a benyújtás helye szerinti adóhatóságok automatikusan megosztják azon országok adóhatóságaival, ahol

⁴² A főnyilvántartás tartalma: a vállalatcsoport általános bemutatása, a csoport öt legjelentősebb termékére, szolgáltatására vonatkozó értéklánc ismertetése, az egyes csoportvállalatok értékteremtéséhez való hozzájárulását bemutató funkcionális elemzés, a csoporton belüli finanszírozási tevékenység bemutatása, az immateriális javak fejlesztésére, tulajdonlására és kiaknázására vonatkozó általános stratégia, hatósági adómegállapításokra és az APA-ra vonatkozó információk stb. Az országspecifikus nyilvántartás tartalma: a helyi társaság leírása (például vezetőségi struktúra, cégcsoport ábra, üzleti stratégia, a jelenlegi vagy a közelmúltban végrehajtott üzleti tevékenység átstrukturálására vagy immateriális javak transzferére vonatkozó információk, főbb versenytársak stb.), a kapcsolt felekkel folytatott ügyletek leírása, funkcionális és gazdasági elemzés stb.

⁴³ CZÉKUS Ábel: Országokénti jelentések cseréje az adóügyi átláthatóság növelése érdekében. *Adó szaklap*, 2017/6.

az egyes csoportvállalatok jelen vannak. A transzferár-dokumentációk tekintetében ezzel megvalósul az automatikus információcsere. A CbC jelentésre vonatkozó szabályokat az OECD a nagyobb kockázatot jelentő multinacionális vállalatokra kívánja alkalmazni, vagyis azon vállalatcsoportokra, amelyeknél az előző üzleti évben a csoportszinten konszolidált éves árbevétel eléri vagy meghaladja a 750 millió eurót.

5.1. DAC 4

A BEPS-projekt hatására az Európai Unió bevezette az országokénti jelentések automatikus cseréjét a tagállamok közötti viszonylatban. Az információcsere szabályait a Közigazgatási Együttműködési Irányelv tartalmazza, melynek kapcsolódó módosítását 2016. május 25-én fogadta el a Tanács.⁴⁴ A módosítást szokás *DAC 4* kifejezéssel illetni. A DAC 4 többnyire az OECD által kidolgozott sztenderdet követi, attól – az uniós sajátosságokra tekintettel – csak néhány kérdésben tér el. A DAC 4 rendelkezéseit 2017. június 5-éig kellett átültetni a belső jogba, az országokénti jelentéstétel először a 2016. pénzügyi évre vonatkozik.

Az országokénti jelentés készítésére az uniós szabályozás alapján is az a multinacionális vállalatcsoport kötelezett, aminek az adatszolgáltatási pénzügyi évet megelőző pénzügyi évben a konszolidált bevétele eléri a 750 millió eurót. A jelentés benyújtására főszabályként ez esetben is a multinacionális vállalatcsoport végső anyavállalata kötelezett. Speciális uniós szabály, hogy ha az anyavállalat nem tesz országokénti jelentést, akkor lehetőség van arra, hogy egy uniós csoporttag teljesítse az adatszolgáltatási kötelezettséget a többi uniós csoporttag helyett is. Továbbá, ha a multinacionális vállalatcsoport végső anyavállalata az EU-n kívüli illetőségű, így nehézséget okoz az országokénti jelentéshez szükséges információk beszerzése, az uniós csoporttag ‘nem teljes körű’ jelentést nyújthat be, feltéve, hogy az illetősége szerinti tagállamot erről tájékoztatja. A tagállam adott esetben szankciót alkalmazhat és tájékoztatja a többi tagállamot a hiányos információszolgáltatásról.

Az illetékes hatóságok automatikusan kicserélik az országokénti jelentésben szereplő adatokat az érintett többi tagállam adóhatóságával. A 2016-os év tekintetében 18, minden további év vonatkozásában pedig 15 hónap áll az adóhatóságok rendelkezésére a jelentések automatikus kicserélésére.

⁴⁴ A Tanács 2016/881/EU irányelve a 2011/16/EU irányelvnek az adózás területére vonatkozó kötelező automatikus információcsere tekintetében történő módosításáról, HL L 146, 2016.05.25.

5.2. Az országokénti jelentések cseréjéről szóló multilaterális megállapodás

A DAC 4 az uniós tagállamok viszonylatában teszi lehetővé és kötelezővé a transzferár-adatok automatikus cseréjét, azonban az információcsere ma már az Európai Unión kívüli államok tekintetében is érvényesül. Magyarország 2016 decemberében csatlakozott az OECD által kidolgozott, az országokénti jelentések cseréjéről szóló, illetékes hatóságok közötti multilaterális megállapodáshoz (*CbC Megállapodás*), mely mindezt lehetővé teszi. A CbC Megállapodás egy olyan többoldalú nemzetközi szerződés, mely alapján a részes felek vállalják, hogy egymás között automatikus információcsere útján, évente kölcsönösen kicserélik az illetékességi területükön működő multinacionális vállalatoktól kapott országokénti jelentéseket. Az információcsere feltétele, hogy az információcserében részes felek megfelelő adatvédelmi rendszerrel és informatikai hálózattal rendelkezzenek, ez teszi ugyanis lehetővé a hatékony automatikus információcsereét.

A jelentéstétel a BEPS-projekt nyomán kiterjed többek között az árbevétel összegére, az adózás előtti eredményre, a fizetett nyereségadóra, az esedékes nyereségadóra, a jegyzett tőkére, a felhalmozott nyereségre, az alkalmazottak számára és a pénzeszköz-egyenértékeseken kívüli tárgyi eszközökre vonatkozó összesített információkra. Az adatszolgáltatás ez esetben is kizárólag az adóelkerülés szempontjából kockázatos, legalább 750 millió euró konszolidált árbevétellel rendelkező multinacionális vállalkozásokra vonatkozik.

2017 decemberéig a CbC Megállapodáshoz majdnem hetven ország csatlakozott, köztük Ausztria, Svájc, Japán, Kína, India és Kanada, valamint számos adóparadicsom. A megállapodást hazánk is aláírta és az országokénti jelentések cseréjéről szóló illetékes hatóságok közötti multilaterális Megállapodás kihirdetéséről szóló 2017. évi XCI. törvény keretében kihirdette. Az országokénti jelentések cseréje ezáltal nemcsak az uniós tagállamok vonatkozásában, de harmadik országok tekintetében is megvalósul.

6. A pénzmosási adatok cseréje

6.1. DAC 5

A Közigazgatási Együttműködési Irányelv legutóbbi módosításának célja, hogy biztosítsa a tagállami adóhatóságok számára a hozzáférést a pénzmosási szabályozás keretében rendelkezésre álló információkhoz. Ez lehetővé teszi

többek között annak ellenőrzését, hogy a pénzügyi intézmények megfelelően teljesítik-e az átvilágítási kötelezettséget és az ahhoz kapcsolódó adatszolgáltatást.⁴⁵ A pénzmossási információkhoz való hozzáféréssel az adóhatóság számára elérhetővé válnak a tényleges tulajdonos (haszonhúzó) személyére vonatkozó információk. A vonatkozó szabályokat a tagállamoknak 2017. december 31-éig kellett elfogadniuk.

7. Hazai gyakorlati alkalmazás

Összefoglalva az előzőekben részletezett szabályokat, a magyar adóhatóság az alábbi táblázatban foglalt adatokról, az alábbi államoktól és az alább megjelölt időszakoktól kezdődően kap adatokat a magyar adózók vonatkozásában:

1. táblázat A Magyarországra automatikus információcsere keretében érkező adóügyi információk

Cserélt adat	Jogalap	Terület	Időszak
Magánszemélyek jövedelmei			
Kamat	Megtakarítási Irányelv	EU	2005–
	DAC	EU	2016–
Munkaviszony, vezető tisztségviselő, nyugdíj, ingatlan, biztosítás	DAC	EU	2014–
Pénzügyi számlainformációk	FATCA	USA	2014–
	DAC 2	EU	2016–
	Multilaterális Egyezmény	OECD	2016–
Feltételes adómegállapítás, előzetes ármegállapítás	DAC 3	EU	2012–
Országokénti jelentések	DAC 4	EU	2016–
	CbC Megállapodás	OECD	2016–
Pénzmossási adatok	DAC 5	EU	2018–

Forrás: saját szerkesztés

A kapott adatok felhasználása a sztenderdizált eljárások és az egységes adatformátum ellenére nem történhet további emberi beavatkozás nélkül. A forrásország adóhatóságától **érkező** adatokat elsőként fel kell oldani a titkosítás alól és tisztázni szükséges. A nyelvi különbségek miatt elírások, pontatlanságok lehetnek a forrásadatokban, emiatt az adózók beazonosítása nem minden

⁴⁵ ÖRY Tamás: Az Európai Unió adómegállapítási jogsegély irányelve. *Adó szaklap*, 2016/12–13.

esetben kézenfekvő. Az adatok felhasználhatósága érdekében a magyar fogadó hatóságnak számos teendője van, az automatizált eljárások mellett jelentős manuális beavatkozást igényelhet az adatok felhasználásra történő előkészítése. Ha ez a küldő állam hatóságának segítségével nélkül nem lehetséges, akkor fel kell venni a kapcsolatot a külföldi hatósággal a pontatlanságok tisztázása érdekében. A kapott adatok ezt követően lesznek alkalmasak az adóhatósági felhasználásra. Mivel a széles körű nemzetközi automatikus információcsere gyakorlata rövid múltra tekint vissza, ezért számos nehézség merült fel, de idővel az eljárások egyszerűsödnek és a nehézségek kiküszöbölhetők.

A magyar adózók számára lényeges kérdés, hogy miként használja fel az adóhatóság az automatikus információcsere keretében kapott, a fentiek szerint előkészített adatokat.

7.1. A kockázatelemzési eljárás

A jelenlegi jogszabályi környezet és a közelmúltban történt változások arra mutatnak, hogy a magyar adóhatóság kockázatelemzési eljárás keretében fogja elsősorban felhasználni az automatikus információcsere keretében kapott adatokat. A kockázatelemzési eljárás egy régóta fennálló jogintézmény, azonban a jogalkotó 2017 elejétől megújította az eljárás szabályait, ezzel is erősítve a kockázatelemzés szerepét az adóhatósági eljárásban.

A kockázatelemzés 2017. január 1-jén bevezetett szabályait a 2018. január 1-jétől alkalmazandó új adóigazgatási eljárás megerősítette. Ennek értelmében a kockázatelemzési eljárás az adókötelezettségek teljesítésével összefüggő kockázatok azonosítását, valamint az azonosított kockázatok fennállásának kizárását vagy megállapítását célozza. A kockázatelemzés során az adóhatóság az adatok széles körét felhasználhatja, így valamennyi adóhatósági nyilvántartásban szereplő adatot, az adózó jogelődjénél, kapcsolt vállalkozásainál, valamint jelenlegi és korábbi szerződéses partnereinél végzett ellenőrzések és egyéb helyszíni cselekmények tapasztalatait is vizsgálhatja és összeveti a nyilvántartásaiban szereplő egyéb adatokkal. Az eljárás során az adóhatóságnak adatkérésre is lehetősége nyílik, ha a rendelkezésre álló adatok alapján adózói kockázat mutatkozik. A más hatóságoktól beszerzett adatok az adózók védelme érdekében célhoz kötötten használhatók fel, és ha a kockázatelemzés eredményeként az érintett adózó ellenőrzésre nem kerül kiválasztásra, akkor a beszerzett adatokat haladéktalanul törölni kell.

A kockázatelemzési eljárás az adózók számára különféle következményekkel járhat. Az eljárás eredményeként az adóhatóság kizárja vagy megállapítja a kockázat fennállását, és ennek megfelelően teszi meg a további lépéseket. Ha a kockázat fennáll, az eljárás kimenetele háromféle lehet: 1. az adóhatóság az adózót ellenőrzésre választja ki, 2. támogató eljárást indít vagy 3. bűncselekmény megelőzése, az adott bűncselekmény felderítése, folytatásának megakadályozása érdekében tájékoztatja a nyomozó hatóságot.

Az automatikus információcsere keretében kapott adatok a kockázatelemzést azáltal szolgálják, hogy kontrolladatként felhasználhatók és összevethetők az adóhatóság nyilvántartásaiban szereplő egyéb adatokkal. Ha a kockázat feltehetően ellenőrzés lefolytatása nélkül is megszüntethető, akkor az adóhatóság támogató eljárást indíthat. Ha az adóhatóság jelentős kockázatot tár fel, akkor feltehetően az ellenőrzés elrendeléséről dönt.

7.2. Kis kockázattal bíró adózók

Ha az automatikus információcsere keretében kapott adatok alapján olyan hiányosságot, hibát tár fel az adóhatóság, amely az adózóval történő kapcsolatfelvétel révén megszüntethető, akkor az adóhatóság várhatóan támogató eljárás keretében igyekszik elhárítani a kockázatot. A támogató eljárás egy viszonylag új jogintézmény, erre 2017 óta van lehetőség. Az eljárásban az adózói részvétel önkéntes, ha az adózó közreműködik, az adóhatóság önellenőrzésre hívhatja fel az adózót vagy kapcsolatfelvételt kezdeményezhet a feltárt hibák szankciók nélküli orvoslása érdekében. A támogató eljárásban a cél a partneri viszony kialakítása és a jogkövető adózói magatartás erősítése.⁴⁶ A támogató eljárás eredményeként nemcsak a múltbéli hibák orvosolhatók, de a hibákat a jövőre nézve is ki lehet küszöbölni. Ha támogató eljárás eredménytelen, akkor az adózónál ellenőrzés indítható. Az ellenőrzés eredményeként már szankciók alkalmazására is sor kerül, feltéve, hogy az ellenőrzés megállapítással zárul.

Az automatikus információcsere keretében kapott információk segítségével a magánszemélyeknél előforduló kisebb összegű anomáliák esetén várható, hogy az adóhatóság a támogató eljárás eszközével fog élni. Ezt a közelmúlt gyakorlati tapasztalatai is alátámasztják: az adóhatóság 2017 során felhasználta a FATCA keretében kapott információkat kockázatelemzés céljára, és ezek eredményeként számos támogató eljárást indított az adatszolgáltatással érintett

⁴⁶ PÁSZTOR Krisztina: A támogató eljárás. *Adó szaklap*, 2017/5.

adózókkal szemben. Az adóhatóság az adatszolgáltatással érintett adózók 83%-ánál kezdeményezett eljárást, az adózók többsége kapcsolatba is lépett az adóhatósággal. A támogató eljárásban résztvevő adózók 40%-a nyújtott be önellenőrzést vagy pótolta elmulasztott bevallását. Az eljárások eredményeként az adózók nemcsak a FATCA adatszolgáltatással érintett (osztalék- és kamat-) jövedelmek vonatkozásában, hanem más jövedelmek (például ingatlan bérbeadása, egyéb jövedelmek) tekintetében is módosították érintett bevallásaikat.⁴⁷ Összességében elmondható, hogy a támogató eljárások szerepe várhatóan tovább nő a gyakorlatban az automatikus információcsere keretében beérkezett adatok felhasználása következtében.

7.3. Jelentős kockázattal bíró adózók

Ha az automatikus információcsere keretében kapott információk jelentősebb adózói kockázatra derítenek fényt, akkor az adóhatóság a kockázatelemzés eredményeként már nem támogató eljárást, hanem adóellenőrzést fog indítani, illetőleg bűncselekmény gyanúja esetén értesíti a nyomozó hatóságot. Jelentős kockázatot tárhat fel az adóhatóság különösképpen az adómegállapítási határozatok vagy az országonkénti jelentések automatikus cseréje következményeként, hiszen ezek az adatok nagyobb eséllyel világhíthatnak rá nemzetközi adóelkerülési helyzetekre.

Az adóhatóság a külföldi hatóságoktól kapott országonkénti jelentéseket a transzferárazáshoz, az adóalap-erózióhoz és a nyereségátcsoportosításhoz kapcsolódó kockázatelemzési célra, valamint gazdasági és statisztikai elemzés céljára használhatja fel.⁴⁸ Speciális szabály, hogy az adóhatóság a szokásos piaci ár meghatározásával összefüggő megállapítását nem alapíthatja közvetlenül az automatikus információcsere keretében beérkezett adatokra, de az adatok alapján ellenőrzést indíthat és az ellenőrzés keretében megállapítást tehet. Ha tehát az adóhatóság jelentős kockázatot tár fel, akkor minden valószínűség szerint ellenőrzést fog indítani. Az ellenőrzés során az automatikus információcsere keretében kapott információk felhasználhatók.

⁴⁷ DORNER Barbara – FEKETE Szilvia – LANDSTOFF Angéla: Adóügyi automatikus információcsere. *Adóvilág*, 2017/11.

⁴⁸ CSABAI Róbert: Országonkénti jelentések készítése Magyarországon. *Adó szaklap*, 2017/8.

A NYUGDÍJRENDSZER FINANSZÍROZÁSI ELVEIRŐL

VARGA Zoltán
egyetemi docens (ME ÁJK)

Tisztelettel adózom Halustyik Anna tanárnő emlékének, akit a Pénzügyi Jogot Oktatók Konferenciáján volt szerencsém megismerni. Hálás szívvel emlékezem Rá, úgy is mint a PhD szigorlati bizottságom tagjára.

1. Bevezetés

Ha a nyugdíjrendszerek finanszírozására gondolunk, három fő típust tudunk megkülönböztetni, a felosztó-kirovó, a tőkefedezeti és váromány-fedezeti rendszereket. Ebben a rövid tanulmányban ezeknek a legfontosabb jellemzőit tekintem át, kiemelve a legfontosabb sajátosságait. Ennek keretében kitérek az 1946–1947-ben folyt magyarországi szakmai vitára a várományfedezeti és a felosztó-kirovó rendszerről. Külön is foglalkozom a felosztó-kirovó nyugdíjrendszer közgazdasági elméletével is. Végül az előregedő társadalom és a finanszírozási kérdések kapcsolatát vizsgálom.

2. A nyugdíjfinanszírozási elvekről általánosságban

A Magyarországon érvényben lévő nyugdíjfinanszírozási rendszer az úgynevezett *felosztó-kirovó elv* alapján működik. A felosztó-kirovó rendszerekben a gazdaságilag éppen aktív munkavállalók befizetéseiből fedezik a mindenkori nyugdíjakat. A majdani nyugdíjak fedezetét egy efféle rendszerben lényegében az állam adóztatási hatalma testesíti meg. Ennek persze meghatározott kockázatmegosztási következményei vannak: a felosztó-kirovó nyugdíjfi-

nanszírozási rendszerek az életkor meghosszabbodásával és a gazdaság teljesítményének alakulásával összefüggő kockázatokat az idősekről a fiatalabb generációkra ruházzák át. A várományfedezeti és a tőkefedezeti rendszer között fennálló különbség abban ragadható meg, amelyet az angol nyelvű szakirodalom teljes egészében a tőkésített (*fully funded*) és a részlegesen tőkésített (*partially funded*) nyugdíjfinanszírozási vagy társadalombiztosítási rendszerek között tesz. A *teljes egészében tőkésített (várományfedezeti)* nyugdíjbiztosítás azt jelenti, hogy az egyes generációk által befizetett járulékokat egy magán- vagy állami nyugdíjalap összegyűjti és befekteti, a nyugdíjakat pedig teljes egészében ezeknek a befektetéseknek – egyéni tőkeszámlákon nyilvántartott és felhalmozott – hozamaiból fizeti. A *részlegesen tőkésített (tőkefedezeti)* nyugdíjfinanszírozási rendszereknél viszont arról van szó, hogy a nyugdíjbiztosítás túlnyomórészt a felosztó-kirovó elv alapján működik ugyan, ám egy magán-vagy állami nyugdíjalap a járulékbefizetések egy részéből – az előre nem látható demográfiai vagy gazdasági sokkhatások következményeinek tompítása érdekében – tartalékokat képez, amelyet pénz- és/vagy tőkepiaci instrumentumokba fektet be.

Mind a magán-, mind az állami nyugdíjalapokat tovább osztályozhatjuk attól függően, hogy meghatározott eredményt ígérnek-e (*defined benefit pension funds*) vagy pedig meghatározott hozzájárulásra tartanak igényt (*defined contribution pension funds*). Az első (*rögzített eredmény*) típusba tartozó alapok által folyósított nyugdíjak az alap tagjainak munkajövedelméhez kapcsolódnak. A kapcsolódás módja különböző lehet: a várható nyugdíjat néha – a munkával töltött évek függvényében – a munkaviszonyban töltött utolsó öt-tíz év átlagkeresete vagy a legutolsó munkával töltött év keresete alapján határozzák meg. Máskor viszont az alap tagjai – még mindig a rögzített eredmény konstrukcióban – minden egyes szolgálati év után ugyanakkora (átalány-) nyugdíjra jogosultak. A *rögzített hozzájárulás típusú nyugdíjalapok* esetében ezzel szemben arról van szó, hogy az alap tagjai által fizetett járulék (hozzájárulás) mértéke rögzített, az eredmény (vagyis az alap tagjai által élvezett nyugdíj) nagysága viszont a piaci hozamoknak megfelelően változik.¹

¹ CSONTOS László: Nyugdíjfinanszírozási rendszerek. *Beszélő*, 1997/1., <http://beszelo.c3.hu/cikkek/nyugdijfinanszirozasi-rendszerek>

3. A nyugdíjrendszer finanszírozási elveinek megjelenése Magyarországon

Magyarországon az ipari munkásság és a magánalkalmazottak számára 1928-ban létrehozott nyugdíjrendszer² teljesen tőkésített volt, a felhalmozott vagyontömeg nagysága bő évtized után már elérte azt a szintet, hogy komoly gondot jelentsen gyümölcsöző elhelyezése. Az OTI és a MABI vagyona kevésbé ingatlanokban (bérházakban) állt – még a jogszabály által engedélyezett negyven százalékos arányt sem használták ki –, sokkal inkább állampapírokban, önkormányzatoknak (főleg Budapest fővárosnak) nyújtott hitelekben, bankokban elhelyezett betétekben, és csak elenyésző hányadban volt részvényekben. Az ingatlanok jó része is az OTI és a MABI másik biztosítási ágának épületállományát jelentette (kórházak, szanatóriumok, rendelőintézetek), amelyek igénybevételeért azok bérleti díjat fizettek. A bankokban elhelyezett betétek zöme pedig közvetlenül vagy közvetve állami beruházások finanszírozására szolgált. Az OTI és a MABI élén önkormányzat állt, de lényegében csak javaslattevő joggal rendelkezett, a tényleges döntéseket a belügyi és a pénzügyi kormányzat hozta. Az önkormányzatok szerepe azonban semmiképpen sem volt formális, mert a kormányzatnak tekintettel kellett lennie az önkormányzatokban képviselt társadalmi szereplők véleményére, ezért a konfliktusok minimalizálására törekedett, míg az önkormányzatok – főleg a munkavállalói oldal legerősebb frakciója, a szociáldemokraták – ‘valódi’ önkormányzatot követeltek, amelybe legfeljebb a kormány vétőjoga fért volna bele. Az 1928. évi nyugdíjrendszer, mai nyugdíjrendszerünk közvetlen elődje – teljes tőkésítettsége ellenére – kvázi állami volt. A második világháború két szempontból teremtett új helyzetet.

Egyrészt a háborús események következtében a teljesen vagy részlegesen tőkésített rendszerek vagyona erőteljesen leértékelődött vagy egyenesen megsemmisült. A tőkésített nyugdíjrendszer logikáján belül maradvány, e helyzetet kétféleképpen lehetett kezelni: vagy leszállítják a fizetett és majdan fizetendő nyugdíjakat, vagy pótolják a hiányzó tőkét – amire nyilvánvalóan csak az állam lehetett képes. Az előbbi politikailag, az utóbbi gazdaságilag volt vállalhatatlan. Megoldást e logika szerinti szisztémából való kilépés, a nem tőkésített nyugdíjrendszerre való átállás jelentett. Erről Magyarországon 1946–1947-ban zajlott szakmai vita,³ amely végül – többek között a szovjet mintára hivatkozva –

² Országos Társadalombiztosító Intézet (OTI) és Magánalkalmazottak Biztosító Intézete (MABI).

³ A szakmai vita a nyilvánosság előtt a *Társadalombiztosítási Szemle* hasábjain folyt. Az 1947. januári számban Réti Károly „A várományfedezeti rendszer bukása” címmel írt cikket,

a nem tőkésített nyugdíjrendszer irányába dőlt el. Ez – ismerve a történelmi fejleményeket – nem is történhetett másként: a piaci viszonyokat bürokratikus koordinációval felváltó szocialista gazdaságban nem csupán mérhetetlen, de egyenesen értelmezhetetlen lett volna a nyugdíjrendszerben felhalmozott tőke.⁴

A másik új helyzet az volt, hogy az időskori szegénység réme azokat is kezdte fenyegetni, akikre a második világháború előtti nyugdíjrendszerek – mint nem érintettek – nem terjedtek ki.⁵ A háború pusztítása és a gazdaság szerkezetének átalakulása következtében kistulajdonosok tömegei (a kisiparosok, a kis-kereskedők és kisbirtokos parasztok) kényszerültek addigi tevékenységükkel felhagyva az alkalmazotti létet választani, ami az 1950–1960-as évek példátlanul gyors gazdasági növekedése és az emelkedő jövedelmek mellett viszonylag problémamentes folyamat volt. Leszámítva a nyugdíjügyet. A nyugdíjas korúak eddig arra építették az életüket, hogy időskori megélhetésüket tulajdonuk fogja biztosítani, és most éppen ezt a tulajdont kellett feladniuk. A gazdasági átalakulás gyorsítása és fájdalommentessége érdekében e rétegeket a nyugdíjrendszernek be kellett fogadnia, de a politikai szempontok sem voltak elhanyagolhatók. A Szovjetunió vezette 'keleti blokkal' ideológiai harcában álló 'szabad világ' országainak csökkenteniük kellett a támadási felületet (erre nemcsak kívülről, hanem belülről is kaptak készletet), és lehetőség szerint minimalizálniuk kellett az időskori szegénységet. Kézenfekvő eszközül a nyugdíjrendszerek kedvező feltételekkel való kiterjesztése kínálkozott. De ugyanez játszódott le például Magyarországon is az 1950-es évek végétől. Az 1958-ban elindított második

amire márciusban Illés György „Hozzászólás a várományfedezeti elv bukásának kérdéséhez” címmel válaszolt, kétségbe vonva a bukást. Erre áprilisban Bod Péter felelt „Várományfedezeti vagy felosztó-kirovó rendszer. Válasz dr. ILLÉS György »Hozzászólás«-ára” címmel, mire a címzett „A Szovjet-Únió is »bukott« rendszernek tartja a várományfedezeti rendszert?” címmel replikázott, próbálva ellenkezőjére fordítani a mintaországágá előlépett Szovjetunióra való hivatkozást. De ez már csak utóvédharc. Székely Miklós népjóléti államtitkár így fogalmazott: „miként az első világháború után, komoly nehézséget okoz a várományfedezeti rendszer fenntartása. Még élénk emlékezetünkben élnek az évekig húzóódó tárgyalások, amelyek a bányanyugbér rendezését kívánták annakidején biztosítani, amit végeredményben a fedezeti tőke háborús megsemmisülése tett szükségessé. Most újra ezen holtponton vagyunk s átmenetileg nem is kecsegtet más megoldás, mint általánosságban a felosztó kirovó rendszerre való áttérés.” (1947. január). Míg Székely csak átmenetileg fogadta el a felosztó-kirovó rendszerre való átállást, Sulyok Béla azt véglegesnek tekintette: „Az öregségi biztosításban az 1928. évi XL. tc. által statuált várományfedezeti rendszer egyszer s mindenkorra megbukott. Miután a díjtartalékok úgyszólván teljes egészükben megsemmisültek, a biztosítás egész rendszerét át kell építeni a felosztó-kirovó rendszerre, amelynek lényege, hogy minden korszak aktív dolgozói látják el kiöregedett és rokkant munkástársaikat.” (1947. február).

⁴ NÉMETH György: A nyugdíjreformról. Közgazdasági Szemle, 2009/3. 244.

⁵ A nyugdíjrendszereket ugyanis az alkalmazottak, elsősorban az ipari és a mezőgazdasági munkásság, valamint a magántisztviselők számára hozták létre.

mezőgazdasági kollektivizálási kampány (téészesítés) különösebb erőszak nélkül azért lehetett eredményes, mert a kommunista kormányzat az egészségügyi ellátás mellett a nyugdíjszerzést is kiterjesztette a termelősövetkezetekbe lépő parasztságra. Az 1950-es évek második felében a néhány évvel azelőtt politikai okokból nyugdíjuktól megfosztottak visszakapták nyugdíjukat, az 1960-as években pedig az 1945 előtti nyugdíjjogosultságuktól megfosztottaknak, de 1945 után a minimálisan kötelező tíz évet teljesíteni nem tudóknak nyugdíjat állapítottak meg, az államosított kisiparosok, kiskereskedők pedig – ha képtelenek voltak a tíz év minimális szolgálati időt megszerezni – méltányossági alapon kaptak nyugdíjat. Az évtizedeken át megőrzött, igen szerény mértékű nyugdíjra jogosító szolgálati idő a munkaerő mezőgazdaságból az iparba csábítását (a mezőgazdasági nyugdíjak az iparban megszerezhetőnél alacsonyabbak voltak) és az inaktívak (háztartásbeliek stb.) formális foglalkoztatásba vonását szolgálta. Mindennek célja az időskori elszegényedés elhárítása is volt. Pénzügyi gondok nem mutatkoztak: újabb és újabb rétegek nyugdíjrendszerbe vonásával, valamint a nyugdíjjárulék emelésével (mely a gyors jövedelemnövekedés miatt szinte észrevétlen maradt) könnyen előteremtették a növekvő nyugdíjkifizetések fedezetét. Mindezek következtében állt elő az a helyzet, hogy míg az 1959. évi nyugdíjreform szakított a szolidarisztikus gyakorlattal és a biztosítási elv következetes érvényesítésére törekedett, addig az 1975. évi nyugdíjreform visszatérést jelentett a szolidarisztikus gyakorlathoz, amely a későbbiek során – különösen a degresszió 1982. évi rendszerbe iktatásával – tovább fokozódott.⁶

„Az 1959-ben beépített fokozatos szigorítások – amelyek, ha úgy tetszik a biztosítási elv erősítését szolgálták – 1973-ban részben, 1975-ben pedig teljes egészében eltűntek.” Az 1975. évi, a két nyugdíjrendszert egységesítő nyugdíjreform során (a munkásoknak és alkalmazottaknak, illetve a mezőgazdasági termelősövetkezeteknek külön nyugdíjrendszerük volt, előbbi 1959-ben, utóbbit 1967-ben szabályozták) „a különböző rendszerekből az egyén számára kedvezőbb megoldásokat választották ki [...] a kiinduló elv, hogy szerzett jogot lehetőleg ne sértsünk, a gyakorlatban úgy érvényesült, hogy egyetlen »visszalépés« sem történt. A módosítás a bérből és fizetésből

⁶ NÉMETH (2009) i. m. 245.

élők rendszerét közelítette a lazább feltételeket kínáló mezőgazdasági nyugdíjrendszerhez.”⁷

„Az 1980-as évtizeddel érkeztünk el a nyugdíjreformok korába. Ekkor ért először nyugdíjaskorba egy olyan generáció, mely – történelmi felfordulásokkal nem megzavarva – pályakezdésétől volt járulékfizető. Így feltehető a kérdés: annyit kapok-e, amennyiért fizettem. Nemzetközi intézmények és pénzügyi szervezetek érdeklődése viszonylag gyorsan a nyugdíjkérdések felé fordult. Ennek keretében született meg 1994-ben, kétéves kutatás eredményeként a Világbank hárompilléres nyugdíjreformjavaslata. Ez »ihlette« a mi 1997–1998-as nyugdíjreformunkat. Nálunk máig az a közvélekedés, hogy a rendszerváltás után az 1997. évi nyugdíjreform volt az egyetlen »igazi« államháztartási reform. Éppen az ellenkezője igaz: a rendszerváltás után elkövetett legnagyobb makrogazdasági hiba volt. A második pillér fokozza az ország pénzügyi sebezhetőségét, drágítja az államadósság refinanszírozását, mesterséges akadályt gördít az eurózónához való csatlakozásunk elé.”⁸

4. A nyugdíjrendszer finanszírozásának elméleti háttere

Az imént ismertetett gyakorlat elméleti háttere a következőképpen foglalható össze. Az 1950-as évek végén a Samuelson–Lerner-vitát követően kialakult a felosztó-kirovó nyugdíjrendszer közgazdasági elmélete⁹ (a felosztó-kirovó megnevezés addig is használatban volt, de különösebb elméleti megalapozás nélkül mint egy elavult biztosítási gyakorlat elnevezésének kölcsönvétele). Az

⁷ SZABÓ Sándorné: A nyugdíjrendszer elvi és gyakorlati kérdései. Javaslat a nyugdíjrendszer megváltoztatására. *Közgazdasági Szemle*, 1991/12. 1160.

⁸ NÉMETH György: Javaslat egy természetes nyugdíjrendszerre. *HVG*, 2010. február 8., http://hvg.hu/itthon/20100208_nyugdij

⁹ A vita a neves amerikai folyóirat, a *Journal of Political Economy* hasábjain folyt Paul A. Samuelson, a későbbi közgazdasági Nobel-díjas és a ma már kevésbé ismert Abba P. Lerner között, aki korának neves közgazdásza volt. Bár mindketten fontos és előremutató megállapításokat tettek (ezek együttese Lerner–Samuelson-teoréma néven vonult be a közgazdaság-elméletbe), az akkori közgazdász-közvélemény inkább Samuelsont nyilvánította győztesnek, míg mai szemmel inkább Lerner az. A vitáról lásd bővebben Németh György: Esszé nyugdíjről, nyugdíjrendszerekről, nyugdíjreformról. I. rész. *Közgazdaság*, 2003/11. 65–68.

elmélet a következőket mondta: a felosztó-kirovó nyugdíjrendszer (mikor is az aktív keresők befizetett nyugdíjjárulékait az inaktívoknak nyugdíjként kifizetik) akkor előnyösebb a tőkefedezetinél (az aktív keresők nyugdíjjárulékait befektetik, majd nyugdíjra váltják), ha a népesség növekedési üteme meghaladja a tőke és a munka jövedelmének növekedési üteme közti különbséget. Akkoriban, a második világháborút követő bő két évtizedben – a példátlan ütemben növekvő jólét és a babyboom időszakában – fel sem merült, hogy a népesség csökkenhet (az emberiség addigi történetében erre csakis különösen súlyos, háborús vagy természeti katasztrófák idején került sor), míg a tőke és a munka jövedelmének növekedési ütemét – hosszabb távon feltétlenül – azonosnak vették (a növekedés hasznából a tőke és a munka azonos mértékben részesül). Ez végül is annyit jelentett, hogy a felosztó-kirovó nyugdíjrendszer előnyösebb, nagyobb jólétet biztosít, mint a tőkefedezeti. Tehát a második világháború kataklizmájában ’kiürült’ nyugdíjrendszerek tőkésítésére nincs szükség, mert az nemhogy nagyobb jóléthez nem vezetne, hanem – ellenkezőleg – jóléti veszteséget okozna. Ezzel a nyugdíj-közgazdaságtan (*pension economics*) már születése pillanatában zsákutcába tévedt. Legfőképpen azzal, hogy megteremtette a felosztó-kirovó (*pay-as-you-go*, *PAYG*) versus tőkefedezeti (*fully funded*, *FF* vagy egyszerűen csak *funded*) dichotómiát, és a népességfejlődést a nyugdíjkérdés központi elemévé tette. Amikor nyilvánvalóvá vált, hogy a fejlett társadalmak népessége az egyszerű reprodukciót nem biztosító termékenységi szint miatt öregszik – amit a szakmai közvélemény az 1980-as években, a laikus közvélemény az 1990-es évek első felében ismert fel –, az elméletből az következett, hogy a felosztó-kirovó nyugdíjrendszerek problémái tőkefedezetivé alakítással oldhatók meg, mivel az öregedés előbbit negatívan érinti, míg az utóbbi esetén hatása semleges. A dolog végtére is roppant logikus: ha nyugdíjrendszerünk felosztó-kirovó, a népesség öregedése esetén kisebb számú aktívnek kell fizetnie nagyobb számú nyugdíjas nyugdíját, ha viszont tőkefedezeti, bárhogy is alakuljon a népességfejlődés, mindenki önmaga nyugdíjára takarít meg.¹⁰ Látszólag az ellenkezője is ugyanezt igazolja: ha a termékenység meghaladja az egyszerű reprodukció szintjét, vagyis a társadalom fiatalodik, akkor nagyobb számú aktív fizeti a kisebb számú nyugdíjas nyugdíját. Így a felosztó-kirovó nyugdíjrendszer lenne az előnyösebb. Ezen a ponton ~szükséges meghatározni az öregedés nyugdíj-közgazdaságtani szempontból adekvát fogalmát, ami jóval szűkebb a demográfiai öregedés fogalmánál. Demográfiai értelemben akkor beszélünk öregedésről, ha az idősek és a fiatalok aránya (függetlenül e korcsoportok aktuális definíció-

¹⁰ NÉMETH (2009) i. m. 246.

jától) az előbbiek javára, utóbbiak hátrányára változik. Ennek két oka lehet: 1. az egy nő által élete során szült gyermekek számának (teljes termékenységi ráta) csökkenése (ennek általában nagyobb a súlya),¹¹ 2. az élettartam meghosszabbodása (általában ennek kisebb a súlya). Az a népesség, amelyben például egy nő élete során átlagosan már nem hét, hanem csupán öt gyermeket szült, öregszi. Ha a termékenység változatlan marad, miközben a várható átlagos élettartam például negyven évről ötven évre emelkedik, a népesség öregszi. Ha e két hatás együttesen érvényesül, az öregedés még számottevőbb. A népesség az említettek miatt bekövetkező öregedését (különösen, ha az ok az átlagos élettartam megnövekedése) társadalmi szempontból pozitívan ítélni lehet. Az átlagos élettartam növekedése mindig pozitív, míg csökkenése negatív fejlemény. Az átlagos élettartam hossza pedig a társadalmi fejlettség legfontosabb mutatószámainak egyike. Az öregedés nyugdíjszakmai szempontból akkor jelent gondot, ha a termékenység a népesség egyszerű reprodukcióját (~ 2,1 gyermek) el nem érő szint alá csökken. A nyugdíjban töltött időtartam – meghosszabbodása olyan pozitív fejlemény, amely nyugdíjszakmai választ igényel, de ezt nem róhatjuk fel az öregedésnek. Az egyszerű reprodukció szintjét el nem érő termékenységre viszont nem nyugdíjszakmai szempontból kell reagálni. De nem nyugdíjszakmai, hanem társadalmi-gazdasági problémáról van szó, ami népesedést befolyásoló – úgynevezett pronatalista – családpolitikai választ igényel. Összefoglalva: nyugdíj-közgazdaságtani szakmai szempontból akkor beszélünk – ‘problémát, gondot okoz’ jelentésben – öregedésről, ha a teljes termékenységi ráta 2,1 alá süllyed. Visszatérve a nyugdíjrendszerekhez: különbségüket úgy is le szokás írni, hogy felosztó-kirovó esetén az egymást követő generációk szolidárisak egymással (az aktív generációja abban a reményben fizeti ki a nyugdíjasok generációjának nyugdíját, hogy az őt követő generáció ugyanezt fogja tenni), míg tökefedezeti esetén öngondoskodás történik, mert minden generáció önmaga nyugdíját fizeti. (Akik szerint létezik biztosítási újraelosztás – újraelosztás a rövid és hosszú életűek között –, azok nem öngondoskodásról, hanem generáción belüli újraelosztásról beszélnek.¹² A Samuelson–Lerner-vita idején a nyugdíjrendszerek közötti azon különbségtétel sem volt közismert, miszerint léteznek járadékkal (vagy szolgáltatással) meghatározott (*defined benefit, DB*) és járulékkal (befizetéssel) meghatározott (*defined contribution, DC*) nyugdíjrendszerek. Miután azonban közismert lett, sokáig nem tulajdonítottak neki különösebb jelentőséget, mivel úgy vélték, a

¹¹ A legjobb mutatószám a teljes termékenységi ráta, angolul: *total fertility rate*, rövidítése: TFR.

¹² NÉMETH (2003) i. m. 56.

szolgáltatással meghatározott a felosztó-kirovó, a befizetéssel meghatározott a tőkefedezeti nyugdíjrendszer szinonimája. Ez nem okvetlenül van így, de e megállapítás alapján mégsem helytelen. Léteznek ugyanis tőkésített, előre meghatározott nyugdíjat nyújtó vállalati nyugdíjalapok, bár az utóbbi két évtizedben visszaszorulóban vannak, s e folyamatot napjaink pénzügyi-gazdasági válsága valószínűleg még inkább felgyorsítja.

Az 1990-es évek közepén a felosztó-kirovó nyugdíjrendszerüket reformáló svéddek eszmei járulékkal meghatározott (*notional defined contribution, NDC*) nyugdíjrendszert¹³ konstruáltak, ami egyre tarthatatlanabbá tette a szinonima jelleg feltételezését. A felosztó-kirovó *terminus technicus* azonban a svéddek fejében is szívósan tovább őrizte hadállásait, amely szerint az aktuális nyugdíjakat csak és kizárólag az aktuális járulékbefvételekből lehet kifizetni. Így ők sem jutottak el odáig, hogy a felosztó-kirovó helyére a nem tőkésített (*non-funded, NF*) fogalmát állítsák. E kettő nagyrészt szinonima, de utóbbi az előbbinél egy jelentésárnyalatnyival kevesebb.¹⁴

4.1. A tőkefedezeti (*fully funded*) elven működő nyugdíjrendszer

A tőkefedezeti rendszer lényege, hogy az egyén/csoport jelenbeli befizetései és annak hozamai finanszírozzák a jövőben kapott járadékot. A járadék nagysága függ a járadék időpontjában rendelkezésre álló tőkétől és a várható élettartamtól. A járadék időpontjában rendelkezésre álló tőkét a múltbeli tőkebefizetések és annak hozama határozza meg.

A tőkefedezeti rendszer előnye az öngondoskodás lehetősége, az egyéni ekvivalencia, vagyis az egyén megtakarítási képességéhez igazodó befizetés. Hátránya a befektetési kockázat, amit a rosszul tervezett likviditási szükséglet súlyosbíthat.

A tőkefedezeti nyugdíjnak két típusa van aszerint, hogy a nyugdíjalap befizetéssel (járulékkal) vagy kifizetéssel (járadékkal, szolgáltatással) meghatározott.

¹³ A svéd öregségi nyugdíjrendszerben 1999. január 1-jei hatállyal történtek reform-jellegű változtatások. Ennek értelmében ettől az időponttól az öregségi ellátásokat egy befizetés-meghatározott és felosztó-kirovó elven működő, valamint egy tőkésített részt is tartalmazó társadalombiztosítási rendszerből fizetik. A befizetés-meghatározott rendszerben az egyéni befizetéseket egy virtuális számlán tartják nyilván (NDC-rendszer), amely számla egyenlőgéről a svéd nyugdíjbiztosító évente beszámol az állampolgároknak: értesítőt, ún. Narancs borítékokat küld a számukra.

¹⁴ NÉMETH (2009) i. m. 247.

4.1.1. A befizetéssel (defined contribution) meghatározott nyugdíjalap

A befizetéssel meghatározott (*defined contribution, DC*) nyugdíjalap azt ígéri tagjainak, hogy az általuk befizetett tőkéről egyéni számlát vezet és a befizetett tőke a legnagyobb hozamot elérő. Ez azt jelenti, hogy a DC nyugdíjalap működése tartalmilag nagyon hasonlít a befektetési alapokéra, vagyis a tagság életkorának folyamatos monitorozása kulcsfontosságú a likviditás tervezése szempontjából.

A DC alapoknál fontos szerepet kaphat az átlépés szabályozása, hiszen egy rosszul időzített kivásárlás esetén a megtakarító egyén befektetési veszteséget szenvedhet el.

A DC alapok tevékenységének fókuszában a befektetési tevékenység áll, szolgáltatásaik között inkább az egyösszegű kifizetések és a fix időtartamra vonatkozó járadékok szerepelnek.

4.1.2. A szolgáltatással (defined benefit) meghatározott nyugdíjalap

Az úgynevezett szolgáltatással meghatározott (*defined benefit – DB*) nyugdíjalap arra tesz ígéretet, hogy a munkavállaló részére a nyugdíjba vonulást követően a munkabér előre meghatározott jövedelemhelyettesítési rátájának (a munkabér valamilyen módon meghatározott százalékának) megfelelő járadékot nyújt élete végéig. Ezek a nyugdíjalapok háromoldalú jogviszonyt – DB nyugdíjalap, munkáltató, munkavállaló – feltételeznek. A munkáltató általában úgy rendelkezik, hogy a DB nyugdíjalap járadékára való jogosultság megszűnik a munkaviszony megszűnésével, ezzel kívánja a munkavállaló hosszú távú elkötelezettségét biztosítani.

Ebben a konstrukcióban a befizetések folyamatosan eltérő nagyságúak lehetnek, hiszen az egész alap a mindenkori járadékok kifizetéséhez igazodik, vagyis a nyugdíjalap működése legjobban az életbiztosítóéhoz hasonlít.

Összességében ennek a konstrukciónak jóval bonyolultabb mind a szabályozása, mind a felügyelete, nagyobb kockázatot terhel a nyugdíjalapot létrehozó szponzorintézményre és a jogosultságok nehéz transzferálhatósága miatt rontja a munkaerő mobilitását. Látni kell azonban azt az előnyt is, hogy kiszámíthatósága miatt nagyobb fokú jövedelembiztonságot jelent az idős korra, és lehetővé tesz korcsoportok közötti újraelosztást is. A szabályozás középpontjában a nominális kötelezettség és az intézmény szolvenciájának biztosítása áll.

5. Az előregedő társadalom és az eszmei járulékkal meghatározott (NDC) nyugdíjrendszer

Az NDC nyugdíjrendszer egyéni tőkeszámlás rendszer, így érvényesül benne az egyéni ekvivalencia-elv. Miután az NDC rendszerben minden tag esetén egyenileg áll fenn a hosszú távú egyensúly, így a rendszer egészében is mindenkor egyensúly van, hosszú távon függetlenül attól, hogy hányan vannak benne. Ha a jövő generáció aktívjai megfogynak és ezáltal együttesen kevesebb járulékot fizetnek, akkor *pro tanto* kisebb járadékra is nyerne jogosultságot. Ezáltal viszont az a látszat keletkezik, mintha ez a rendszer önfinanszírozó lenne, illetve kellőképpen kezelni tudná a társadalom előregedéséből fakadó problémát. Az NDC rendszer azonban köztudottan felosztó-kirovó alapon finanszírozott. Vagyis az NDC esetén szintén a mindenkori aktívak folyó járulékbefizetéseiből finanszírozódik a mindenkori nyugdíjasok folyó járadéka. A hosszú távú egyensúly csak az elszámolásokban van. Az, hogy a nyugdíjas pontosan tudja, hogy egyénileg és biztosítás-matematikailag mekkora korrekt járadéka jogosult, nem jelenti egyúttal azt is, hogy ennek a járadéknak ettől már meg is lenne a fedezete. Ha demográfiai okokból megfogynak az aktív járulékfizetők, akkor a rendszer éppen úgy finanszírozhatatlanná válik. Kellő aktív járulékfizető hiányában a nyugdíjasok az egyéni tőkeszámlájuknak legfeljebb csak annyi hasznát vehetik, hogy általa pontosan tudhatják, mennyi is az a korrekt nyugdíj, amit nem kapnak meg teljesen, hacsak a hiányt az állam nem pótolja ki egyéb forrásokból. Hiszen a keresztmetszeti egyensúly, azaz a mindenkori folyó bevételek és kiadások egyensúlya az, ami az NDC rendszerben is számít, és nem a hosszú távú. Valójában az NDC nyugdíjrendszer pontosan ugyanazokban a fogalmi keretekben tárgyalható, mint a felosztó-kirovó rendszer. Az állam adóssága az NDC rendszerében is csak annyiban tekinthető explicitnek, amennyiben az egyénileg korrekt módon számszerűsített és nyilvántartott, de ugyanúgy implicit abban az értelemben, hogy csak fizetési ígéret. És ezt az implicit adósságot ebben a rendszerben is görgeti maga előtt az állam, a vagyont 'felélni' éppen úgy nem lehet. Illetve az NDC esetében is a mindenkori aktív polgárok kényszer-megtakarításából finanszírozódik a mindenkori nyugdíj. Fontos megjegyezni azt, hogy az egyéni ekvivalencia elvéből még matematikailag sem következik semmilyen keresztmetszeti egyensúly. Tehát a mindenkori folyó egyensúly érdekében az NDC működése valamilyen kiegészítő (kompenzációs) tartalékalapot igényel. A társadalom előregedése ebben a rendszerben valójában úgy jelenne meg, mint ennek a tartalékalapnak a szisztematikusan hiánya, amit így újra és újra fel kellene valahonnan tölteni. Például az aktívak külön e célra

kirótt bérjárulékaiból, azaz magasabb járulékokból. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az állam még nagyobb hitelnyújtásra kötelezi az aktív polgárokat, illetve még több kényszer-megtakarításra. Ez a rendszer lényegében úgy működne, mint egyfajta tiszta felosztó-kirovó rendszer, amit a mindenkori egyénileg korrektül elszámolt nyugdíjjáradékok összege határoz meg.¹⁵

6. Az előregedő társadalom és a tiszta tőkefedezeti nyugdíjrendszer

A társadalom előregedése egy olyan gazdaságban, ahol az egyének teljességgel 'öngondoskodóak', kizárólag privát nyugdíjpénztárak vannak, amelyek tagjaik befizetett díjait (járadékait) értékpapírokba fektetik, előbb-utóbb oda vezet, hogy a nyugdíjpénztárak a megfogyatkozó aktív polgárok folyó díjaiból és az értékpapírok folyó hozamából többé nem képesek tovább finanszírozni a folyó nyugdíjjáradékokat.

A hiány értékében tőkét kell 'felélni'. Azaz értékpapírt kell eladni. Ebből viszont rögtön következik az is, hogy ha a gazdaságban csak az aktív polgárok nyugdíjmegtakarításai jelentik az összes megtakarítást, akkor a nyugdíjpénztárak nem képesek 'felélni' a tőkét, és akkor máris nincs miből fedezni a hiányt. Vagyis a nyugdíjpénztárak csak abban az esetben képesek tőkét 'felélni', ha vannak a gazdaságban egyéb folyó önkéntes állampolgári és vállalati pénzügyi többlet megtakarítások, ami valószínűsíthető. Ugyanakkor a gazdaságnak ezen egyéb többlet megtakarításai – miután szintén önkéntes megtakarítások, így – egyfelől az együttes nagyságuk kevésbé meghatározott, másfelől időről időre változik is értékben, miközben a nyugdíjpénztárak hiánya szisztematikus, így nagy a kockázat. De még ha egészen nagyvonalúan feltételezzük is azt, hogy a nyugdíjpénztárak képesek időről időre a társadalom egyéb folyó többlet megtakarításainak az egészéhez hozzájutni, még az sem jelenti elvileg azt, hogy az feltétlenül elég kell hogy legyen esedékes együttes hiányuk finanszírozására. Ami viszont egészen biztos és lényeges, hogy a nyugdíjpénztárak legfeljebb (maximálisan) annyi tőkét 'élhetnek fel' a mindenkor esedékes folyó hiányuk kipótlásához, amennyi a gazdaság a mindenkori folyó többlet megtakarítása.

¹⁵ TÓTH István: Demográfia és nyugdíjrendszer – adalék a nyugdíjrendszerek makroökonómiájához. *Portfolio.hu*, 2006. november 24., <https://www.portfolio.hu/gazdasag/nyugdijrendszer/demografia-es-nyugdijrendszer-adalek-a-nyugdijrendszerek-makroekonomijahoz--toth-istvan.76502.html>

Látható: a folyó nyugdíjjáradékok kifizetésének a reális fedezete egy valódi tőkefedezeti nyugdíjrendszerben is az aktívak folyó megtakarításai, vagyis az aktívak által a magánnyugdíj-pénztárakba fizetett folyó díjak, az értékpapírok folyó hozama és – ha azok nem lennének elégségesek, akkor – a gazdaság egyéb folyó megtakarításai, ha vannak ilyenek. Azaz egy valódi tőkefedezeti rendszerben is a keresztmetszeti egyensúly a meghatározó, azzal a különbséggel, hogy a gazdaság teljes folyó megtakarítása elvben (ha gyakorlatban nem is nagyon) fedezete lehet a folyó nyugdíjnak. Viszont egy elöregedő társadalomban, ahol egyre kevesebb az aktív, így szabad elhatározásból magánnyugdíjpénztár tag, illetve ahol ezáltal egyre kevesebb az együttes befizetett folyó díj, nyilván nagy valószínűséggel egyre kevesebb az egyéb folyó önkéntes megtakarítások együttes értéke is. Mind az egyéni, mind a vállalati, hiszen az aktívak fogyásával maga a jövedelemtermelés volumene az, ami szűkül. Valójában ugyanott vagyunk, mint az állami felosztó-kirovó nyugdíjrendszer esetében. Nagy általában fogalmazva, lényegében egyre megy, hogy a polgárok mint járulékot fizetők vagy mint önkéntesen megtakarítók és öngondoskodók fogynak-e el. Azon a tényen, hogy egy elöregedő társadalomban egyre kevesebb embernek kell egyre több ember megélhetését finanszíroznia, a nyugdíjrendszer közvetlenül nem képes változtatni, csak legfeljebb máshol és másképpen jelentkezik a hiány. Az állami felosztó-kirovó nyugdíjrendszer javára írható, hogy a hatóság által az egyénre kényszerített megtakarítás stabilabbnak tekinthető, mint az, amit az egyén szabad döntésére hagynak. A tőkefedezeti rendszernek viszont megvan az az előnye, hogy a privát gazdaság könnyebben jut idegen megtakarításokhoz, mint a kormányzat. Persze, ha más államokban is elöregedik a társadalom, akkor ott sem lesznek bőségben a fölös megtakarítások.¹⁶

7. Záró gondolatok

A nyugdíjából való mindenkori folyó fogyasztás is csak a mindenkori termelésből történhet. A nyugdíjasok maguk nem jövedelemtermelők, így fogyasztásuk is csak az aktívak kötelező vagy önkéntes megtakarítása, tehát az aktívak kötelező vagy önkéntes, azaz mindenfajta takarékoskodás címén történő fogyasztásról való lemondása által lehetséges és annak nagyságát nem haladhatja meg. A vagyon, a ‘felhalmozott megtakarítás’ valójában nem reális fedezete a nyugdíjnak. Ahhoz ugyanis, hogy valakik vagyont ‘éljenek fel’

¹⁶ TÓTH i. m.

a folyó fogyasztásuk érdekében nyilvánvalóan az szükséges, hogy legyenek mások, akik ezt a vagyont megveszik, azaz mások, akik a saját folyó fogyasztásukról lemondanak ezen vagyontárgyak megszerzése érdekében. Máskülönben csak vagyontárgyaknak az egymás közötti cseréje történnék lényegében, de fogyasztásra jövedelem nem szabadulna fel. Más szóval, ahhoz hogy egy gazdaságban tömegesen lehessenek olyanok, akik ‘felhalmozott megtakarításait’ folyamatosan folyó fogyasztásra váltják fel, az kell, hogy tömegesen legyenek olyanok is, akik viszont folyó fogyasztásukat kívánják folyamatosan ‘felhalmozott megtakarításra’ váltani, tegyük hozzá, legalább ugyanakkora folyó volumenben, máskülönben megjelenik a hiány. Egyetlen nyugdíjrendszer sem működhet másként, legyen bár felosztó-kirovó vagy tőkefedezeti. A nyugdíjak tőkefedezete önmagában nem fedezet semmire, ha nincs egy fiatal, aktív generáció, amelyik – képletesen szólva – képes ‘megvásárolni’ (végül is lecserélni) a nyugdíjasok ‘felhalmozott megtakarításait’ a maga saját folyó megtakarításaival. Valójában az állami felosztó-kirovó nyugdíjrendszerben is úgymond a korosztályok közötti hitelcsere, azaz a kényszermegtakarítások cseréje történik. A társadalom elöregedésével mind a felosztó-kirovó, mind a tőkefedezeti nyugdíjrendszerben lényegében ez a hitelcsere, a ‘felhalmozott megtakarítások’ korosztályi cseréje válik problematikussá, hiszen az aktívak számban nem termelődnek újra. Ettől bomlik meg a nyugdíjrendszerek folyó egyensúlya.¹⁷

¹⁷ Tóth i. m.

A SZENT KORONA A MAGYAR ALAPTÖRVÉNYBEN

VARGA Zs. András

tanszékvezető egyetemi tanár (PPKE JÁK)

Az Alaptörvény legtöbb vitát kiváltó része, a Nemzeti hitvallás¹ egyik érték-kijelentése (posztulátuma) fogalmazza meg a Szent Korona szerepét a magyar alkotmányos rendszerben. A korábbi, ideiglenes Alkotmány ilyen rendelkezést nem tartalmazott, habár a „Szent Korona” fogalmat 1990. július 11-étől (ettől kezdődően változatlan formában) használta² a címer-leírásban:

„(2) A Magyar Köztársaság címere hegyes talpú, hasított pajzs. Első mezeje vörössel és ezüsttel hétszer vágott. Második, vörös mezéjében zöld hármasként arany koronás kiemelkedő középső részén ezüst kettős kereszt. A pajzson a magyar Szentkorona nyugszik.”

Az Alaptörvény új megfogalmazása már kiegészíti (a kizárólag nyelvtani változást eszközölő) a címerelemként használt szabályt, mégpedig közjogi jelentőséget adva a Szent Koronának. A Nemzeti hitvallás tizenhetedik ér-

¹ Ld. HORKAY-HÖRCHER Ferenc: A Nemzeti hitvallásról. In: JAKAB András – KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol. Politikatudományi és alkotmányjogi megközelítések*. Budapest, MTATKPTI – ÚMK, 2012. 287–309.; FEKETE Balázs: Történeti elemek az EU-tagállamok alkotmány-preambulumaiban. In: LAMM Vanda – MAJTÉNYI Balázs – PAP András László (szerk.): *Preambulum az alkotmányokban*. Budapest, CompLex, 2011. 33–45.; JAKAB András: A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében. *JeMA*, 2011/4. 86–94.; CHRONOWSKI Nóra: Globális alkotmányjog – nemzeti alkotmányozás. In: DEZSŐ Márta – KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmány – alkotmányosság*. Budapest, Martin Opitz, 2014. 81–105.; MEZEI Balázs: A nemzeti hitvallás jogi-filozófiai tartalmai. *Magyar Nemzet*, 2011. április 9.; SZMODIS Jenő: Alkotmány és szakralitás. *Polgári Szemle*, 2010. december 6.; TÓTH Zoltán József: Az Alaptörvény szellemisége: a Nemzeti hitvallás értékei, a jogfolytonosság és az Alapvetés. *Polgári Szemle*, 2013. október 9.; VÖRÖS Imre: A történeti alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Közjogi Szemle*, 2016/4. 44–57.

² Ezt a címerleírást a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XLIV. törvény 1. §-a iktatta be, amely az ideiglenes Alkotmány 76. §-át módosította.

ték-kijelentése – amely az R) cikk (3) bekezdése folytán kötelező értelmezési kerete az egész Alaptörvénynek, illetve a 28. cikk folytán végső soron a teljes jogrendszernek – normatív erővel állapítja meg, hogy:

„Tiszteletben tartjuk történeti alkotmányunk vívmányait és a Szent Koronát, amely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét.”

Újdonsága és összetettsége miatt a posztulátumot részletesen és alaposan elemezni szükséges. Ehhez – részletes levezetés nélkül – arra támaszkodunk, hogy az Alaptörvény nem váratlanul, nem előzmény nélkül rendelkezik a Szent Koronáról. A Nemzeti hitvallás tizenhetedik érték-kijelentése szervesen illeszkedik egyrészt a Magyar Királyság alkotmányos szabályrendszerébe, másrészt a rendszerváltozás utáni jogi szabályozásba, illetve szabályozás-tervezetekbe. A szövegfejlődési folyamat állandó eleme a Szent Korona és Magyarország állami folytonossága közötti összefüggés. Az Alaptörvény újdonsága nem ez, hanem a Szent Korona és a jogfolytonosság felismerése és normatív rögzítése.³

A Nemzeti hitvallásban olvasható Szent Korona szabály, a „történeti alkotmányunk vívmányai” és a Szent Korona között létrehozott konjunktív kapcsolat következtében sem Magyarország jogrendje, sem államisága nem választható el a történeti alkotmányunktól. A történeti alkotmányosság ad jogi jelentőséget a Szent Koronának, mivel a Szent Koronát nemcsak az állami folytonosság tárgyi valóságaként határozza meg, hanem jogi tényként rendeli tiszteletben tartani. Most ennek az összefüggésnek a részleteit vizsgáljuk meg az érték-kijelentés szövege alapján.

1. „...történeti alkotmányunk vívmányait...”

Az elemzés kiinduló alapja – az előbbi általános megállapítás alapján – a „történeti alkotmányunk vívmányai” szövegösszefüggés. Ezzel kapcsolatban – a már hivatkozott R) cikk (3) bekezdés együttes figyelembevételével – az az általános megállapítás fogalmazódhat meg, hogy az Alaptörvény megoldotta a történeti alkotmányunk és a jogfolytonosság, valamint a kartális alkotmány paradoxonát. A közjogi gondolkodásban újszerű módon elkerülte a vagy-vagy

³ Hasonlóan a történeti alkotmány és az Alaptörvény közötti folytonosság felismeréséhez és megoldásához. Ld. VARGA Zs. András: Történeti alkotmányunk vívmányai az Alaptörvény kögens rendelkezésében. *Iustum Aequum Salutare*, 2016/4. 83–89.

döntési kényszert, és az Alaptörvényt sajátos módon a történeti alkotmányba ágyazta. Az R) cikk (3) bekezdése úgy fogalmaz, hogy

„Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”

A „történeti alkotmányunk vívmányai” szövegösszefüggés mindegyik eleme értelmezést igényel.⁴ Nem könnyű már annak pontos megválaszolása sem, hogy mi tartozik a történeti alkotmányhoz, de bizonyos, hogy a történeti alkotmány önálló jogszabályokból (törvényekből) állt. Ezek egy része ugyan évszázadokon át hatályban volt, más része viszont be- vagy kikerült a jogi korpuszból. Összességében ezért a történeti alkotmány folyamatosan változott, de a fontosabb jogszabályok biztosan részét képezték. A változás továbbá annak is tulajdonítható, hogy évszázadokkal ezelőtt a hatály sokkal személyesebb volt, mint ma. Amíg a szuverenitás az uralkodó személyes tulajdonsága volt, a jogszabályok hatálya is a személyéhez kötődött. Nem véletlen, hogy Magyarországon a koronázási eskü és hitlevél tartalmazta, hogy mely korábbi jogszabályokat, illetve jogokat ismer el az új uralkodó. Ez volt a koronázás feltétele, márpedig az ország Szent Koronájával koronázás tette törvényes királlyá az örökös királyt, és ez tette alkotmányosan kormányzottá Magyarországot.

Az Alaptörvény irrelevánsá tette a történeti alkotmány pontos tartalmának, illetve hatályosságának körülményét. Nem a történeti alkotmány hatályos jogként alkalmazását veti ugyanis fel, hanem „történeti alkotmányunk vívmányairól” mint értelmezési keretről rendelkezik. Ez egyrészt kógens, másrészt azonban tartalma szerint nem hatályba léptető (vagy hatályt meghatározó) szabály. A történeti alkotmányra hivatkozás így elsősorban *identitási elem*, másodsorban *értelmezési keret* minden alaptörvényi rendelkezés számára, és ilyenként is a *vívmányai* közvetítésével. A „vívmányok” fogalom olyan jogi megoldásokat – alapelveket, toposzokat, értelmezési módszereket és korlátokat, intézményi alapjellemezőket – takar, amelyek adott esetben korábban hatályban volt jogszabályokban, szokásjogban, bírói gyakorlatban öltött testet, de amelyeket ma jogi kötőerő nélküli források hordoznak, ugyanakkor amelyek a jogértelmezésben mégis irányadók. A „történeti alkotmányuk vívmányai”

⁴ Természetesen vitákat is kiváltott, ld. Vörös i. m. és SZMODIS Jenő: Az alkotmányos történelmi vívmányok szerepéről a normakontrollban – Szélgjegyzetek Vörös Imre akadémiai székfoglaló előadásához. *Jogelméleti Szemle*, 2016/4. 176–183.

fogalmat önmagukban ma már nem hatályos normák töltik ki, azzal, hogy a hatályos normák értelmezését ezekkel összhangban kell elvégezni.

Az Alaptörvény tehát önmagában kartális alkotmány lenne. Az R cikk (3) bekezdés viszont belehelyezi (belekapcsolja, beleágyazza) a történeti alkotmányba. Az Országgyűlés által végül választott megoldás felülemelkedik a vagy-vagy megoldáson: a történeti alkotmány mögöttes hermeneutikai ‘feltámasztásával’ alapot és háttérrel ad a tételes jog csúcsára helyezett Alaptörvénynek. Mindebből következően az mondható el, hogy *a priori* nem határozható meg zárt taxációként, hogy mi tartozik a történeti alkotmányunk vívmányai közé. Az érvényesség problémái miatt történeti korok nem zárhatók ki az alkotmányfejlődésből, ezért a vívmányok hordozói lehetnek, legfeljebb egyes jogszabályok, a szokásjog, a döntések zárhatók ki. Minél általánosabb egy „vívmány” annál kevésbé vitatható ez a minősége.

Hat évvel ezelőtt tehát olyan Alaptörvény lépett hatályba, amely jogtörténeti kuriózum, de ami ennél is fontosabb, tudományosan értékelhető módon kapcsolta vissza a mai Magyarországot az alkotmányos identitását adó ezeréves alkotmányos jogi folyamatba.⁵

Végül említést kell tenni arról is, hogy történeti alkotmányunk vívmányait a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat alkotmányos önazonosságunk alapjának tekintette. A határozat rendelkező része egy elvont jogi kérdésre ad választ, nevezetesen a hazai jog, különösen az Alaptörvény és az Európai Unió jogának viszonyára, illetve az Alkotmánybíróság szerepére a két jogrend ütközése esetén. A mindenkire (*erga omnes*) kötelező döntés szerint tehát

„Az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során, erre irányuló indítvány alapján vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló közös hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát.”

A döntés tehát összekapcsolja Magyarország szuverenitását és történeti alkotmányán alapuló önazonosságát.⁶ A határozat indokolása ezt szorosan egymásra épülő argumentumokkal támasztja alá, illetve utal a döntés gyakor-

⁵ Ld. ennek részletes levezetését VARGA (2016) i. m.

⁶ Ez a magyar jogfelfogásban nem előzmény nélküli. Ld. TRÓCSÁNYI László: *Az alkotmányozás dilemmái – Alkotmányos identitás és európai integráció*. Budapest, HVG-Orac, 2014.

lati következményeire is. Első lépésben az Alkotmánybíróság a szuverenitás kérdését vizsgálta. Ezzel összefüggésben megállapította, hogy az:

„[...] államhatalom nem korlátlan hatalom, a parlament csak az Alaptörvény keretei között tevékenykedhet (...) Mindaddig, amíg az Alaptörvény B) cikke a független, szuverén államiság elvét tartalmazza és a közhatalom forrásaként a népet jelöli meg, ezeket a rendelkezéseket az E) cikk szerinti uniós klauzula nem üresítheti ki.

Magyarország az Európai Unióhoz történt csatlakozásával nem szuverenitásáról mondott le, hanem csak egyes hatáskörök közös gyakorlását tette lehetővé, ennek megfelelően Magyarország szuverenitásának fenntartását kell vélelmezni az Európai Unió alapító szerződéseiben megállapított jogokhoz és kötelezettségekhez képest további hatáskörök közös gyakorlásának megítélésekor (fenntartott szuverenitás vélelme). A szuverenitás az Alaptörvényben a hatáskörök végső forrásaként és nem hatáskörként került rögzítésre. Ezért a hatáskörök közös gyakorlása sem eredményezheti azt, hogy a nép elveszíti végső ellenőrzési lehetőségét a közhatalom (akár közös, akár egyedi, tagállami formában megvalósuló) gyakorlása felett [...]”⁷

Az indokolás itt még csak az Európai Unió tekintetében értelmezi a szuverenitást, a „fenntartott szuverenitás vélelme” is csak ebben a vonatkozásban bír jelentéssel. A vélelem következménye az a nagyon fontos korlátozás, mely szerint a szuverenitás nem választható el annak forrásától, a néptől, ezért a szuverenitásról is csak a hatalom forrása mondhat le, és ezt csak kifejezett (félreérthetetlen döntéssel) teheti. Más megfogalmazásban az indokolás arra utal, hogy a szuverenitás ‘lopakodó’ korlátozása, az uniós hatáskörök önkényes bővítése nem fogadható el, mivel nem vezethető le az Alaptörvényből, amely a ‘szuverenitás korlátozásának korlátja’ is. A következő lépést a nemzeti/alkotmányos identitás értelmezése jelenti, amit az Alkotmánybíróság az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) értelmezésbe vonásával a következők szerint vezetett le:

⁷ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [59]–[60].

„Az EUSz 4. cikk (2) bekezdése értelmében '[a]z Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti (alkotmányos) identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is.'[...]

A magyar Alkotmánybíróság az alkotmányos identitás fogalma alatt Magyarország alkotmányos önazonosságát érti, és tartalmát az Alaptörvény egésze, illetve egyes rendelkezései alapján, az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint azok céljával, a Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban, esetről-esetre bontja ki.

Magyarország alkotmányos önazonossága nem statikus és zárt értékek jegyzéke, ugyanakkor több olyan fontos összetevője kiemelhető példálódzó jelleggel, amelyek azonosak a ma általánosan elfogadott alkotmányos értékekkel: a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme. Egyebek mellett ezek történeti alkotmányunk olyan vívmányai, amelyeken az Alaptörvény és általa a magyar jogrendszer nyugszik.”⁸

Az indokolás kifejezetten tömörít. Az EUSZ szövege ugyanis kifejezetten „nemzeti identitásokról” (*national identities, identité nationale, identità nazionale, nationale Identität*) rendelkezik. Az Alkotmánybíróság határozata ezt értelmezi Magyarország vonatkozásában alkotmányos önazonosággént, kifejezve ezzel, hogy Magyarország tekintetében az alkotmányosság meghatározó nemzeti sajátosság. Ennél is fontosabb az a megállapítás, amely szerint az alkotmányos önazonosság meghatározását példálódzó jogi értékekre vezethető vissza. Ezeket a jogi értékeket pedig azonosítja történeti alkotmányunk vívmányaival. Végül a jogi értékekre visszavezetett történeti alkotmányunk vívmányait az Alaptörvény és a rá épülő jogrendszer alapjának minősíti. Ezzel a levezetéssel az Alkotmánybíróság mindenkire kötelező erővel határozta meg a „történeti alkotmányunk vívmányai” fogalom megkerülhetetlen tartalmát.

⁸ Uo. Indokolás [62], [64]–[65].

Leegyszerűsítve azt lehet mondani, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmezésével nem kevesebbet állít, mint azt, hogy Magyarország esetében a (nem zárt felsorolásként említett) jogi értékek nem szabadon cserélhető elemei a jogrendszernek. Ha ugyanis ezek egyrészt önazonosságunk tartalmát, másrészt történeti alkotmányunk vívmányait jelentik, akkor mint közvetítő fogalmi tartalom rövidre zárják, egymás nélkül értelmezhetetlenné teszik az „alkotmányos önazonosság” és a „történeti alkotmányunk vívmányai” fogalmakat. A határozat azonban még ennél is tovább megy:

„Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Magyarország alkotmányos önazonossága olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri. Az alkotmányos önazonosságról ezért nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak a szuverenitás, az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot. Az alkotmányos önazonosság védelme ennek megfelelően mindaddig az Alkotmánybíróság feladata marad, amíg Magyarország szuverenitással rendelkezik. Ebből következően a szuverenitás és az alkotmányos önazonosság számos ponton érintkezik egymással, így a rájuk vonatkozó két kontrollt egyes esetekben egymásra tekintettel kell elvégezni.”⁹

Az argumentum kiinduló mozzanata szerint az alkotmányos önazonosságunk nemcsak jogi értékek nyitott gyűjteménye, hanem maga is érték. A következő fordulat ezt az értéket „olyan alapvető” minőséggel ruházza fel, amely kiemeli a jog által befolyásolható (jogi szabályban megállapítható vagy abból törölhető) egyéb értékek közül, majd ezt világossá is teszi, amikor még az Alaptörvénnyel szemben is védetté teszi. Kétségtelen, hogy ez természetjogi hatást tükröz: annak elismerését rejti, hogy a jog (így az alkotmányjog és egy alkotmánykarta) nem mindenható, nem rendelkezik szabadon az értékekkel mint a jogtól független, a tételes jogot megelőző valóság-elemekkel.¹⁰ Röviden: a történelem és a tételes jog történeti értéktartalma mint valóság-elem nemcsak megelőzi, de köti is az újabb tételes jogot. Ebből pedig nyomban következik az a gyakorlati hatás, miszerint alkotmányos önazonosságunkról és az ezzel azonos tartalmú

⁹ Uo. Indokolás [67].

¹⁰ FRIVALDSZKY János: *Klasszikus természetjog és jogfilozófia*. Budapest, Szent István Társulat, 2007.

„történeti alkotmányunk vívmányairól” nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani. Hasonlóan következik az indokolás fenti hivatkozásának utolsó mondata mint módszertani követelmény, mely szerint Magyarország esetében a szuverenitás csak a nemzetközi szerződés (mi több, itt kimondatlanul, de kevésbé vitathatóan) az Alaptörvény módosításának is korlátja.

Ha tehát az Alaptörvény a hazai jogrendszeren belül a jogalkotás korlátja (*norma normans*), akkor a Nemzeti hitvallás tizenhetedik posztulátuma és az R) cikk (3) bekezdése folytán a „történeti alkotmányunk vívmánya” fordulat és a vele azonos tartalmú, az Alaptörvény által nem használt ’alkotmányos önazonosságunk’ mint valóságos értékek minden más hazai vagy nemzetközi jogszabály normája, ideértve az Alaptörvényt is. Ez tehát – az Alkotmánybíróság értelmezése szerint minden jogi szabály tekintetében *norma normans non-normata*. A jog ténybeli valóság- és egyben értéktartalma, amely minden jogi aktus számára érinthetetlen.

Kérdés maradhat persze – még ha nem is tartozik ennek a dolgozatnak az alaptémájához –, hogy az Alkotmánybíróság határozata önkényes értelmezést ad-e történeti alkotmányunk vívmányainak, vagy az kényszerítően következik az Alaptörvényből. Erre a kérdésre a választ az alábbi 3. és 4. alfejezetben adjuk meg.

2. „...és a Szent Koronát...”

A Nemzeti hitvallás tizenhetedik posztulátuma a Szent Koronát az „és” kötőszó használatával hozzákapcsolja történeti alkotmányunk vívmányaihoz, vagyis a jogi értelmezés során a két érték elválaszthatatlan egymástól. Mindaz a tisztelet, amely megilleti történeti alkotmányunk vívmányait, megilleti a Szent Koronát is, és fordítva. Az előzőekben írtak alkalmazásával az következik ebből, hogy az Alkotmánybíróság által megfogalmazott értelmezés vonatkozik a Szent Koronára is. A legfontosabb elemeket *mutatis mutandis* megismételve: a Szent Korona maga is ’olyan alapvető’ érték, amely kiemelkedik a jog által befolyásolható (jogi szabályban megállapítható vagy abból törölhető) egyéb értékek közül, ami még az Alaptörvénnyel szemben is védetté teszi. A Szent Korona is része alkotmányos önazonosságunknak, amelyről nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, mert a Szent Korona mint valóságos érték minden más hazai vagy nemzetközi jogszabály normája, ideértve az Alaptörvényt is. Minden jogi szabály tekintetében *norma normans non-normata* jellegű, minden jogi aktus számára érinthetetlen.

Nem kerülhető meg a kérdés, hogy pontosan mire vonatkozik az Alaptörvény Szent Korona fogalma. A válasz tekintetében nincs normatív fogódzónk, mert az Alaptörvény I) cikk (1) bekezdése (hasonlóan a korábban hatályban volt ideiglenes Alkotmány 76. §-ához) csak a címerrel kapcsolatban ad támpontot. Eszerint:



„Magyarország címere hegyes talpú, hasított pajzs. Első mezeje vörössel és ezüsttel hétszer vágott. Második, vörös mezejében zöld hármasként halomnak arany koronás kiemelkedő középső részén ezüst kettős kereszt. A pajzson a magyar Szent Korona nyugszik.”

Azt tehát, hogy mit kell a Szent Korona fogalmán érteni, nem határozza meg leíró formában a Nemzeti hitvallás, sőt, az Alaptörvény más rendelkezése sem, ezt az I) cikkhez tartozó képből tudjuk meg, amely a Szent Koronaként ismert tárgy stilizált formáját tartalmazza.

Ebből következik, hogy a tárgyként az Országház kupolacsarnokában őrzött Szent Korona ugyan felismerhető a címerleírásból, de ettől még nem válik definiálható jogi fogalommá. Természete szerint – az Alaptörvényben szerepeltetés ellenére – a Szent Korona fizikai valóságában jogi tény, mégpedig tárgy. Ennek azért van jelentősége, mert a címer (miként a zászló is), és minden címerelem, így a Szent Korona ábrázolása a címerben önmagában szimbólum. Nem maga a valóság, hanem a valóság ábrázolása. A valóság és a szimbólum közötti kapcsolat mentális, adekvátsága pedig mindig megkérdőjelezhető. Egyfelől azt feltételezzük, hogy a szimbólum és a valóság között van olyan kapcsolat, amely lehetővé teszi, hogy amit a szimbólumról mondunk, azt a valóságra is értsük. Másfelől mindig vizsgálni lehet és kell, hogy a szimbólum milyen mértékben alkalmas a valóság tükrözésére.¹¹ A szimbólumok esetén tehát a valóság a meghatározó, a szimbólum a meghatározott fogalom, így a szimbólum minőség elfogadása vagy elvetése nem hat vissza a tükrözött valóságra.

A Szent Korona esetén éppen fordított a helyzet. Mivel a Nemzeti hitvallás posztulátuma tárgyi valóságot jelöl, az Országházban őrzött Szent Korona mint tárgy (a saját történetével) a valóság, és annak jogi hatása lesz a szimbólum. Ezért mondható, hogy a Szent Korona az Alaptörvény kontextusában jogi tény. Az Alaptörvény és más jogszabály ennek a jogi ténynek tulajdonít (mivel bármilyen korlátozás nélkül tulajdoníthat) jelentőséget, de magát a tárgyi va-

¹¹ Avery DULLES: *Az egyház modelljei*. Budapest, Vigília, 2003. 24–25.

lóságot nem változtathatja meg. E körülmény folytán tartozik a Szent Korona is a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat alkotmányos önazonosságunkhoz tartozó megváltoztathatatlan kategóriák közé, sőt, tárgyi mivolta miatt jogi eszközökkel még azoknál is ‘megváltoztathatatlanabb’.

Az Alaptörvény tehát a Szent Koronához mint tárgyi valósághoz annyit tesz hozzá, hogy *a)* a Szent Koronáról történeti alkotmányunk vívmányaival egy sorban rendelkezik („és”), továbbá *b)* kijelenti, hogy a Szent Korona „megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét”. Az utóbbi fordulat alkalmazásával az Alaptörvény elismeri a Szent Korona önazonosság-hordozó tulajdonságát, ami megerősíti az Alkotmánybíróság által adott értelmezés pozitív jogi megalapozottságát.

3. „...Magyarország alkotmányos állami folytonosságát...”

A Nemzeti hitvallásnak ez a fordulata minden korábbinál több kérdést vet fel (annak ellenére, hogy a dolgozat I. részében láthattuk, hogy a fordulat nem előzmény nélküli): Mit jelent az állami folytonosság? Mit jelent ennek alkotmányos jelzője?

Valószínűleg nem tévedünk, ha az állami folytonosságot illetően a szuverenitás külső oldalából indulunk ki. A szuverenitás a legegyszerűbb megfogalmazás szerint nem más, mint egy adott területen és adott népcsoport fölött ténylegesen és elvileg kizárólagosan gyakorolt (azaz fő-) hatalom, amelyet más hasonló helyzetű hatalomgyakorlók ilyenként elismernek. A szuverenitás külső oldalát ennek megfelelően a függetlenség, az önállóság és a külső kontroll nélküli döntési képesség jelenti (belső oldalát pedig a legfőbb hatalom letéteményese és az általa alkotott szabályok; ebből következnek a szuverenitáson alapuló úgynevezett belső felségjogok: a parancsolás joga és az engedelmesség kötelezettsége).¹² A külső szuverenitás a Vesztfáliei béke (1648) folytán rendelkezik egy érinthetetlen maggal, amely nem más, mint az adott szuverenitás léte. Új állami szuverenitás keletkezhet (Amerikai Egyesült Államok, Német Demokratikus Köztársaság, Koszovó), de létező szuverén állam kívülről, akarata ellenére

¹² DEZSŐ Márta: A szuverenitás. In: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris, 2002. 121–122., 136–138.; HERCEGH Géza (szerk.): *Nemzetközi jog.* Budapest, Tankönyvkiadó, 1989. 38–40.; GOMBÁR Csaba: Mire ölünkbe hullott, anakronisztikussá lett. In: GOMBÁR Csaba – HANKISS Elemér – LENGYEL László – VÁRNAI György (szerk.): *A szuverenitás káprázata.* Budapest, Korridor Politikai Kutatások Központja, 1996. 7–8., 13–45.; NAGY Boldizsár: Az abszolútum vágyáról és a törekény szuverenitásról. In: GOMBÁR–HANKISS–LENGYEL–VÁRNAI i. m. 227–233.; VILD Éva: A Szentszék és a magyar állam viszonyáról. *IURA*, 2007/1. 158–175.

nem szüntethető meg (ide nem értve tehát egy szuverén állam önkaratából bekövetkező csatlakozását más államhoz vagy államszövetséghez, vagy fordítva, szuverén államszövetség tagállamokra bomlását). Ez a nem bizonyítható, de mindenkor tiszteletben tartott¹³ körülmény (amely persze nem zárja ki egy szuverén állam jelentős területi megcsonkítását) több mint háromszáz éve a nemzetközi rend változatlan alapja.¹⁴

A ténybeli és (nemzetközi) jog által elismert szuverenitáson alapuló állami folytonosság tehát a jelenlegi nemzetközi közösség axiómája. A szuverenitás külső oldaláról nézve tehát az állami folytonosság nem az adott állam, esetünkben Magyarország alkotmányára tartozó kérdés. Nem az alkotmány hozza létre a szuverenitást (az alkotmány legfeljebb csak a szuverenitás igényét fejezheti ki, illetve tényét rögzítheti, és persze gyakorlásának módját szabályozhatja), hanem befelé az állami működés képesség, kifelé pedig (és ez a fontosabb), a más szuverén államoktól származó elismerés. Ennek következménye az is, hogy egy belső társadalmi-politikai-közjogi változás a szuverenitást, következőképpen az állami folytonosságot nem érinti (értelemszerűen a korábban vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeket sem). Ez a körülmény – a jog, így az Alaptörvény által nem kreált csak elismert értékek léte – önmagában is alá-támasztja az Alkotmánybíróság fentiekben elemzett gondolatmenetének elvi helyességét.

A Nemzeti hitvallás vizsgált posztulátumának lényege tehát nem az állami folytonosság kijelentése (mert az az Alaptörvénytől független ténykérdés), hanem ennek kapcsolatba hozása a Szent Koronával. Az a kijelentés tehát, hogy a Szent Korona megtestesíti az állami folytonosságot, semmiképpen nem a szuverenitás külső oldalához tartozik. Annál inkább a belső oldalhoz, mégpedig két tekintetben is. Egyrészt tény, hogy a Szent Korona mint tárgyi valóság végigkísérte a magyar államiság elmúlt évszázadait. Ilyenként valóban történelmi ereklye (a fenti ereklye-értelmezés mellett). Másrészt azonban a Szent Koronával koronázás közjogi következményekkel járt, és a szentkorona-tan magához a Szent Koronához további jogi tulajdonságokat kapcsolt. Kétségtelen tehát, hogy ez a jogi hatás kiemeli a Szent Koronát az egyszerű tárgyi emlékek, ereklyék közül. Legalább erre mindenképpen utal a „megtestesíti” fordulat.

¹³ A tiszteletben tartásra utal, hogy a békeszerződéseket a legyőzött szuverén államok formailag saját akaratukból fogadják el, miként Lengyelország többszöri felosztása esetén is azt látjuk, hogy formailag valamekkora területet meghagytak belőle.

¹⁴ Ld. Henry KISSINGER: *Világrend*. Budapest, Antall József Tudásközpont, 2016. 31–49.

Az állami folytonosságra az Alaptörvény és más jogszabályok máshol is utalnak. A Nemzeti hitvallás első érték-kijelentése eleve ezt rögzíti, amikor az államiságot Szent Istvánhoz köti:

„Büszkék vagyunk arra, hogy Szent István királyunk ezer évvel ezelőtt szilárd alapokra helyezte a magyar államot, és hazánkat a keresztény Európa részévé tette.”

Ugyanezt fejti ki (korábbi elfogadása ellenére az Alaptörvénnyel összhangban) a Szent István államalapításának emlékéről és a Szent Koronáról szóló 2000. évi I. törvény:

„Ezer évvel ezelőtt első királyunk, Szent István megkoronázásával a magyar nép a keresztény hitben egyesült Európa népeivel. Azóta Magyarország a keresztény Európa szerves része. Ez biztosította a magyarság fennmaradását és évszázadokon át betöltött meghatározó szerepét. Magyarország ma is Szent István államalapító művén nyugszik.

István király műve nyomán virágzó állam alakult ki a Kárpát-medencében. A magyar állam az évszázadok során, feltartóztatva a Nyugat elleni támadásokat, hozzájárult a keresztény világ fejlődéséhez. Az eltelt ezer év alatt kialakítottuk a magunk összetéveszthetetlenül egyéni kultúráját, amely egyszerismind elválaszthatatlan része az európai nemzetek sokszínű közösségének.

A magyar állam és a magyar nemzet Szent István látnoki személyisége, isteni gondviselésben bízó küldetéstudata és vasakarata révén vált alkalmassá arra a történelmi szerepre, amelyet ezer éven keresztül betöltött. A keresztény hit felvétele és a keresztény állam kiépítése tette lehetővé, hogy a magyarság visszaverje a létere törő támadásokat, hogy ne csak győzelmeiben, de a hódoltságok, megszállások, feldarabolások és diktátumok idején is megőrizze erkölcsi tartását, és túléljen öröknek hitt, hódító birodalmakat.”

Az államiság meghatározó a magyar alkotmányos rendszerben, erre utal az is, hogy az „állam” fordulat önállóan vagy szóösszetételben (például állampolgárság, államalapító, államigazgatás, állami szervek, állami feladatok, állam

jogai, állam kötelességei, állam büntetőigénye, államadósság, állam tulajdona) összesen százkilencszer fordul elő az Alaptörvényben. A mai Magyarország pedig mint állam tehát nemcsak külső szuverenitása, hanem belső önértelmezése szerint is folytonos a Szent István által alapítottal. Ez az Alaptörvény J) cikkéből is kiolvasható, amely nemzeti és egyben hivatalos állami ünneppé teszi augusztus 20-át, mégpedig „az államalapítás és az államalapító Szent István király emlékére”. Ugyanerre utal a Nemzeti hitvallás huszonegyedik érték-kijelentése:

„Hazánk 1944. március tizenkilencedikén elveszített állami önrendelkezésének visszaálltát 1990. május másodiktól, az első szabadon választott népképviselő megalakulásától számítjuk. Ezt a napot tekintjük hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetének.”

Ez utóbbi érték-kijelentés, valamint a Szent Koronával összefüggésben az állam folytonosságára használt „alkotmányos” jelző értelmezése elkerülhetlenné tesz egy rövid kitérőt az állami folytonosság és a megszakadó jogfolytonosság összefüggésének vizsgálatára. Magyarországon az állami hatalomgyakorlás alkotmányossága, azaz jogi kötöttsége, kiszámíthatósága, korlátozottsága állandó tény és törekvés. Ha bármilyen okból megszakadt vagy lehetlenné vált az alkotmányos kormányzás (török hódoltság, az Országgyűlés összehívásának elmulasztása, a Szent Koronával koronázás elmaradása, az alkotmányos jogszabályok felfüggesztése, a megszállás), szakadatlan volt a törekvés ennek visszaállítására. Az alkotmányosság helyreállítására törekvés mindezidáig sikeres volt. Ugyan nem változatlan formában, de megvalósult a török hódoltság megszűnése után, az újabb törvényes koronázással, a kiegyezéssel, az első világháborút követően az alkotmányosság helyreállításával, és legutóbb a rendszerváltozással.

Okkal állítható ezért, hogy számunkra az alkotmányosság valóban identitás-elem, enélkül Magyarország befelé nem értelmezhető, ettől a történeti tulajdonságtól nem fosztható meg az önértelmezésünk (és ebből következően az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatának értelmezése nem önkényes, nem külső „betudás”, hanem közvetlenül és maradéktalanul az Alaptörvényen nyugszik). Okkal jelenthető ki azonban az is, hogy az alkotmányosság mint állandó jelző az állami folytonosság ellenére nem jelentett és nem jelent ma sem jogi változatlanságot. Az állami folytonosság ellenére az alkotmányosság és vele az alkotmányos jogrendszer folytonossága többször megszakadt. Az

alkotmányosság visszaállítása nem mindig és nem feltétlenül járt a jogfolytonosság helyreállításával. Az alkotmányosság visszaállítása ezért nyugodjék az jogszabályok együttesén vagy kartán, nem jelentette a korábbi jogszabályok hatályának *in toto*, teljes újrakezdését,¹⁵ sőt, még az államforma azonosságát sem feltétlenül.¹⁶ Utóbbi körülmény ad magyarázatot arra is, hogy miért lehet szerepe a Szent Koronának az egyébként köztársasági államformában működő mai Magyarország alkotmányos rendjében. Nem valósult meg a teljes újrakezdés sem 1867-ben, sem 1920-ban, sem 1990-ben, sem 2012-ben. Mindhárom alkalommal annyi ’állt vissza’ a korábbi alkotmányból, amennyi visszaállítható volt, annyi viszont visszaállt. A teljesség igénye nélkül: 1867-ben a teljes 1848 előtti jogi korpusz és az áprilisi törvények egy része; 1920-ban szintén az 1918 ősze előtti törvények nagyobb része; 1990-ben az állami hatalomgyakorlás jogi kötöttsége, a hatalommegosztás, az Országgyűlés szerepe, a Kormány politikai felelőssége, a bírói függetlenség és a bírójogvédelemhez való jog. A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény az alkotmányosság helyreállítását 1990-hez képest azzal egészítette ki, hogy – amint korábban már említettük – visszakapcsolta a Magyarország alkotmányos jogrendjét a történeti alkotmányba.

4. „... és a nemzet egységét”

A posztulátumnak az a fordulata mely szerint a Szent Korona „megtestesíti [...] a nemzet egységét” (is) a rendszerváltozás utáni megfogalmazásokhoz képest is új. Megértését nehezíti, hogy a nemzet fogalom használata az Alaptörvényben nem következetes, azaz nem zárt fogalomról van szó.

A Nemzeti hitvallás bevezető fordulata, az Alaptörvénynek a Himnusz első sora utáni legelső mondata szerint

„MI, A MAGYAR NEMZET TAGJAI, az új évezred kezdetén,
felelősséggel minden magyarért, kinyilvánítjuk az alábbiakat:”

¹⁵ KUKORELLI István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Budapest, Századvég, 2006.; HORVÁTH Attila: A magyar történelmi alkotmány tradíciói. *Alkotmánybírószáji Szemle*, 2011/2. 45–57.

¹⁶ SZABÓ István: Az államforma rendezése (1920). In: BARABÁS A. Tünde – VÓKÓ György (szerk.): *A bonis bona discere: Ünnepi kötet Belovics Ervin 60. születésnapja alkalmából*. Budapest, Országos Kriminológiai Intézet, 2017. 445–458.

A fordulat tehát az Alaptörvény megalkotásának, az alkotmányozás alanyának a tagjai összességüként meghatározott „magyar nemzetet” tekinti. Ugyanerre utal az Alaptörvény negyedik módosítása (2013. március 25.) 3. cikkével beiktatott U) cikk (1) bekezdése, amely az állami berendezkedés 1990-es kialakítását (érthető rajta a korábban kifejtettek szerint az alkotmányosság visszaállítása is) a nemzetnek tulajdonítja:

„Az 1990-ben lezajlott első szabad választások révén a nemzet akaratából létrehozott, a jog uralmán alapuló állami berendezkedés és a megelőző kommunista diktatúra összeegyeztethetetlenek [...]”

Ezt az összhangot viszont megtöri egyrészt a Posztambulum, amelyben az Alaptörvény megalkotásának alanyai már az Országgyűlés képviselői:

„Mi, a 2010. április 25-én megválasztott Országgyűlés képviselői, Isten és ember előtti felelősségünk tudatában, élve alkotmányozó hatalmunkkal, Magyarország első egységes Alaptörvényét a fentiek szerint állapítjuk meg.”

A Nemzeti hitvallás és az U) cikk tehát a nemzetet (nem *in solidum*, hanem *collegialiter*) határozza meg az alkotmány (legalábbis az állami berendezkedés) alanyaként, míg a Posztambulum az alkotmányozó hatalommal bírónak feltételezett Országgyűlés képviselőit (utóbbiakat együtt: „Mi”, tehát újra nem *in solidum*, hanem *collegialiter*) nevezi meg. Ez az ellentmondás tekinthető látszólagosnak, hiszen az Országgyűlés minden további nélkül tekinthető a nemzet képviselőjének, vagyis az Alaptörvényt, az alkotmányos állami berendezkedést az Országgyűlés saját cselekményével, az általa képviselt nemzet nevében hozta létre. A „nemzet” alkotmányozó, illetve Magyarország állami működésében betöltött szerepét¹⁷ támasztja alá az is, hogy önálló főnévként vagy jelzős szerkezetben (nemzeti) százhatzor fordul elő az Alaptörvényben, ebből két helyen a „nemzet egységét” összetételben [Nemzeti hitvallás tizenhetedik posztulátuma és a 9. cikk (1) bekezdésében], míg a D) cikk a nagyon hasonló „egységes magyar nemzet összetartozását” fordulatot használja:

¹⁷ SCHANDA Balázs: Az államalkotó tényezők. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-Orac, 2014.

„Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért [...]”

Mindez a nemzet közjogi (politikai) értelmére utal, vagyis az állampolgárok összességéként felfogott nemzet-fogalomra. Ennél a látszólagosnak tekintett, ezért könnyen feloldható ellentmondásnál jóval nehezebben értelmezhető fogalmi eltérést okoz a B) cikk (3) bekezdése, amely a közhatalom forrását nem a (fentiek szerint értelmezett) nemzetnek tulajdonítja:

„A közhatalom forrása a nép.”

További értelmezendő fogalmat találunk a XXIX. cikkben, amelynek (1) bekezdése szerint

„A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők [...]”

Mivel az Alaptörvény által használt fogalmakról van szó, normatív jelentőséget kell tulajdonítanunk a *nemzet/nép* dichotómiának, valamint a további *nemzet/nemzetiség* (XXIX. cikk), *magyarországi – magyar/határon túli magyar* dichotómiáknak is. Ha az Alaptörvény közjogi alanyainak rendszerében a szuverenitással kapcsolatba hozható (hatalmi forrás) alany elnevezését alaposabban megnézzük, akkor legalább öt fogalommal találkozunk. Ezek: a *nép*, amely a B) cikk definíciója szerint a hatalom forrása, a *nemzet*, amely az államiság alanya, és amelynek egységét a Nemzeti hitvallás szerint a Szent Korona testesíti meg, a 9. cikk szerint pedig a köztársasági elnök fejezi ki, a *magyarok*, akiknek Magyarország határain belül is lenniük kell, ha a nemzet alkotói, továbbá a D) cikk szerint a határain kívül is élnek, végül pedig a *nemzeti és etnikai többség*, amely a Nemzeti hitvallás és XXIX. cikk fogalomhasználata szerint a *nemzetiségekkel* együtt államalkotó tényező. Ebben a fogalmi összetettségben nehéz, sőt, nem kizárt, hogy lehetetlen világos, logikailag is zárt rendet találni.¹⁸ Az egyszerűség érdekében ebben a tanulmányban a Nemzeti hitvallásból kiindulva az alkotmányozás alanyának, a szuverenitás birtokosának a *nemzetet* tekintjük (elfogadva ezzel a Zlinszky János által kimutatott

¹⁸ Segítségként, ha valaki mégis megpróbálná, ajánljuk GYURGYÁK János: *Ezzé lett magyar hazátok. A magyar nemzeteszmé és nacionalizmus története*. Budapest, Osiris, 2007. vagy KÁNTOR Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek. Szöveggyűjtemény*. Budapest, Rejtjel, 2004.

prioritást is a nép és a nemzet fogalmak közjogban való előfordulását illetően).¹⁹ A nemzet tehát értelmezésünk szerint a szuverenitás hordozójaként fogalmilag azonos a B) cikk által definiált néppel.²⁰ Könnyen belátható, hogy a nemzet e szerint az értelmezés szerint kétféle minőségben jelenik meg. Egyfelől – az alkotmányozást követő pillanattól – a hatalom forrása és absztrakt hordozója, vagyis – éppen az Alkotmány rendelkezése folytán – a szuverenitás legális alapja. Másrészt azonban – az alkotmányozás pillanatában – a szuverenitás ténybeli hordozója, hiszen ezért képes alkotmányozni.

A nemzet az Alaptörvényben megjelenik azonban úgy is, mint az a közösség, amelynek egységét a Szent Korona megtestesíti, a köztársasági elnök pedig kifejezi, ez pedig egy közvetlenül nem normatív, de annál jelentősebb dichotómiához vezet, mégpedig a *politikai nemzet – kulturális nemzet* érték-duálhoz. Ez már olyan ellentmondás, amit meggyőződésünk szerint az Alaptörvény rendszerében lehetetlen feloldani. Amikor ugyanis az előzőekben a nemzet és a nép fogalmát azonosnak tekintettük, ezt csak a politikai nemzet (vagyis az állampolgárok közössége)²¹ értelemben tehattük, így a magyar(országi) politikai nemzetnek részesei a magyar állampolgárok függetlenül etnikai, nyelvi vagy más konkuráló identitásuktól (így a nemzetiségek, korábbi nevükön kisebbségek is). Csakhogy a politikai nemzet nem alkalmazható, amikor azt keressük, hogy kiknek – mint nemzetnek – az egységét is testesíti meg a Szent Korona, illetve fejezi ki a köztársasági elnök? Nemcsak azért, mert politikai megnyilvánulásaiban a mindenkori köztársasági elnök gyakran a kulturális nemzetre, és nem a politikaira utal, hanem azért sem, mert a határon kívül élő magyarok alkotmányos jogalanyisága következtében nem is tehetnének mást. Azt viszont mégsem mondhatjuk, hogy a Szent Korona által megtestesített és a köztársasági elnök által kifejezett nemzet-egységnek nem részesei a magyar állampolgárságú nemzetiségek.

Feloldásként álláspontunk szerint a következő többemű következtetés szolgálhat. A nemzet olyan közösség, amelynek összetartozásában az intézményesültség, nem pedig a nyelv vagy az etnikai azonosság a legfontosabb. A saját

¹⁹ ZLINSZKY János: *Az Alkotmány értéktartalma és a mai politika*. Budapest, Szent István Társulat, 2005. 15.

²⁰ A nép és nemzet fogalma persze nem a magyar jogrend sajátossága, sőt, nem is jogi sajátosság. Szent XXIII. János pápa is megkülönbözteti írásaiban a népet és a nemzetet, előbbit az etnikai azonossággal, utóbbit az államisággal összefüggésben. Ld. *Az Egyház társadalmi tanításának kompendiuma*. Budapest, Szent István Társulat, 2007. 387. pont.

²¹ Ld. KÁNTOR Zoltán: Előszó. In: KÁNTOR i. m. 7–17.

jog nélkülözhetetlen a nemzet létehez, mivel a jog nem értelmezhető a politikai nemzetfogalom nélkül, de a nemzet sem létezhet (köz)jogi védelem nélkül.²²

Következésképpen a *nemzet* fogalom az Alaptörvényben kontextustól függően jelentheti a politikai, a kulturális nemzetet, de akár mindkettőt is. Azt lehet tehát mondani, hogy az Országgyűlés igen nagy politikai bölcsességről tett tanúbizonyságot, amikor nem feloldani próbálta a kulturális/politikai nemzet dilemmáját, hanem átvágta azt. Olyan egymásra épülő szabályokat alkotott, amelyek folytán a különbségtétel jelentős részben gyakorlati jelentőségét veszíti. Kétségtelen, hogy előfordulhatnak olyan jogi helyzetek, amelyek megoldásához továbbra is különbséget kell tenni a két nemzet-értelmezés között. Ehhez azonban nem szükséges annak egyszer s mindenkorra történő rögzítése, hogy az érintett jogszabályi vagy alaptörvényi rendelkezések a kulturális vagy a politikai nemzetre utalnak-e. Elegendő ezt az egyes konkrét helyzetekben tisztázni.

Mivel az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései együttesen azt támasztják alá, hogy sem a Magyarországon élő magyarok, sem a Magyarországon élő nemzetiségek, sem a Magyarországon kívül élő magyarok nincsenek kizárva a nemzetből, levonhatjuk a következtetést, hogy a Szent Korona a politikai és a kulturális nemzet egységét egyaránt megtestesíti, mint ahogy a köztársasági elnök kifejezi ugyanezt. Ez pedig nagyon súlyos következtetés, mert visszavezet ahhoz a belátáshoz, amit a Szent Koronával és az állami folytonossággal kapcsolatban már megállapítottunk: a ténybeli valóság megelőzi a jogot, a valóságot nem lehet erőszakkal és minden áron a joghoz igazítani. Ami a most vizsgált kérdést illeti, ez úgy konkretizálható, hogy nem az Alaptörvény hozza létre a nemzetet, azaz nem lehet nemzetet találni az alkotmány céljaira, csak egy létező nemzenek lehet alkotmánya. Ez a létező nemzet pedig Magyarország esetén összetett, de ebben a történeti összetettségében is egységes.

5. „...amely megtestesíti...”

Itt érkezünk el a legnehezebb kérdéshez, annak vizsgálatához, hogy mit jelent a nemzeti hitvallásnak az a kijelentése, hogy a Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét a Szent Korona testesíti meg, és hogy vajon ez a megfogalmazás visszatérést jelent-e a szentkorona-tanhoz. A dolgozat

²² Részletes levezetést ld. VARGA Zs. András: Megfontolások négy tételben a nemzet és alkotmány(a) összefüggéséről. *Magyar Kisebbség: Nemzetpolitikai Szemle*, 2013/3–4. 252–267.

korábbi megállapításai lehetővé teszik, hogy ne a teljes bizonytalanságból induljunk, mivel azok lényegében elvezetnek a helyes válaszhoz.

A „megtestesíti” állítás erősebb, mint a „kifejezi”. A kettő közötti különbség semmiképpen nem hanyagolható el. Nemcsak azért, mert a korábbi szöveg-előfordulásokban mindkettővel találkozunk, de azért sem, mert – legalábbis a nemzet egysége tekintetében – az Alaptörvény mindkettőt használja, de eltérő összefüggésben. Míg a Nemzeti hitvallás posztulátumában a nemzet egységét a Szent Korona megtestesíti, a 9. cikk (1) bekezdésének megfogalmazása szerint

„Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét, és örökdik az államszervezet demokratikus működése felett.”

Ha tehát először arra a kérdésre keressük a választ, hogy mit jelent a Szent Korona vonatkozásában a „megtestesíti”, a köztársasági elnök vonatkozásában pedig a „kifejezi” fordulat, akkor támaszkodhatunk a valóság és a szimbólum összefüggésével kapcsolatban írtakra. Úgy tűnik, hogy a „megtestesíti” fordulat személyességre utal (az idegen nyelvű fordítások még a magyarnál is erősebben utalnak erre: latinul *incorporarit*, angolul *embodies*, *personifies*, *incorporates*, *incarnates*, németül *personifizieren*, franciául *personnifier*, olaszul *incarnat*, oroszul *воплощает*/váploscsájjet). A „megtestesíti” fordulat tehát mindenképpen fizikai (tárgyi) valóságosságra utal és nem szimbolizálásra. Ez tehát összhangban van a Szent Korona jogi tény természetével: egyrészt nem szimbólumról, hanem az Országházban őrzött tárgyi valóságra vonatkozik az Alaptörvény szabálya, másrészt a szabály ennek a tárgyi valóságnak jogi jelentőséget tulajdonít. A „megtestesíti” fordulat következtében tehát a Szent Korona nem egyszerűen tárgyi valóság (tény), hanem jogi tény, aminek az Alaptörvény szerint közjogi következményei vannak. Ez a következmény pedig az, hogy a Szent Korona Magyarország alkotmányos önazonosságának megváltoztathatatlan eleme, mégpedig olyan értelemben, hogy a Szent Korona mint jogi tény Magyarország állami, mégpedig az alkotmányos állami folytonosságával azonos.

A köztársasági elnökre vonatkozó szabály azzal emeli ki az előző következtetésünk helyességét, hogy éppen az ellentétes viszonyra utal. A 9. cikk értelmében a nemzet egysége a valóság, a köztársasági elnök pedig ezt csak kinyilvánítja (közjogi szerepével, illetve saját közjogi cselekményeivel). A köztársasági elnök cselekménye tehát szimbolikus, amit tesz, azt a nemzetnek kell betudni (hasonlóan ahhoz, mint amit az Országgyűlés vonatkozásában láttunk: amit az Országgyűlés akar, azt a nemzet egésze akarja).

Kétségtelen, hogy az Alaptörvény szóhasználata első olvasatra összetéveszthető a szentkorona-tannal, pedig egyértelműen nem azonos azzal. Az Alaptörvény felismeri és védeni rendeli ugyan a Szent Korona közjogi szerepét, és ezt jogi kötőerővel teszi („Tiszteletben tartjuk [...]”). Ugyanakkor az Alaptörvény még csak nem is utal a szentkorona-tan meghatározó összetevőire. Nem biztosít jogi személyiséget a Szent Koronának (a „megtestesít” kifejezetten nem cselekvő ige, hanem állapotra utal, tehát a Szent Korona az Alaptörvény értelmében nem rendelkezik jogképességgel). A nemzet tagjait (közjogi értelemben) nem tekinti a Szent Korona tagjainak. Az alkotmányos szabályokat nem a Szent Koronából vezeti le. A Nemzeti hitvallás posztulátumával az Alaptörvény tehát nem a szentkorona-tanhoz, mint doktrínához nyúlt vissza, hanem attól függetlenül tulajdonít közjogi szerepet a Szent Koronának.

Megismételve és összefoglalva a kifejtetteket: a Szent Korona mint jogi tény Magyarország állami, mégpedig az alkotmányos állami folytonosságával azonos. Még rövidebben: a Szent Korona Magyarország alkotmányos önazonosságának, ezért szuverenitásának megváltoztathatatlan közjogi eleme.

A Nemzeti hitvallás tizenhetedik posztulátuma ezért tulajdonképpen nem változtatható meg (még ha ennek pozitív jogi akadálya nem is lenne). Megváltoztatása ugyanis nemcsak az Alaptörvény alapjának elvetését, hanem Magyarország alkotmányos önazonosságának, következésképp szuverén államiságának feladását jelentené.

ADALÉKOK A MAGYAR NEMZETI BANK ÉS AZ ORSZÁGGYŰLÉS VISZONYÁHOZ

VÁRNAY Ernő

egyetemi tanár (MTA TK JTI, DE ÁJK)

1. A modernkori központi bankok alkotmányos pozíciója – függetlenség és elszámoltathatóság

Néhány évtizede meggyökeresedett a meggyőződés, miszerint a demokratikus piacgazdaságokban a központi bank alkotmányos pozícióját alapvetően a széles körű függetlenségnek – személyi, intézményi, gazdasági-pénzügyi, funkcionális – kell meghatároznia. A központi bankok mint a monetáris politika kialakításának és végrehajtásának letéteményesei, leginkább azzal tudnak hozzájárulni a gazdaságpolitika hosszú távú eredményes viteléhez, ha gondoskodnak a nemzeti fizetőeszköz értékállandóságáról. A gazdaságpolitika többi eleme – fiskális politika, gazdaság szabályozás – fölötti döntés megmarad a parlamenti kontroll alatti kormányoknál.

Ezen elvek messzemenő érvényesítésével jött létre az Európai Unió közös pénzét, az eurót menedzselni hivatott Központi Bankok Európai rendszere és ennek tengelyében az Európai Központi Bank. Tekintettel arra, hogy a monetáris politika befolyásolja az egyének és szervezetek életét, joggal merült fel a központi bankok demokratikus elszámoltathatóságának (*accountability*) igénye. Az EKB esetében a ‘demokratikus deficit’ leküzdésére kézenfekvőnek tűnt az elszámoltathatóság közvetlenül választott Európai Parlament irányában történő kialakítása. Az Alapszerződés és az Európai Parlament kezdeményezése nyomán mára az uniós alkotmányos szokás szerves részévé vált az úgynevezett monetáris párbeszéd (*monetary dialogue*); az EKB elnökének az Európai Parlament Gazdasági és monetáris ügyek bizottsága (ECON) előtti félévente kétszeri meghallgatása. Ezek a meghallgatások lehetőséget adnak arra, hogy a

képviselők megismerjék az EKB tevékenységét, kérdéseikkel és felvetéseikkel akár befolyással legyenek a monetáris politikára.

Az EKB demokratikus kontrolljának igényét a 2008-ban kitört világméretű pénzügyi válság nyomán bekövetkezett változások tovább erősítették. A bank jelentős szerepet kapott a rendszerszintű és a mikroszintű prudenciális felügyelet terén, a válság kezelése során pedig a tagállami gazdaságpolitikák befolyásolásától sem riadt vissza.

A monetáris párbeszéd jól kutatható, mivel szözszerinti jegyzőkönyveik könnyen hozzáférhetők.¹ Ezt a jogi és politológiai vizsgálódások – köztük a jelen sorok szerzői – ki is használták.² Az eredmények a parlamenti demokrácia feltétlen híveit minden bizonnyal nem töltik el maradéktalan elégedettséggel. A meghallgatások jó ideig többnyire felszínesek maradtak, a képviselőknek nem sikerült leküzdeniük az elnökök szakmai fölényét, akiknek (ez különösen áll Jean-Claude Trichet elnöklésére) sikerült elkerülniük a politikailag érzékeny kérdéseket. Annak ellenére, hogy a bizottságnak – a képviselőknek – nagyon komoly szakmai háttér állt rendelkezésére (*expert panel*), s hogy Mario Draghi elnöklése óta (2011. november 1.) a meghallgatások a korábbinál jóval informatívabbá, szakmailag igényesebbé váltak, mégsem mondhatjuk, hogy a monetáris párbeszéd számottevő hatást gyakorolt volna a monetáris politikára. Szerepe tehát inkább az EKB átláthatóságához való jelentős hozzájárulás.

2. A Magyar Nemzeti Bank alkotmányos pozíciója – feladatok, függetlenség és elszámoltathatóság

Kézenfekvőnek tűnt, hogy az EKB – Európai Parlament kapcsolat analógiájára vessünk egy pillantást a magyar központi bank függetlensége és demokratikus elszámoltathatósága helyzetére a most záruló országgyűlési ciklusban.

¹ Ld. <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/econ/monetary-dialogue.html>

² Csak példálózóan: L.W. GORMLEY – J. DE HAAN: The Democratic Deficit of the European central Bank. *European Law Review*, vol. 21., no. 95. (1996); Ernő VÁRNAY: La Banque centrale européenne et le principe démocratique. In: Louis BALMOND – Joël RIDEAU (ed.): *Actes du VIIIe Séminaire Doctoral International et Européen Nice*. Nice, Université de Nice-Sophia Antipolis, 2009. 77–97.; Fabian AMTENBRINK – Kees VAN DUIN: The European Central Bank before the European Parliament: Theory and Practice after Ten Years of Monetary Dialogue. *European Law Review*, vol. 34., no. 4. (2009) 561–583.; Stefan COLLIGNON – Sebastian DIESSNER: The ECB Monetary Dialogue with the European Parliament: Efficiency and Accountability during the Euro Crisis? *Journal of Common Market Studies*, vol. 54., no. 6. (2016) 1296–1312. és az ott hivatkozott munkák.

A két bank feladatai nagyrészt megegyeznek, mivel elsődleges (célként meghatározott) feladatuk az árstabilitás elérése és megtartása, ennek veszélyeztetése nélkül támogatják az Európai Unió illetve a Kormány gazdaságpolitikáját. Ma már mindkét bank a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitása és a bankfelügyelet terén is feladatot és hatáskört kapott.

A Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB, Bank) a magyar alkotmányos rend része, Magyarország központi bankja. A hatályos alkotmány (Magyarország Alaptörvénye) alapján felelős a monetáris politikáért és ellátja a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét. A Bank elnökét és alelnökeit (legalább kettő, legfeljebb három) a köztársasági elnök a miniszterelnök javaslatára hat évre nevezi ki.³ Az alkotmány a monetáris politikáért viselt felelősség kérdését, továbbá a Bank szervezetére és működésére vonatkozó részletes szabályok megalkotását sarkalatos törvénybe utalja. A jelenleg hatályos jegybanktv. (Jbtv.) a 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról.

2.1. Az MNB feladatai

Az MNB feladatait és elérendő céljait részletesebben a Jbtv. határozza meg (Jbtv. 4. §). Az MNB elsődleges feladata a monetáris politika meghatározása és megvalósítása. A monetáris politika (az MNB) elsődleges célja az árstabilitás elérése és fenntartása.⁴ Az MNB támogatja a pénzügyi közvetítő rendszer stabilitását, ennek érdekében kialakítja és végrehajtja a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitására vonatkozó makroprudenciális politikát. A Bank ellátja a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét és szanalási hatóságként jár el. Ezzel összefüggésben törvény vagy törvény felhatalmazás alapján kiadott jogszabály feladatot állapíthat meg a Bank számára.

A Bank fogyasztói érdekvédelmi feladatokat is kapott. A monetáris politikához (ideértve a devizapolitikát), a makroprudenciális feladatokhoz, az EKB részére nyújtandó statisztikai adatszolgáltatáshoz kapcsolódó feladatok az MNB úgynevezett elsődleges feladatai. A pénzügyi közvetítőrendszer felügyelete és a fogyasztói érdekvédelem nem tartoznak a Bank elsődleges feladatai közé.

A Jbtv. 3. § (2) bekezdése értelmében

³ Alaptörvény 41. cikk (2) és (3) bekezdések.

⁴ Jbtv. 3. § (1) bekezdés.

„Az MNB elsődleges céljának veszélyeztetése nélkül támogatja a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának fenntartását, ellenállóképességének növelését, a gazdasági növekedéshez való fenntartható hozzájárulásának biztosítását és a rendelkezésre álló eszközökkel a Kormány gazdaságpolitikáját.”

Az EKB és az MNB alkotmányos helyzete alapvetően megegyezik, hiszen az MNB is teljes körű (jogi) függetlenséget élvez, miközben elnöke beszámolási kötelezettséggel tartozik az Országgyűlésnek.

A törvény a Bank jogállását illetően azt is rögzíti, hogy az MNB a Központi Bankok Európai Rendszerének tagbankja és tagja a Pénzügyi Felügyeletnek Európai Rendszerének.

2.2. Az MNB függetlensége

Az MNB intézményi függetlenségét a jegybanktörvény 1. § (2) bekezdése rögzíti.

„Az MNB, valamint szerveinek tagjai az e törvényben foglalt feladataik végrehajtása és kötelességeik teljesítése során függetlenek, nem kérhetnek és nem fogadhatnak el utasításokat a Kormánytól, az Európai Központi Bank (a továbbiakban: EKB) és a (3) bekezdésben meghatározott esetek kivételével az Európai Unió intézményeitől, szerveitől és hivatalaitól, a tagállamok kormányaitól vagy bármilyen más szervezettől, illetve politikai párttól. A Kormány vagy bármilyen más szervezet tiszteletben tartja ezt az elvet és nem kísérli meg az MNB, valamint szervei tagjainak befolyásolását feladataik ellátása során.”

Az MNB mint a Központi Bankok Európai Rendszerének tagbankja függetlenségét az uniós jog, pontosabban az Európai Unióról szóló szerződés értelmében is biztosítani kell.⁵ Az MNB személyi függetlenségét hívatott biztosítani, hogy a Bank elnökét a köztársasági elnök nevezi ki hat évre, ami

⁵ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 130. és 130. cikke. A 131. cikk értelmében: „Valamennyi tagállam biztosítja, hogy nemzeti jogszabályai – nemzeti központi bankjának státútumát is beleértve – összeegyeztethetők legyenek a Szerződésekkel és a KBER és az EKB alapokmányával.”

túlnyúlik az országgyűlési választások közötti időtartamon és a Kormány hivatali idején. A Bank legfőbb döntéshozó szervének, a Monetáris Tanácsnak az elnökön és az alelnökön kívüli tagjait az Országgyűlés hat évre választja meg. Függetlenségük érdekében elmozdításuk az uniós jog hatálya alatt áll.⁶ A pénzügyi függetlenség záloga, hogy az MNB osztalékot csak saját elhatározása alapján fizet a költségvetésbe, miközben a költségvetés a veszteségét megtéríti.⁷ Korábban jeleztük, hogy a Bank elnökének a Költségvetési Tanácsban viselt tagságát a Bank függetlensége szempontjából némileg aggályosnak ítéljük. A Költségvetési Tanács (további tagjai a Költségvetési Tanács elnöke és a Számvevőszék elnöke) ugyanis megítéli a költségvetés megalapozottságát, az államadósságra és a költségvetési hiányra vonatkozó előírások tekintetében hozzájárulása nélkül a költségvetés nem fogadható el. Ezzel az MNB elnöke bizonyos mértékig osztozik a Kormány gazdaságpolitikáját tükröző költségvetésért viselt felelősségében, ami a Kormánytól (és az Országgyűléstől) való függetlenség teljességén esett csorba.⁸

2.3. Az MNB átláthatósága és elszámoltathatósága

Az MNB átláthatósága és elszámoltathatósága egymással összefügg, mindkettő nélkülözhetetlen a demokratikus alkotmányos berendezkedésben, mégsem teljesen azonosak. Az átláthatóság (transzparencia) a döntések meghozatalának a demokratikus közvélemény általi megismerhetőségét, míg az elszámoltathatóság a döntések helyességéről való véleményformálás, adott esetben ez alapján a döntéshozókra visszaható állásfoglalás (netán szankció) elfogadásának lehetőségét jelenti.

Úgy gondoljuk, hogy az MNB átláthatósága alapvetően elismerésre méltó. A Monetáris Tanács közleményt tesz közzé az üléseiről. A meghozott döntéseket az ülést követően nyomban, azok indoklását, az ülés rövidített jegyzőkönyvét pedig az ülést követő mintegy két hét elmúltával publikálja. A rövidített jegyzőkönyv a kamatdöntések indoklását és a (név szerinti!) szavazatokat is tartalmazza.

Az MNB működésének jogszerűségét több jogintézmény hívatott biztosítani.

⁶ Jbtv. 9. § (10) bekezdés.

⁷ Jbtv. 166. § (2) és (3) bekezdések.

⁸ VÁRNAY Ernő: Közpénzügyek az alkotmányban – az adósságfék. *Jogtudományi Közlöny*, 2011/10. 483–495.

Elsőként az MNB folyamatos tulajdonosi ellenőrző szervét, a felügyelőbizottságot kell említenünk.⁹ A jegybanktörvény értelmében a felügyelőbizottság ellenőrzési hatásköre nem terjed ki a Bank legfontosabb feladataira, így a monetáris politika vitelére, a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletére sem.¹⁰

Másodikként az Állami Számvevőszék, az Országgyűlés általános pénzügyi ellenőrző szerve vonatkozó hatáskörére kell rámutatnunk. A Számvevőszékről szóló törvény¹¹ 5. § (10) bekezdése értelmében:

„Az Állami Számvevőszék ellenőrzi a Magyar Nemzeti Bank gazdálkodását és a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvényben foglaltak alapján folytatott, az alapvető feladatok körébe nem tartozó tevékenységét. E körben az Állami Számvevőszék azt ellenőrzi, hogy a Magyar Nemzeti Bank a jogszabályoknak, az alapszabályának és a közgyűlése határozatának megfelelően működik-e.”

A fentiek alapján azt mondhatjuk, hogy az MNB alapvető feladatai tekintetében a szó szoros értelmében vett ellenőrzésnek nincs alávetve. A Bank a monetáris politikával, a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásával, a Kormány gazdaságpolitikájának támogatásával kapcsolatos tevékenységének demokratikus elszámoltathatóságát a következő rendelkezések igyekeznek megteremteni:

Az Alaptörvény rögzíti, hogy az MNB elnöke a Bank tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek [41. cikk (4) bekezdés]. A Jbtv. 2. §-a ezt úgy konkretizálja, hogy az MNB elnöke az Országgyűlésnek írásbeli és szóbeli beszámolási kötelezettséggel tartozik. A Jbtv. az MNB elnökének további beszámolási, illetve tájékoztatási kötelezettségeket ír elő:

- „131. § (1) Az Országgyűlés írásbeli vagy szóbeli eseti tájékoztatást kérhet az MNB elnökétől.
- (2) Az MNB elnöke féléves rendszerességgel írásban beszámol az Országgyűlés gazdasági ügyekért felelős állandó bizottságának az MNB féléves tevékenységéről az éves beszámoló tartalmának megfelelő tartalommal. Az Országgyűlés gazdasági ügyekért felelős állandó bizottságának kérésére a beszámolóval

⁹ Jbtv. 14. § (1) bekezdés.

¹⁰ Jbtv. 14. § (3) bekezdés.

¹¹ 2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről.

összefüggésben az MNB elnöke személyes megjelenésre és a beszámoló szóbeli kiegészítésére köteles.

- (3) Az Országgyűlés elnöke vagy az Országgyűlés gazdasági ügyekért felelős állandó bizottságának elnöke kérésére az MNB elnökét rendkívüli beszámolási kötelezettség is terheli.
- (4) Az MNB elnöke külön felkérésre tájékoztatást ad az Országgyűlés feladatkörrel rendelkező bizottságának.”

Az elszámoltathatóságot segíteni hivatott a Jbtv. 135. § (1) bekezdésének előírása, miszerint:

„Az MNB a monetáris folyamatok alakulásáról és alapvető feladatai körébe tartozó egyéb lényeges kérdésekről – amennyiben törvény eltérően nem rendelkezik – legalább negyedévente jelentést készít és hoz nyilvánosságra. A tájékoztatás módjáról és gyakoriságáról az MNB közleményt jelentet meg.”

Az MNB a jelentéskészítési és nyilvánosságra hozatali kötelezettségeinek éves jelentés, féléves jelentés és évente kétszer úgynevezett időközi jelentés készítésével és a Bank honlapján történő közzétételével tesz eleget. A nyilvánosság tehát negyedévente kap átfogó beszámolót a Bank tevékenységéről és arról a gazdasági közegről, amelyben ez a tevékenység zajlik. A Bank egyes tevékenységeihez kapcsolódóan rendszeresen további jelentéseket tesz közzé. Emeljük ki a Bank elsődleges céljához kapcsolódó Inflációs jelentést:

„Annak érdekében, hogy a közvélemény számára érthető és világosan nyomon követhető legyen a jegybank politikája, az MNB az »Inflációs jelentés« című kiadványában számol be az infláció korábbi és várható alakulásáról, és értékeli az inflációt meghatározó makrogazdasági folyamatokat. 2011-től februárjától a Magyar Nemzeti Bank évente négyszer (márciusban, júniusban, szeptemberben és decemberben) készíti el egymással egyenrangú inflációs jelentéseit. A jelentések – a legjobb nemzetközi gyakorlattal összhangban – a Monetáris Tanács kamatmeghatározó ülése után két nappal, délelőtt 10 órakor kerülnek publikálásra.¹²

¹² Ld. <https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/inflacios-jelentes>

Az elszámoltathatóság ‘proaktív’ formája, hogy a Monetáris Tanács tagjait (az elnök és az alelnökök kivételével) az Országgyűlés hat évre választja meg, és a Monetáris Tanács tagjának javasolt személyt az Országgyűlés gazdasági ügyekért felelős állandó bizottsága meghallgatja.¹³

3. Az MNB Országgyűlés általi elszámoltatásának gyakorlásáról

Az MNB Országgyűlés általi demokratikus elszámoltathatóságának jogi feltételei nyilvánvalóan csak a lehetőségét teremtik meg a tényleges elszámoltatásnak. Írásunk eredeti célja éppen ez, pillantást vetni arra, hogy az Országgyűlés plénuma, illetve „a gazdasági ügyekért felelős állandó bizottság” miként él meglehetősen széles körű jogosítványával.

Elvi szintű elvárásaink a következők lehetnek:

- Az Országgyűlés (plénuma) és különösen állandó bizottsága, a Gazdasági bizottság egyáltalán éljen a beszámoltatás – a beszámolókról, jelentésekről folytatott érdemi eszmecsere, adott esetben érdemi kritikái észrevételek megfogalmazása – eszközeivel.
- Az ‘érdemi’ beszámoltatás akkor valósulhat meg, ha a képviselők ismerik az írásbeli és szóbeli beszámoló tartalmát, megfelelő tájékozottsággal rendelkeznek a tartalom megértésére (ez nemritkán egyáltalán nem magától értetődően teljesülő követelmény), politikai orientációjuk (pártállásuk) alapvetően nem akadályozza tárgyilagos véleményalkotásukat.
- Az MNB elnöke és a Monetáris Tanácsba jelölt személyek vegyék komolyan a meghallgatást, az elnök szóbeli tájékoztatója legyen tárgyilagos, a képviselők által felvetett kérdéseket érdemben válaszolja meg.
- A fenti ‘minimális’ követelményekhez hozzátesszük az elszámoltathatóság talán legfőbb letéteményese, a Gazdasági bizottság összetételére vonatkozó javaslatunkat: Mivel a bizottság Bankkal kapcsolatos munkája (meghallgatások) az Országgyűlés elszámoltató-ellenőrző feladatához kapcsolódik, a bizottság politikai (pártállás szerinti) paritásos összetételt tartanánk helyesnek. (Ez különösen igaz a vizsgált 2014–2017 közötti időszakra, amikor a Bank és a Kormány között intenzív, nyilvánosan is vállalt együttműködés valósul meg.)

¹³ Jbtv. 9. § (6) bekezdés.

3.1. A Gazdasági bizottság 2015–2017-es üléseinek tapasztalataiból

Az Országgyűlés ügyrendjének megfelelően a Bank éves üzleti jelentése és beszámolója először a Gazdasági bizottság elé kerül. A bizottság az Országgyűlés plénuma számára az éves jelentés és beszámoló elfogadásáról határozati javaslatot fogad el. A bizottságnak kormánypárti (Fidesz) elnöke, három kormánypárti és egy ellenzéki alelnöke, további öt kormánypárti és hat ellenzéki képviselő tagja van. Ez az összetétel – ami nagyrészt leképezi az Országgyűlés összetételét – nem sok jót ígér a Bank parlamenti elszámoltathatóságának ki-egyensúlyozottságára nézve.

A vizsgált három évben a bizottság 30, 31, illetve 30 ülést tartott. Ezek napirendjén összesen 16 alkalommal szerepelt az MNB-t érintő tárgy. Ebből három ülés napirendjén a Monetáris Tanácsba jelölt személyek meghallgatása szerepelt.¹⁴ Egy ülésen az MNB felügyelőbizottságába jelölt személyeket hallgatták meg a képviselők.¹⁵ Meghallgatták továbbá az MNB alelnöki posztjára jelölt személyt.¹⁶ További hat ülésen az MNB alapítványával, illetve az MNB felügyelőbizottsága hatáskörének kiterjesztésével kapcsolatos jegybanktörvény módosításokra irányuló törvényjavaslatok tárgysorozatba vételéről döntöttek.

A Bank monetáris politikai döntéshozó szervébe, a Monetáris Tanácsba formális-jogilag maga a bizottság tesz javaslatot.¹⁷ A bizottság számára ugyanakkor érkezhethet ‘javaslat’ a kormánypártok részéről. A ‘javasolt’ személyek meghallgatása során a jelölt ismerteti szakmai pályafutását, alátámasztandó, hogy megfelel a tagságra, majd ismerteti, hogy a Tanácsban milyen célok elérését kívánja támogatni. Ez utóbbiak a Bank aktuális politikáival való messzemenő azonosulást tükrözik. A bizottság ezután többségi szavazással támogatta a jelöltek plénum előtti eskütételét, azaz jogilag az illetők a bizottság jelöltjeivé váltak.

A bizottság (párt)politikai egyoldalúságát is érzékeltetheti, hogy az ellenzéki képviselők által egyes kritikai észrevételek alapján megfogalmazott törvényjavaslatainak (a jegybanktörvény módosítása, a Számvevőszékről szóló törvény módosítása) még a tárgysorozatba vételét sem támogatta.¹⁸

¹⁴ GAB-39/2014-2018. sz. ülés, GAB-67/2014-2018. sz. ülés, GAB-85/2014-2018. sz. ülés.

¹⁵ GAB-39/2014-2018. sz. ülés.

¹⁶ GAB-40/2014-2018. sz. ülés.

¹⁷ Jbtv. 9. § (11) bekezdés.

¹⁸ GAB-34/2014-2018. sz. ülés, GAB-57/2014-2018. sz. ülés, GAB-62/2014-2018. sz. ülés, GAB-66/2014-2018. sz. ülés, GAB-83/2014-2018. sz. ülés.

A bizottság talán legnagyobb jelentőségű ülései a Bank éves üzleti jelentéseiről és beszámolójáról tartott részletes viták.

A bizottság 2015. október 27-én tartott ülésén egyszerre került sor az MNB 2012., 2013., valamint 2014. évről szóló üzleti jelentése és beszámolója vitájára, valamint azok elfogadásáról szóló határozati javaslat elfogadására.¹⁹ Sajnos, annak nem találtuk nyomát, hogy ezt az alkotmányos 'rendetlenséget' a bizottságban vagy az Országgyűlés plénumán szóvá tették volna.

Egy-egy ülésen az MNB 2015-ről, illetve 2016-ról szóló üzleti jelentését és beszámolóját vitatták meg és fogadtak el határozati javaslatot a képviselők.²⁰ Ezekon az üléseken a Bank elnöke, Matolcsy György megjelent, és röviden összegezte az adott évi jegybanki működés legfontosabb eredményeit. Ezt követően a bizottság tagjai (a képviselők) hozzászólásai következtek, majd a Bank elnöke válaszolt.

Az ellenzéki képviselők túlnyomórészt erősen kritikus, a kormánypárti képviselők elismerő stílusban és tartalommal szólaltak fel. Az ülésidő nagyobb részét kitevő ellenzéki felszólalások túlnyomórészt nem az MNB jegybanktörvényben meghatározott feladataival foglalkoztak. Ez alól az egyik kivétel, hogy a Questor-botrány kapcsán a Bank felügyeleti tevékenységének hiányosságaira igyekeztek rámutatni a képviselők.

A felszólalók többsége voltaképpen a Bank társadalmi felelősségvállalási tevékenységével foglalkozott, így az MNB alapítványával, a Bank festmény- és ingatlan- ('kastély', Eiffel Palace) vásárlásaival. Az ellenzéki képviselők felszólalásainak a jegybank elnöke személyéhez köthető, politikai élt sem nélkülöző bírálata szintén jelentős teret foglalt el.

Ugyancsak bírálták a képviselők a banki alkalmazottak személyi juttatásainak jelentős növelését, a banki alkalmazottak kedvezményes hitelfelvételi lehetőségét.

Az ellenzéki képviselők nehezményezték azt a jogilag egyértelmű helyzetet, miszerint a Bank a nyereségének felhasználásáról maga dönt, míg a veszteségét a törvény értelmében a költségvetés megtéríti. Többen javasolták, hogy a nyereséget a Bank fizesse be a költségvetésbe.

¹⁹ GAB-43/2014-2018. sz. ülés.

²⁰ GAB-81/2014-2018. sz. ülés és GAB-101/2014-2018. sz. ülés (a GAB-83/2014-2018. sz. ülésen a 2016-os beszámolóhoz kapcsolódó határozati javaslatához benyújtott módosító indítványról szavaztak – vita nélkül – a képviselők).

3.2. Az MNB az Országgyűlés plénumán

A plénumon az üzleti jelentés és beszámoló, valamint az ezek elfogadásáról szóló határozati javaslat együttes általános vitájára kerül sor. A beszámolóról szóló napirendi pont előterjesztője a Bank elnöke, az elfogadásáról szóló határozati javaslat (a bizottság önálló indítványaként) előterjesztője a Gazdasági bizottság tagja.

A Bank elnöke a vita elején kap szót, hozzászólásában összegzi a Bank előző évi tevékenységét, annak eredményeit. Matolcsy György MNB-elnök ezután távozott az ülésteremből, a Bankot elnökhelyettese képviselte az ülésen.

A plenáris ülésen lezajlott három utóbbi vita²¹ (az Országgyűlés 2015-ben egyszerre tárgyalta meg a 2012-ről, 2013-ról és 2014-ről szóló üzleti jelentéseket és beszámolókat, 2017 februárban került sor a 2015. évi üzleti jelentés és beszámoló, 2017 októberében pedig a 2016-ról szóló üzleti jelentés és beszámoló vitájára a plenáris ülésen) fontosabb jellemzői:

Amint a Gazdasági bizottság ülésén, az Országgyűlés plénumán is jellemző volt, hogy az ellenzéki képviselők túlnyomórészt erősen kritikus, a kormánypárti képviselők elismerő stílusban és tartalommal szólaltak fel. A frakciók, a Gazdasági bizottság és a plénum közötti viszonyt jól jellemezhetjük Bánki Erik hozzászólásával:

„Könnyű helyzetben vagyok, hiszen a Gazdasági bizottság elnökeként a bizottság álláspontja tulajdonképpen nem volt más, mint a bizottság többségi frakcióinak, a Fidesz és a KDNP frakcióinak az álláspontja. Ilyen értelemben az a vezérszónoki beszéd, amit bizottsági véleményként elmondtam, tulajdonképpen megegyezik a Fidesz frakciójának álláspontjával.”²²

Erőteljes kritika érte – megítélésünk szerint teljesen jogosan – a Bank elnökét, hogy expozéját követően mindhárom alkalommal rögtön elhagyta az üléstermet, és vissza sem tért oda. Ezt ellenzéki képviselők egyfajta gyávaságnak, a parlamenti vita előli megfutamodásnak, az Országgyűlés, a képviselők tekintélye csorbításaként minősítették. (Az ülésen a Bank vezetését képviselő elnökhelyettes a vitába nem kapcsolódott be, a hozzászólásokra az ülés végén,

²¹ 2015. november 4-én tartott ülés, Országgyűlési Napló 113. szám; 2017. február 22-én tartott ülés, Országgyűlési Napló 201. szám; 2017. október 18-án tartott ülés, Országgyűlési Napló 248. szám.

²² Országgyűlési Napló, 2017. február 22. ülés, 32659. hasáb.

a nagyrészt kifejezetten szakmai kérdések kapcsán kért szót.) Magunk arra is utalunk, hogy az EKB elnöke az Európai Parlament előtti meghallgatásán magától értetődően végig jelen van, ebben a tekintetben a meghallgatás joggal nevezhető ‘monetáris párbeszédnek’.

Mivel megítélésünk szerint a Bank ezekben az években valóban jelentős szakmai eredményeket tudott felmutatni – az árszínvonal emelkedése alacsony volt, az alacsony jegybanki kamatok hozzájárultak az államadósság-szolgálat költségvetési terhének enyhítéséhez, az államadósság deviza-összetétele, jelentősen enyhítve az államháztartás sérülékenységét, a forint javára tolódott el, a két növekedési hitelprogram (NHP) hozzájárult a vállalati hitelezés zsuogrodásának megállításához, a közép- és kisvállalati szektor hitellehetőségeinek javulásához –, az ellenzéki képviselők jószereivel kizárólag bíráló felvetései egyoldalúaknak hatottak, csökkentve a vita intellektuális értékét.

Egyes hozzászólásokban érezhető volt a képviselők szakkérdésekben mutatott bizonytalansága (nyersebben hozzá nem értése). Előfordult, hogy árszínvonal helyett árfolyamról beszélt a képviselő. A képviselők számára láthatóan nem volt egyértelmű az MNB eredményének és veszteségének a gazdasági természete, felhasználásának jogi és közgazdasági vonatkozása. (Kivétel talán Schiffer András hozzászólása, aki a nyereség felhasználására is szakmai jellegű követelményt fogalmazott meg.)²³ A kormánypárti képviselők inkább csak megismételték a beszámolóban szereplő pozitív mozzanatokat, rámutatva azok fontosságára, aláhúзва ezzel a Bank működésének eredményes, elismerést érdemlő voltát.

4. Az MNB társadalmi felelősségvállalási programja

Az Országgyűlés Gazdasági bizottságában és a plénumon is messze legtöbb kritika az MNB úgynevezett társadalmi felsőségvállalási programjához kötődő tevékenységét érte.

Az MNB 2014 májusában elfogadott Alapokmányában²⁴ a Bank „újrafogalmazza küldetését, jövőképét, alapértékeit, illetve kiemelt stratégiai és intézményi céljait”.²⁵ Ez a dokumentum az alkotmányban és a jegybanktörvényben

²³ Országgyűlési Napló, 2015. november 4-ülés, 18699. hasáb.

²⁴ Az Alapokmány saját magát így jellemzi: „Az Alapokmány, mint a Magyar Nemzeti Bank belső »Alkotmánya« kijelöli a magyar jegybank jövőbeli működésének kereteit.”

²⁵ Ld. <https://www.mnb.hu/letoltes/a-magyar-nemzeti-bank-alapokmánya-1.pdf>, Előszó.

rögzítettekén túl szól a Bank „társadalmi felelősségvállalásáról”. Itt találjuk a magyar közgazdaságtani szaktudás fejlesztését és támogatását, a nemzeti kultúra támogatását, szociális támogatások nyújtását és az úgynevezett értéktár programot. Ez utóbbi program kiemelt céljai:

- értékelvű felelősségvállalás a kulturális örökségvédelem területén,
- társadalmi-közösségi befektetésként a hazai műkincsvagyon gyarapítása, művészeti és társadalmi elismerésre számot tartó jegybanki gyűjtemény kialakítása,
- a gyűjtemény bemutatásával, a műkincsekről összeállított kiadványokkal, információk közreadásával értékteremtés megvalósítása,
- a műkincsek felkutatásának, helyreállításának, megőrzésének, bemutatásának támogatásával a művészeti értékek megőrzése és gyarapítása.

Az értéktár program menedzselésére a Bank Tanácsadó Testületet állított fel. A Testület a Bank igazgatósága által meghatározott működési és szerzeményezési szabályzat alapján végzi a munkáját, biztosítva a szükséges szakértelmet, a jogszerűséget, az átláthatóságot és a program kitűzött céljainak elérését.

A társadalmi felelősségvállalási program jogi alapjainak meghatározása kapcsán az Alapokmány a következőket rögzíti:

„A Magyar Nemzeti Bank gazdálkodási függetlenségéből következik, hogy társadalmi felelősségvállalási stratégiájának megvalósítására ne csak a bírságbevételekből, hanem bármely egyéb rendelkezésére álló forrásból is finanszírozást biztosítson. A törvény a bírságbevételek felhasználása tekintetében egyfajta célhoz kötöttséget határoz meg, a Magyar Nemzeti Bank további bevételei tekintetében korlátokat vagy egyéb előírásokat nem tartalmaz. Mindezek alapján a Magyar Nemzeti Bank – a jegybankra alkalmazandó egyéb általános alapelvek figyelembevételével – dönt arról, hogy a jegybank társadalmi felelősségvállalási stratégiáját miként valósítja meg.”²⁶

Úgy tűnik, hogy az MNB törvényen alapuló ’gazdálkodási függetlenségét’ úgy értelmezi, mint ami számára a rendelkezésére álló pénzek (bírságok és egyéb pénzek) fölötti teljes szabadságot biztosít.

²⁶ Alapokmány 1.2. pont.

Az MNB 2014-ben rögzített „Társadalmi felelősségvállalási stratégia” című dokumentumának²⁷ a jogi keretekkel kapcsolatos 1.1. pontja megfogalmazása szerint:

„[A] társadalmi felelősségvállalás körébe eső tevékenységek egy része törvényi kötelezettség, míg más részét az önként vállalt célok jelöli ki.”

A „stratégia” a felelősségvállalási program pénzügyi alapjairól már világosabban fogalmaz, és a vonatkozó döntéshozót is rögzíti:

„A Magyar Nemzeti Bank működés irányításért felelős döntéshozó testülete – fenntartható pozitív eredmény esetén, annak mértékéig – a gazdálkodásra vonatkozó jogszabályokat betartva szabadon dönt arról, hogy a jegybank társadalmi felelősségvállalási stratégiáját miként valósítja meg.”

Megítélésünk szerint a Bank társadalmi felelősségvállalási programjának jogi alapjai rendkívül hiányosak. Az Alapokmány jogalapjára, jogi természetére nem sikerült rátalálnunk. Nem állja meg a helyét a Bank álláspontja, miszerint a társadalmi felelősségvállalással összefüggő tevékenységek egy részét a Bank „önként vállalt célok” elérése érdekében végzi. A Jbtv. 4. § (11) bekezdése értelmében:

„Az MNB számára feladatot törvény és a (9) bekezdés szerinti feladatokhoz kapcsolódóan törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabály állapíthat meg. Az MNB törvényben és törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabályban meghatározott feladatának összhangban kell állnia az MNB-nek az e törvényben meghatározott alapvető feladataival és felelősségével.”

A Bank tehát nem állapíthat meg saját, a törvényben nem rögzített feladatot. Ezt a Bank maga is érzi, ezért legitimációs bázisként a más központi bankok gyakorlatára hivatkozik.

A Bank ingatlanbefektetési programját, a magyar műalkotások és kulturális vagyontárgyak vásárlását célzó programját az EKB is aggályosnak ítélte, mivel

²⁷ Ld. <https://www.mnb.hu/letoltes/mnb-tarsadalmi-spread-low-1.pdf>

azok „potenciálisan ellentétben állnak a monetáris finanszírozás tilalmával, amennyiben úgy tekinthetők, hogy az MNB állami feladatokat vállal át, vagy más módon pénzügyi előnyöket nyújt az államnak”²⁸

5. Konklúziók

A fentiek alapján a következő összegző megállapítások kínálkoznak:

- Az Országgyűlés Gazdasági bizottságában és plénumán alkalom nyílik a Bank szervei és tevékenysége elszámoltatására.
- Az Országgyűlés plénuma – és különösen annak Gazdasági bizottsága – a jelenlegi parlamenti ciklusban²⁹ távolról sem használta ki a Bank elszámoltatására a törvényben biztosított lehetőségeket, több beszámoltatási, meghallgatási lehetőséggel egyáltalán nem élt.
- Az Országgyűlés plénumán felszólaló képviselőknek és a Gazdasági bizottság tagjainak a Bank tevékenységét értékelő hozzászólásai párthovatartozás szerint homlokegyenest ellentétes irányúak voltak; az ellenzéki képviselők szinte kizárólag kritizáltak, a kormánypárti képviselők kizárólag elismerően szóltak. Ezért azt mondhatjuk, hogy az érdemi parlamenti elszámoltathatóság ’politikafüggetlen’ követelménye a magyar Országgyűlés gyakorlatában nem érvényesül.
- Az különösen sajnálatos, hogy a Bank elsődleges feladatával, a monetáris politikával kapcsolatban alig hangzott el szakmailag megalapozott vélemény.
- A magyar alkotmányos kultúra kibontakozása szempontjából kifejezetten károsnak ítéljük a Bank elnökének az Országgyűlés plénumával kapcsolatos, immár szokássá vált magatartását (expozéja után távozik, nem reflektál a képviselők kritikai felszólalásaira).
- A magyar alkotmányos kultúra gyengeségére utal, hogy a Bank oly sokat bírált társadalmi felelősségvállalási programjának hiányzó alkotmányjogi megalapozására (más szóval alkotmányellenes voltára) a képviselők nem mutattak rá.

²⁸ EKB: *Éves jelentés 2014.* 93–94.; *Éves jelentés 2015.* 87–88.

²⁹ Szerkesztői megjegyzés: a szerzői utalás a 2014–2018. közti ciklusra vonatkozik.

A PÉNZÜGYI FELÜGYELET FOGYASZTÓVÉDELMI TEVÉKENYSÉGÉNEK ALAKULÁSA, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A BANKFELÜGYELETRE¹

VERES Zoltán

megyei jegyző (Komárom-Esztergom Megyei Önkormányzati Hivatal)
megbízott oktató (PPKE JÁK)

Halustyik Anna Tanárnővel első alkalommal 2007-ben, egyetemi hallgatóként találkoztam. Személyes élethelyzetem úgy hozta, hogy érdeklődésem a banki működés során felmerülő fogyasztóvédelmi problémák és etikai kérdések felé fordult. Hamarosan megszületett bennem az elhatározás, hogy a témát szeretném mélyebben is megismerni, emellett mindig vonzott az egyetemi oktató-kutató tevékenység, ezért 2010-ben úgy döntöttem, jelentkezem a Doktori Iskolába. Ehhez témavezetőt kellett találnom. Tanárnővel egyetemi éveim alatt nem alakult ki közvetlen kapcsolat, így jóformán ismeretlenül kerestem meg terveimmel, ráadásul a választott területem az ajánlott kutatási témák között sem szerepelt. Tanárnő az elképzeléseimet pozitívan fogadta, továbbá nagy örömmörmre lehetőséget adott a tanszéki oktató munkába történő bekapcsolódásra is. Doktori iskolai tanulmányaim során, amiben tudott, segített; számtalan embert ismerhettem meg általa. Mint egyik munkájában írta, a pénzügyi jog kereteinek kitágítására törekedett² – minden bizonnyal ennek a Tanárnőt jellemző nyitottságnak és sokoldalú érdeklődésnek is köszönhető, hogy az általa

¹ Jelen írás a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának Heller Farkas Közgazdaságtudományi Intézete és Pénzügyi Jogi Tanszéke szervezésében 2017. november 14-én „A banki és bankfelügyeleti tevékenység átalakulása címmel megtartott workshopon előadott szóbeli korreferátumom írott, szerkesztett változata. A tanulmány elkészüléséhez nyújtott segítségéért köszönetemet fejezem ki Gerencsér Katalinnak, az MNB munkatársának.

² HALUSTYIK Anna: A pénzügyi szektor szabályozásában megfigyelhető változások. In: HALUSTYIK Anna – KLICSU László (szerk.): *Cooperatrici Veritatis. Ünnepi kötet Tersztyánszkyé Vasadi Éva 80. születésnapja alkalmából*. Budapest, Pázmány Press, 2015. 243–251.

vezetett kis létszámú Tanszék sok fiatalot vonzott magához és igazi műhelyé, sőt közösségé alakult.

Köszönöm, hogy jóvoltából e közösség tagja lehettem, lehetek!

* * *

Halustyik Anna sorai előrevetítik, hogy a pénzügyi felügyelet kérdése nem (volt) problémamentes az elmúlt időszakban.

„Ez utóbbi állami szerep, a felügyelet – piacfelügyelet – a legvitatottabb és legérzékenyebb jogi (és nem jogi) kérdés a hagyományos piacgazdaságokban is. Az átmeneti gazdaságokban az elmúlt több mint húsz év történéseit figyelve a felügyeleti tevékenység a pénzügyi területeken nagyon sok jogi (hogy maradjunk a saját kaptafánkánál) vitára ad alkalmat.”³

A címben szereplő ‘alakulás’ kifejezés előrevetíti, hogy alapvetően *történeti aspektusból* vizsgálom a kérdést, bízva abban, hogy a fejlődés ívét vázlatosan megrajzolva támpontokat kaphatunk a jelenlegi helyzet, az aktuális dilemmák jobb megértéséhez is. A könnyebb áttekinthetőség érdekében a következő korszakolást alkalmazom:

- Történeti előképek 1947 előtt.
- Általános fogyasztóvédelmi felügyelet önálló pénzügyi felügyelet nélkül (1947–1987).
- Szektor-specifikus pénzügyi felügyeleti szervek kora (1987–1999).
- PSZÁF és fogyasztóvédelem (2000–2013).
- A makroprudenciális pénzügyi felügyeleti keretrendszer (2004-től, átalakulva 2010-től).
- Integrált pénzügyi felügyelet az MNB keretében (2013–).

Miként a fenti korszakolás is sejteti, kezdetben a pénzügyi felügyeleti feladatok (is) ellátó szervezetek nem foglalkoztak fogyasztóvédelmi kérdésekkel. A fogyasztóvédelem fokozatos megerősödésével kialakultak annak intézményei. A pénzügyi szektorban az ügyfelek védelme az általános fogyasztóvédelmi szervezetek kialakulásához képest később intézményesült.

³ HALUSTYIK Anna: A bankszabályozás jogi kérdései. Trendek, szabályok, szabálytalanságok. *Iustum Aequum Salutare*, 2015/3. 27–50.

1. Történeti előképek 1947 előtt

A magyar pénzügyi felügyelet történetének kezdő időpontját illetően többféle dátum, esemény is szóba jöhet,⁴ abban azonban a témával foglalkozó szerzők általában egyetértenek, hogy a maihoz közelítő pénzügyi felügyelet előzményeiről hazánkban a XIX. század második felétől beszélhetünk. Időrendben először a pénzügyintézeti, majd a biztosítási, végül a tőkepiaci szektor felügyelete alakult ki. A történeti visszatekintést ezért a XIX. századtól kezdem. A kiegyezés után a pénzügyintézeti szektor vonatkozásában hármass tagozódású felügyeleti rendszer alakult ki:

- *törvényességi felügyeletet* a törvényszékek, cégbíróságok látták el, amelyek meglehetősen túlterheltek voltak ebben az időszakban;
- *szakmai felügyeletet* a pénzügyintézetek – szakmai kompetenciák megszerzésére nem kötelezett – felügyelőbizottsági tagjai gyakorolták;
- az ún. *tulajdonosi felügyeletet* pedig a közgyűlésen részt vevő részvényesek jelentették, ám ide az információk esetlegesen jutottak el.⁵

A fejlődésben fontos mérföldkövet jelentett a *Pénzügyintézeti Központ* létrehozása. A Központot az 1916. évi XIV. tc. hozta létre, kezdetben ötéves határozott időtartamra. Felügyeleti jogköre korlátozott⁶ volt, de kompetenciái fokozatosan kiterjesztésre kerültek.⁷ Jelentőségét mutatja, hogy a Révai Nagy Lexikon 1922-

⁴ Így például Asztalos László a következőket említi: „Kezdjük a felügyelet-történelmünket [...] Károly Róbert híres tárnokmesterénél, Nekcsei Demeternél, vagy inkább Beatrix királynőnk nagyvonalú udvari 'számmesterénél' Brixiai Fülöpnél? Fogadjuk-e el magyar elődszervezetként az osztrák és magyar kamaráknak az évszázadok alatt az 1840-es évtizedekre kiformalódott, s nálunk igencsak hatást gyakorló intézményeit, vagy csakis Kossuth Lajos pénzügyminisztériumának 1848. évi szervezeti egységeit tekinthetjük 'igazi magyar' kiindulópontnak?” Lásd ASZTALOS László György: Kilencven éve alapították a magyar pénzügyi felügyeletet. *Pénzügyi Szemle*, 2005/1. 71–90.

⁵ ASZTALOS (2005) 76.

⁶ Például az 1916. évi XIV. tc. 5. § értelmében nem foganatosíthat felülvizsgálatot olyan tagjainál, amelyek tőle hitelt vagy kölcsönt nem vesznek igénybe, vagy amelyek nem maguk kéri a felülvizsgálatot. A törvény mellékletét képező Alapszabály 5. §-ban nevesített jogkörök közül az alábbiak érdemelnek kiemelését: 3. a felülvizsgálatra vonatkozó törvényes rendelkezések sérelme nélkül állandóan figyelemmel kíséri a pénzügyintézetek üzlet- és ügyvitelét és az eközben szerzett adatokat megfelelően csoportosítva feldolgozza; 4. közreműködik abban, hogy a pénzpiac egészséges fejlődése érdekében a pénzügyintézetek ügyvitelének és ügykezelésének a lehetőség szerint *egyöntetű elvek* alapjára helyeztessék és célszerűen vitessék.

⁷ Ld. 1920. évi XXXVII. tc., majd 1926. évi XIII. törvénycikk a Pénzügyintézeti Központról szóló 1920. évi XXXVII. törvénycikk egyes rendelkezéseinek módosításáról.

ben kiadott kötete szerint a Központ „alig hatéves működése alatt a közgazdasági élet egyik legelső rangú tényezőjévé, az állam bizalmi szervezetévé vált”.⁸

A Központ lényegében 1947-ig működött, ekkor ugyanis az általa felügyelt pénzügyintézetek állami tulajdonba kerültek.⁹ Ezt követően rövidesen a tőzsde is bezárta kapuit: két hónappal a magyar ipar nagyobbik részét érintő államosítás után, 1948. május 25-én a kormány hivatalosan is feloszlatta a Budapesti Áru- és Értéktőzsdét, annak vagyonát pedig állami tulajdonba vette.¹⁰ Az állami tulajdonba került vagyontárgyakat az állam közvetlenül felügyelte, így gyakorlatilag különálló pénzügyi felügyeleti szervre sem volt szükség.

2. Az általános fogyasztóvédelmi felügyelés kezdetei – különálló pénzügyi felügyeleti szerv nélkül (1947–1987)

A fogyasztók érdekeinek védelmét szolgáló első hazai szervezetként Fekete Orsolya az 1952-ben létrehozott¹¹ Állami Kereskedelmi Felügyeletet (ÁKF) nevesíti, amely még nem önálló szervként, hanem a Belkereskedelmi Minisztérium szervezetén belül működő felügyeleti főosztályra, valamint városi és megyei kereskedelmi felügyelőségekre tagozódva működött.¹² A vonatkozó MT határozat a belkereskedelemre vonatkozó szabályok megtartását, az állami fegyelem kereskedelem területén való megszilárdítását tűzte ki az ÁKF elsődleges céljául, a fogyasztók kapcsán egyetlen utalás található benne: *a fogyasztók panaszának, a panaszkönyvek vezetésének és a panaszok elintézési módjának a Felügyelet általi rendszeres, folyamatos ellenőrzését* említette.

A Felügyeletet 1967-ben Állami Kereskedelmi Felügyelőséggé szervezték át,¹³ az önállósodás eredményeképpen a belkereskedelmi miniszter közvetlen felügyelete alá tartozó, *hatósági jogkörrel* és önálló költségvetéssel rendelkező

⁸ Révai Nagy Lexikona. XV. kötet. Budapest, Révai Testvérek Irodalmi Intézet Részvénytársaság, 1922. 310.

⁹ Ld. bővebben 1947. évi XXX. törvénycikk a Magyar Nemzeti Bank és a Pénzügyintézeti Központ I. kúriájába tartozó, részvénytársasági alapon működő pénzügyintézetek magyar tulajdonban levő részvényeinek állami tulajdonba vételéről.

¹⁰ KORÁNYI G. Tamás – SZELES Nóra: *Tőzsde születik*. Budapest, BÉT, 2005. Munkája nyomán a BÉT honlapján található összefoglaló, <https://www.bet.hu/Rolunk/a-budapesti-ertektozsdéről/a-bet-története/1914-1948-világhaborútól-világhaborúig>

¹¹ 1021/1952. (VII. 12.) MT határozat az Állami Kereskedelmi Felügyeletről.

¹² FEKETE Orsolya: *A felügyeleti szervek tevékenysége Magyarországon a fogyasztóvédelem egyes területein – kitékintéssel a rendszerszintű problémák megoldási lehetőségeire*. PhD értekezés, Szeged, 2011. 112.

¹³ 10/1967. (IV. 22.) Korm. rendelet az Állami Kereskedelmi Felügyelőségről.

szervvé vált. A szintén kétszintű szervezetrendszer (Állami Kereskedelmi Főfelügyelőség és területi kereskedelmi felügyelőségek) *elsődleges feladataként azonban már kifejezetten a fogyasztói érdekvédelmet jelölte meg* a jogalkotó. A rendelet *expressis verbis* felügyeleti feladatként említette a fogyasztói panaszok intézését, aminek kapcsán a végrehajtási rendelet kimondta, hogy a fogyasztói megkárosítás esetén a Felügyelőség a felelős személy felelősségre vonásán túlmenően az egység vagy szerv vezetőjét a vásárló kártalanítására utasítja.

1970 januárjától Országos Kereskedelmi Főfelügyelőségként és megyei (fővárosi) kereskedelmi felügyelőségekként működtek tovább. 1988-ban ezt a szervet is megszüntették, jogutódjaként az Országos Kereskedelmi és Piaci Főfelügyelőséget hozták létre.¹⁴ A kereskedelmi miniszter felügyelete alatt álló, országos hatáskörű költségvetési szervként működő központi szerv és a megyei (fővárosi) tanácsok végrehajtó bizottságának szakigazgatási szerveként meghatározott területi szervek különültek el. Mindez még mindig nem jelentett teljes függetlenséget (szervezeti szempontból egészen biztosan nem), bár a szakigazgatási szerv szakmai irányítójaként már a központi szervet nevesítették, amit a megyei (fővárosi) tanács végrehajtó bizottsága útján láthatott el. Új elem volt a szerv profiljában, hogy fő feladatainak ellátása érdekében *ellenőrizhette a tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról szóló 1984. évi IV. törvény szabályainak betartását*, és a jogszabályba ütköző egyes magatartások esetén kezdeményezhette a kereskedelmi miniszternél a magatartás megtiltását,¹⁵ melyre a miniszternek az 1984. évi IV. törvény adott felhatalmazást.¹⁶

3. Szektor-specifikus pénzügyi felügyeleti szervek kora (1987–1999)

A korszak dilemmáit találóan foglalja össze Halustyik Anna:

„A magyar szabályozásban az állami felügyelet egy, az 1990-es évek elején létrehozott különálló állami szervezet volt; hatás-

¹⁴ 61/1988. (VII. 22.) MT rendelet a kereskedelmi és piacfelügyelőségekről.

¹⁵ FEKETE i. m. 116.

¹⁶ 1984. évi IV. törvény 24. § (1) A piacfelügyeletet gyakorló minisztérium (országos hatáskörű szerv) jogosult - a 8. és a 16. §-ban foglaltak kivételével – bármely, e törvény rendelkezéseibe ütköző magatartás további folytatását megtiltani. Eljárására az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről alkotott 1981. évi I. törvény, valamint a piacfelügyeletről szóló jogszabály rendelkezéseit kell alkalmazni.

köri elhatárolódása az egyéb állami kontrollt jelentő állami szervektől nem történt meg. A legtöbb vita a bankfelügyeleti szervezetet érintette: ez az a terület, ahol a nemzetközi jogfejlődés alapján alapvetően kétfajta felügyeleti szervezeti rendszer is elképzelhető. A kétfajta felügyeleti rendszer egyik formája a *központi bankhoz kapcsolódó felügyelet* és ezáltal a központi bank felügyeleti jellegének erősítése a kereskedelmi bankok felett. A másik lehetséges út egy *külön szervezet létrehozása* – erre került sor Magyarországon [...] pontos hatásköri elhatárolódások megtétele nélkül. A magyar központi bank ellenőrző szerepének csökkentése talán az 1990-es évek elején azért is volt egyfajta szempont, hiszen csak néhány évvel korábban – 1987-ben – alakult ki a kétszintű bankrendszer Magyarországon [...]’¹⁷ – kiemelések tőlem (V.Z.).

A tárgyalat időszak alatt bekövetkezett szervezeti, hatásköri változásokat nem részletezve itt csupán azt rögzítem, hogy az 1980-as évek végén kibontakozó kezdeményezések (Pénzügyminisztériumon belül létrehozott önálló osztályok: pénzügyi önálló osztály, bankfelügyeleti osztály) után az 1990-es évek közepére a pénzügyi szektort négy – immár független – szervezet felügyelte:

- Állami Bankfelügyelet,¹⁸
- Állami Értékpapír-felügyelet,¹⁹ 1994-től Állami Értékpapír- és Tőzsdefelügyelet,
- Állami Pénztárfelügyelet,²⁰
- Állami Biztosításfelügyelet.²¹

Az első két szervezet 1997-ben Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet néven egyesült, majd az így megmaradt három intézmény egyesülésével jött létre 2000. április 1-jén a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete,²² mely egészen 2013

¹⁷ HALUSTYIK (2015b) i. m. 48.

¹⁸ 55/1986. (XII. 10.) MT rendelet az állami bankfelügyeletről.

¹⁹ 1990. évi VI. törvény egyes értékpapírok nyilvános forgalomba hozataláról és forgalmazásáról, valamint az értékpapírtőzsdéről.

²⁰ 1993. évi XCVI. törvény az Önkéntes Kölesönös Biztosító Pénztárakról.

²¹ 56/1986. (XII. 10.) MT rendelet az állami biztosításfelügyeletről.

²² BALOGH László az 1990–2010 közötti felügyeleti történelmet a következőképp összegzi: intézményi függetlenedés – integráció – fokozódó nemzetközi kapcsolatok, szerepek. Lásd

októberéig, az MNB-be történő integrációig látott el a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletével kapcsolatos, törvényben meghatározott feladatokat. Mint a megfogalmazásból is kitűnik, ebben az időszakban sem egyedüli szereplőként tette mindezt, ugyanis a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletével, szabályozásával kapcsolatos bizonyos hatásköröket az MNB, illetve a Nemzetgazdasági Minisztérium gyakorolt.²³

Az egyes felügyeleti szervekre vonatkozó jogszabályok fogyasztóvédelmi szempontból releváns rendelkezéseit a jobb áttekinthetőség érdekében írásom végén, az *1. táblázatban* foglaltam össze.

A felügyeleti szervekre vonatkozó szabályozáson kívül a korszak fontos jogszabályai között feltétlen említést érdemel az 1991-es Pénzintézeti törvény²⁴ és az azt 1996-ban felváltó Hitelintézeti törvény.²⁵ A Pit.-ben a korábbiakhoz képest *szélesedő terület az ügyfélvédelem*. Ennek legfontosabb eszközeit a versenyfelügyeleti eljárás, a kötelező felügyeleti szabványok meghatározhatósága és a hirdetésekre vonatkozó szabályok jelentették, de szabályozta a betétbiztosítás alapjait is, megteremtve a betétbiztosítási alapot (OBA). Emellett önkéntes betétbiztosítást is lehetővé tett. A Bankfelügyelet a Versenytörvényben és a Pit.-ben foglalt eltérésekkel az államigazgatási eljárás (Áe.) szabályai szerint járt el.

A Hpt. megjelenésével a Felügyelet jogállását már külön jogszabály tartalmazza (1996. évi CXIV. törvény az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyeletről – 12. §), de eljárásaira vonatkozó szabályok a Hpt.-ben találhatóak. Kiemelendő, hogy a Hpt. önálló fogyasztóvédelmi fejezetet (XXIX. Fejezet) tartalmaz, mely az alábbi fontosabb tárgyköröket öleli fel:

- Elnevezés védelme;
- Hirdetés;
- Tájékoztatás;
- Üzletszabályzat;
- Fogyasztási kölcsön – hiteldíj feltüntetése, előtörlesztés lehetősége;
- Bankszünnap.

részletesebben BALOGH László: 20 éves a pénzügyi rendszer, hány éves a Felügyelet, merre a jövő? Fejezetek a felügyelés történetéből című, 2010. december 16-án bemutatott prezentációját, http://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Ffelugyelet.mnb.hu%2Fdata%2Fcms2257308%2Fbalogh_laszlo_husz_eves_a_penzugyi_rendszer.ppt

²³ Ld. erről részletesen „Vitaanyag az MNB pénzügyi felügyeleti funkcióinak megerősítéséről”, http://www.mnb.hu/Sajtoszoba/mnbhu_vitaanyagok/vitaanyag_20130502

²⁴ 1991. évi LXIX. törvény a pénzintézetekről és a pénzintézeti tevékenységről (a továbbiakban: Pit).

²⁵ 1996. évi CXII. törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról (a továbbiakban: Hpt.).

Az 1996-os szabályozás bővítette a fogyasztóvédelmi rendelkezéseket és növelte a Felügyelet jogosítványait: bővült a pénzügyi adatszolgáltatások köre, szigorúbb lett az ellenőrzés és a szankcionálás, nőtt a vezető tisztségviselők felelőssége. Mindez mégsem volt elég arra, hogy megakadályozza a Reálbank és Postabank kálváriáját – Várhegyi Éva szerint a felügyelet vezetői arra panaszkodtak, hogy 'fogatlan oroszlánként' nem volt megfelelő jogkörük a helyzet kezelésére.²⁶ Szélesebb kontextusba helyezve a kérdést, úgy tűnik, hogy ez nemcsak a hazai jogi kereteknek, hanem a lassan formálódó felügyeleti szemléletnek is betudható.²⁷

4. A PSZÁF és fogyasztóvédelem (2000-2013)

A PSZÁF jogállását szabályozó státustörvényeket az intézmény története során három alkalommal alkotott a törvényhozó (1999, 2007, 2010). Az ügyfelek védelme 2000 óta jelen van az akkor még meglehetősen rövid, mindössze 14. §-t számláló PSZÁF törvényben.²⁸ Igaz, ekkor még csak célmeghatározásként.

Alapvető változást jelentett, amikor a 2005/29/EK irányelv²⁹ átültetésével a fogyasztó sérelmére elkövetett tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat elleni hatóságként a Felügyelet került nevesítésre.

A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2007. évi CXXXV. törvény tovább bővítette a PSZÁF fogyasztóvédelemmel kapcsolatos feladatait. Már preambulumban megfogalmazza a tisztességes piaci verseny fenntartását, illetve a pénzügyi piacokkal szembeni bizalom erősítését. A törvény lehetőse-

²⁶ VÁRHEGYI ÉVA: *Bankvilág Magyarországon*. Budapest, Helikon, 2002. 140.

²⁷ Ezzel kapcsolatban tartalmaz érdekes adalékokat ASZTALOS László: Biztosításügy és felügyelete – hármas „szorításban”. *Biztosítási Szemle*, 2007/9., <https://www.biztositas.hu/Hirek-Informaciok/Biztositasi-szemle/2007-szeptember/Biztositasugy-szoritasban.html>

²⁸ Ld. az 1999. évi CXXIV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről 2. §: „A Felügyelet tevékenységének célja a pénz- és tőkepiac zavartalan, illetve eredményes működésének, a *pénzügyi szervezetek ügyfelei érdekei védelmének*, a piaci viszonyok átláthatóságának, továbbá a tisztességes és szabályozott piaci verseny fenntartásának elősegítése, [...] a pénzügyi szervezetek prudens működésének, tulajdonosaik gondos joggyakorlásának folyamatos felügyelete útján.” – kiemelések tőlem (V. Z.).

²⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2005/29/EK irányelve (2005. május 11.) a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról („Irányelv a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról”). HL L 149, 11.6.2005. 22–39. o.

get teremt a fogyasztói bejelentések vizsgálatára is, melynek alapján ellenőrzési eljárás is indítható.³⁰

A *fogyasztóvédelmi szabályozás bővülése*, egyre komplexebbé válása egyrészt *hatásköri problémákat vethet fel* a különböző szervezetek (adott esetben a Felügyelet, a Gazdasági Versenyhivatal és a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság) között,³¹ másrészt azt eredményezi, hogy a PszÁftv.-n kívül *más jogszabályok is állapíthatnak meg hatásköröket a Felügyelet számára*. Így például a 2008. évi XLVII. törvény a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról, mely kimondta, hogy a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmának megsértése miatt a PSZÁF jár el, ha az érintett kereskedelmi gyakorlat a vállalkozás olyan tevékenységével függ össze, amelyet a PszÁftv. alapján a PSZÁF felügyel.³²

A 2010 decemberében hatályba lépett 2010. évi CLVIII. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről már a preambulumban nevesíti célként a pénzügyi szervezetek ügyfeleinek védelmét. Emellett kiterjeszti a Felügyelet hatáskörét a fogyasztói hiteltörvény hatálya alá tartozó tevékenységek esetén a kereskedelmi kölcsönt nyújtó hitelezők felügyeletére.³³ A törvény részletesen szabályozza a Fogyasztóvédelmi ellenőrzést (64–74. §), V. fejezete pedig az újonnan felállított alternatív vitarendezési fórumra,³⁴ a Pénzügyi Békéltető

³⁰ 2007. évi CXXXV. törvény 56. § (1) A Felügyelet a 4. § szerinti törvényekben szabályozott engedély- vagy bejelentésköteles tevékenységekre vonatkozó fogyasztói bejelentést tizenöt napon belül megvizsgálja, és ha az a hatáskörébe tartozik, azonban közvetlen intézkedését nem igényli, az érintett szervezetnek vagy személynek észrevételezésre és kivizsgálásra továbbítja. (5) A Felügyelet ellenőrzési eljárást indít, ha

a) a rendelkezésre álló iratok alapján valószínűsíthető, hogy az érintett szervezet vagy személy gyakorlata nem felel meg a jogszabályok, a felügyeleti határozatok vagy belső szabályzatai rendelkezéseinek, vagy

b) az érintett szervezet vagy személy a határidőn belül nem küldi meg az észrevételeit.

³¹ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 4938/2008. sz. ügyben rámutatott, hogy a jelentés kiadásakor hatályos szabályozás alapján a PSZÁF és a NFH hatáskörei konkuráltak egymással, amely helyzet azt eredményezte, hogy – gyakorlatilag – egyik hatóság sem jár el a pénzügyi szolgáltatók által okozott fogyasztói sérelmek esetén, amely a jogbiztonsággal összefüggő visszásságot okoz.

³² 2008. évi XLVII. törvény a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról, 10. § (2) bekezdés. Jelenleg hatályos szövege: A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmának megsértése miatt – a (3) bekezdésben foglalt kivétellel – a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletével kapcsolatos feladatkörében eljáró Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: Felügyelet) jár el, ha az érintett kereskedelmi gyakorlat a vállalkozás olyan tevékenységével függ össze, amelyet a Felügyelet felügyel.

³³ 4. § (2) A Felügyelet látja el a kereskedelmi kölcsönt nyújtó hitelező felügyeletét a fogyasztónak nyújtott hitelről szóló 2009. évi CLXII. törvény hatálya alá tartozó tevékenysége tekintetében.

³⁴ Az alternatív vitarendezésről bővebben lásd például VERES Zoltán: Az alternatív szabályozás és vitarendezés lehetőségei a pénzügyi fogyasztóvédelemben. *Pázmány Law Working Papers*, 2016/32.

Testületre (PBT) vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza. Ez a fórum – úgy tűnik – beváltotta a hozzá fűzött reményeket: egyre népszerűbb a fogyasztók körében, melyet a növekvő ügyek száma mutat.³⁵

5. A makroprudenciális felügyelet és a fogyasztóvédelem

A makroprudenciális politika lényegében a pénzügyi közvetítés súrlódásait, kilengéseit, a negatív gazdasági ciklusok hatásait igyekszik tompítani alapvetően preventív, előretekinthető jelleggel.

„Céljait nagyrészt az egyedi intézmények stabilitását biztosító, úgynevezett mikroprudenciális eszköztárra alapozó, de rendszerszinten kalibrált eszközök alkalmazásával éri el. Például a makroprudenciális politika a túlzott hitelezést a hitelfelvételt megnehezítő és drágító szabályokkal – szigorúbb fedezeti ráták, magasabb tőkekövetelmény stb. – korlátozza. A makroprudenciális felügyelet viszonylag új – jelentős részben a jelen válság által életre hívott – gazdaságpolitikai terület, melynek keretei még a legfejlettebb országokban és az Európai Unióban sem teljesen kiforrottak.”³⁶

Az ezt a feladatot ellátó Európai Rendszerkockázati Testület (*European Systemic Risk Board – ESRB*) is csupán 2011-ben kezdte meg munkáját, a tagországok szintjén pedig ekkor indult a makroprudenciális mandátumok kialakítása. Magyarországon az Országgyűlés 2011. december 30-án fogadta el a jegybanktvörényt, amelyben a makroprudenciális felügyeleti feladatokat a Magyar Nemzeti Bankra (MNB) ruházta.³⁷

³⁵ Amikor 2010-ben a pénzügyi jogviták megoldása még az általános békéltetés rendszerében zajlott, összesen 880 kérelmező vette igénybe ezt a lehetőséget. 2011-ben – a Testület működésének első féléve alatt már 1 196 fogyasztói kérelem érkezett, és még ebben az évben 857 le is zárult, összesen hét eljáró tanács munkájának eredményeképpen. A 2012. év volt a pénzügyi békéltetés első teljes éve, ekkor már nőtt az ügyek száma, 3 224 kérelmet nyújtottak be a pénzügyi fogyasztók. 2013-ban újabb 4 320 ügyben kezdeményeztek eljárást, 2014. január 1. és december 31. között pedig összesen 4 181 új ügy érkezett. 2015-ben az új ügyek száma 20 353 volt. Lásd a PBT történetét, <https://www.mnb.hu/bekeltetes/bemutatkozas/a-pbt-tortenete>

³⁶ SZOMBATI Anikó: A makroprudenciális felügyeleti hatáskör Magyarországon. In: LENTNER Csaba (szerk.): *Bankmenedzsment – Bankszabályozás, pénzügyi fogyasztóvédelem*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, 2013. 128–176.

³⁷ Uo.

A makroprudenciális felügyelés bevezetését sokan *paradigmaváltásként* értékelik.³⁸ A válságot megelőzően ugyanis a bankrendszer felügyelete és szabályozása a monetáris politikán és a mikroprudenciális politikán keresztül valósult meg. A monetáris politika célja az árstabilitás biztosítása, ez azonban nem jelenti automatikusan a pénzügyi stabilitás fenntartását is és fordítva. Másrészt a mikroprudenciális politika az egyes pénzügyi intézmények stabilitásának fenntartására koncentrált, de az egyes bankok biztonságos működése még nem jelenti, hogy az egész pénzügyi rendszer is egészséges lenne.³⁹ Összefoglalva a makroprudenciális felügyeleti keretrendszer kialakításának okait⁴⁰ megállapítható, hogy a pénzügyi intézmények sokfélesége, egymásrataltsága olyan kockázatot hordoz, mely önmagában a mikroprudenciális és monetáris szabályozás által már nem kiküszöbölhető.⁴¹

A hazai makroprudenciális intézményrendszerben a pénzügyi stabilitás fenntartásának felelőssége megoszlik a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, a Magyar Nemzeti Bank, valamint a szabályozói funkciót betöltő és költségvetési források felett rendelkező Nemzetgazdasági Minisztérium között. A három szerv (MNB–NGM–PSZÁF) 2004-ben megállapodást kötött és – angol mintára – felállították az elsődlegesen konzultációs, koordinációs szereppel bíró *Pénzügyi Stabilitási Bizottságot* (PSB). A PSB évente váltakozó elnökséggel ülésezett (általában negyedévente), azonban döntései nem voltak kötelező erejűek és a nyilvánosság számára hozzáférhetők, így „a gyakorlatban a Bizottság tevékenysége nem volt érzékelhető”.⁴² A válság kitérését követően, 2010-ben ugyanezen szervekből a 2010-es Pszáftv. 32–35. § alapján létrejött a *Pénzügyi Stabilitási Tanács* (PST). Sokatmondó, hogy a MNB honlapjáról letölthető írás erről az időszakról sommásan így fogalmazza meg véleményét: „A PSB és a

³⁸ Ld. például MÉRŐ Katalin – PIROSKA Dóra: A makroprudenciális bankszabályozás és -felügyelés keretrendszerének kialakítása. Egy paradigmaváltás elemzése. *Hitelintézeti Szemle*, 2013/4. 306–325.; ROBERT C. HOCKETT: The Macroprudential Turn: From Institutional ‘Safety and Soundness’ to Systemic ‘Financial Stability’ in Financial Supervision. *Virginia Law & Business Review*, vol 9., no. 2. (2015), 206–215.

³⁹ EUROPEAN CENTRAL BANK: *Macroprudential Bulletin*, 2016/1. 3–4., <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecbmpbu201603.en.pdf>

⁴⁰ Az okokat részletesen elemzi KIRÁLY Péter Bálint: A válságmegelőzés szolgálatában, avagy a makroprudenciális politika jogi aspektusai. *Batthyány Műhelytanulmányok*, 2017/2.

⁴¹ KIRÁLY i. m. 15.

⁴² BETHLENDI András – FÁYKISS Péter – GYURA Gábor – SZOMBATI Anikó: A magyar állam mikroprudenciális és makroprudenciális szabályozásának és ellenőrzésének jellemzői a devizahitelezés területén. A folyamat hiányosságainak bemutatása. Fogyasztóvédelmi anomáliák. In: LENTNER Csaba (szerk.): *A devizahitelezés nagy kézikönyve*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, 2015. 87–120.

PST működése során azonban nem volt egyértelmű felelőse a rendszerkockázatok kezelésének, nem volt biztosított a kulcsfontosságú információk átadása és a koordináció sem volt minden esetben megfelelő.”⁴³

A PSZÁF megszűnésével a Tanácsra vonatkozó rendelkezések átkerültek az MNB törvénybe. Eszerint a Tanács jelenleg az MNB szerveként működő legalább három, legfeljebb tíztagú testület.⁴⁴

6. Integrált pénzügyi felügyelet a jegybank keretében (2013–)

Az MNB által publikált vitaanyag részletesen érvel az integrált felügyelet mellett, azonban még ez is elismeri, hogy „a fogyasztóvédelem és a prudenciális felügyelet közös vagy elkülönült intézménybe szervezése régi vita tárgya a nemzetközi szakirodalomban a köztük lévő potenciális szinergiák és ellentétek miatt”.⁴⁵

Jelen tanulmányomban nem célok e polémiában állást foglalni, csupán néhány szempontot jelenítek meg az integráció értékeléséhez fogyasztóvédelmi szempontból:

- a) Alkotmányos szinten magasabbra került a fogyasztóvédelem: az *Alaptörvény expressis verbis* nem nevesítette a PSZÁF-et, az MNB-t viszont – úgy is mint a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeleti szervét – megemlíti,⁴⁶ ráadásul az MNB elnök rendelete a jogforrási hierarchiában is magasabban van, mint a PSZÁF elnöke volt.
- b) Létezik olyan álláspont, miszerint a feladatok között fontossági sorrend alakulhat ki: ha elsődleges feladatként az árstabilitást tételezzük, egyéb feladatok csak ennek veszélyeztetése nélkül valósíthatók meg. Így a pénzügyi közvetítő rendszer felügyeletét és a fogyasztóvédelmet csak az árstabilitás veszélyeztetése nélkül valósíthatja meg az MNB

⁴³ Vitaanyag az MNB pénzügyi felügyeleti funkcióinak megerősítéséről, 2013. május 02., <http://www.mnb.hu/sajtoszoba/vitaanyagok>. A vitaanyag címe, elérhetősége: Az MNB pénzügyi felügyeleti funkcióinak megerősítése (Új szabályozói eszközök MNB-hez rendelése és a PSZAF MNB-be integrálása) 2., <https://www.mnb.hu/letoltes/felugyelet-hu.pdf>. A továbbiakban: Vitaanyag (2013).

⁴⁴ 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 13. §.

⁴⁵ Vitaanyag (2013) 16.

⁴⁶ Magyarország Alaptörvénye 41. cikk (2) bekezdés: A Magyar Nemzeti Bank ellátja a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét.

(*beépített érdekkonfliktus*, lásd Kálmán János⁴⁷ – *skizofrén helyzet*, lásd Veres Zoltán⁴⁸). Ezt a nézőpontot ugyanakkor a jelen írás alapját képező előadásomat követő hozzászólásában a workshopon jelenlévő Windisch László MNB alelnök nem osztotta és összességében az integrációt inkább előnyös lépésnek tartotta.

7. Záró gondolatok

A pénzügyi szolgáltatásokat igénybe vevő fogyasztók védelme szempontjából a jól működő, hatékony felügyelet meggyőződésem szerint alapvető jelentőségű, de nem kizárólagos eszköz. A felügyeleti szervezet, miként a jogi szabályozás is, folyamatosan változik; legyenek ezért ezek az eszközök bármilyen hatékonyak is, *nem pótolhatják a felelős, tájékozott fogyasztói döntéseket*. Ehhez elengedhetetlen a *fogyasztók pénzügyi kultúrájának növelése*. Ennek érdekében ugyan történtek fontos előrelépések, de a pénzügyi ismeretek átfogó, az iskolai rendszerben megvalósuló, mindenki számára kötelező, órarendbe épített oktatása például a mai napig várat magára, bár úgy tűnik, talán ezen a fronton is látszanak az előrelépés jelei...⁴⁹

⁴⁷ KÁLMÁN János: A pénzügyi közvetítőrendszer feletti felügyelet intézményi keretei Magyarországon. *Pénzügyi Szemle*, 2015/1. 125–138.

⁴⁸ VERES Zoltán: *A pénzügyi fogyasztóvédelem egyes alapkérdései. Jogdogmatikai, történeti, rendszertani alapok jogalkalmazási és metajurisztikus kitekintéssel*. PhD értekezés (Kutatóhelyi vitaanyag). Budapest, PPKÉ JÁK Doktori Iskola, 2017. 89.

⁴⁹ A nemzeti alaptanterv része lesz a pénzügyi ismeretek. *MTI, Origo*, 2017. szeptember 21., <http://www.origo.hu/gazdasag/20170921-a-kormany-ele-kerul-a-penzugyi-tudatosag-fejlesztesenek-strategiaja.html>

1. táblázat A szektor-specifikus felügyeleti szervekre vonatkozó jogszabályok fogyasztóvédelmi szempontú rendelkezéseinek áttekintése (saját készítés)

Bankfelügyelet	Biztosítástfelügyelet	Tőkepiaci felügyelet	Pénztár felügyelet
<p>55/1986. (XII. 10.) MT rendelet az állami bankfelügyeletről</p> <p>– Összesen 11 § + 1 melléklet.</p> <p>– Főbb témák: engedélyezés, üzlet-szabályzat, ellenőrzés, intézkedések.</p> <p>– Ügyfél-fogyasztóvédelem nem jelenik meg sem ebben, sem az 1979. évi II. törvényben (Apt).</p>	<p>56/1986. (XII. 10.) MT rendelet az állami biztosítástfelügyeletről</p> <p>– Összesen 12 § + 1 melléklet.</p> <p>– Főbb témák: engedélyezés, felügyeleti intézkedései, ügyfélvédelemről nem esik szó.</p> <p>1995. évi XCVI. törvény a biztosítótársaságokról és a biztosítási tevékenységről</p> <p>– Összesen 175 § + 8 melléklet.</p> <p>– Biztosítottak érdekeinek védelme a preambulumban és az értelmező rendelkezések között is. Eszerint a biztosítási szolgáltatások anyagi biztonságának védelmét, valamint a biztosítottak jogi biztonságának megóvását jelenti.</p> <p>– Ügyfélvédelmi alap létrehozása.</p> <p>– Nyolcadik rész: Állami Biztosítástfelügyelet (2000-ig)</p> <p>– ellenőrzések, eljárásai, intézkedései, bírság, Biztosítástfelügyeleti Bizottság.</p> <p>– Felügyeleti engedélyezés tárgykörei.</p>	<p>1990. évi VI. törvény egyes értékpapírok nyilvános forgalomba hozataláról és forgalmazásáról, valamint az értékpapírtőzsdeiről</p> <p>– Állami Értékpapír-felügyelet (1994-től Állami Értékpapír- és Tőzsdefelügyelet) létrehozása</p> <p>– hatásköre az értékpapírok nyilvános forgalomba hozatalának és forgalmazásának, valamint a tőzsde működésének felügyeletére terjed ki.</p> <p>– Engedélyezés, ellenőrzés, intézkedések és szankciók.</p> <p>– Befektetővédelemről külön (VII.) rész:</p> <p>a) félrevezető tájékoztatással okozott kár megtérítése,</p> <p>b) elalási jog,</p> <p>c) ügyszí/felügyeleti perindítási lehetőség a félrevezető tájékoztatással kibocsátott értékpapírra vonatkozó vagy a bennfentes kereskedelemmel létrejött szerződés érvénytelenségének megállapítása iránt.</p> <p>1996. évi CXII. Törvény az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyeletről</p> <p>– Összesen 12 §, nincs melléklete.</p> <p>– A Felügyelet tevékenységének céljai között megjelenik a pénz- és tőkepiaci szervezetek ügyfelei érdekeinek védelme, a piaci viszonyok átláthatóságának, továbbá a tisztességes és szabályozott piaci verseny fenntartásának elősegítése.</p>	<p>1993. évi XCVI. Törvény az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról (mai napig hatályos!)</p> <p>– Eredetileg 78 §, nincs melléklet.</p> <p>– Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárak Felügyelete (2000-ig)</p> <p>– állami felügyelet, törvényességi felügyelet; ügyszétség.</p> <p>– Pénztár felügyelet hatásköre:</p> <p>a) ellenőrzi a jogszabályok rendelkezéseinek megtartását;</p> <p>b) elbírálja az engedélykérelmeket és ellenőrzi, hogy a pénztárak az engedélynek megfelelően működnek-e;</p> <p>c) meghatározott esetekben intézkedik a pénztár államigazgatási irányítása alá vonásáról;</p> <p>d) közreműködik a pénztárak fejlődését akadályozó tényezők feltárásában és feloldásában, a társadalombiztosítással való együttműködésük koordinálásában, a pénztárak tevékenységét érintő jogszabályok harmonizálásában;</p> <p>e) a pénztárak működésére vonatkozóan irányelveket és ajánlásokat dolgoz ki (a Pénztártanácsal együtt);</p> <p>f) ellenőrzési és információs rendszert működtet.</p> <p>– Pénztártanács: a Pénztár felügyelet és a penzügyminiszter tanácsadó szerve.</p> <p>– A Pénztártagok érdekeinek védelme nevesítésre kerül.</p>

106/1989. (X. 29.) MT rendelet a banktevékenység folytatásának bankfelügyeleti feltételeiről és az Állami Bankfelügyeletről

– **Összesen 19 § + 1 melléklet. Főbb témák:** engedélyezés, személyi és tárgyi feltételek, üzletszabályzat, tőkére, koekázatvállalásra, likviditásra vonatkozó szabályok, ellenőrzés, intézkedés és szankciók.

– Betétesek védelme már nevesítve van.

1991. évi LXX. törvény a pénzügyintézkedésekről és a pénzügyintézet tevékenységről

– Engedélyezés.

– Különböző információk megadása a Felügyelet részére (például személyi és tárgyi feltételek kapcsán).

– VII. fejezet: Az Állami Bankfelügyelet (jogállás, feladatok, bankfelügyeleti rendelkezés, eljárás, intézkedések, bírság stb.).

1996. évi CXII. törvény az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyeletről

L. ásd a Tőkepiaci Felügyeletnél.