

VIII. A GAZDASÁGI ALKOTMÁNYOSSÁG ALAPJAI

KLICSU László

1. A gazdasági alkotmányosság fogalma

A 'gazdasági alkotmány' vagy gazdasági alkotmányosság fogalmát különféle jelentés-tartalmakkal szokták használni¹. A gazdasági alkotmány kifejezés eredetileg Németországban alakult ki, az első világháború lezárását követően (Wirtschaftsverfassung): az állam gazdasághoz való viszonyának alkotmányi szintű rögzítése, a gazdasági szereplők mozgásterének alapelvi szintű meghatározása a gazdasági alkotmány tárgyköre. Egyes országokban az alkotmány olyan szerveket is szabályozási tárgykörebe von, mint pl. a Gazdasági és Szociális Tanács Franciaországban. Az ilyen típusú szervek konzultatív jogkörrel rendelkeznek, véleményezési jogosítványaikkal befolyásolni kívánják a gazdasági döntések meghozatalát. „A weimari alkotmányt (1919) úgy szokták emlegetni, mint az első alaptörvényt, amelyben a gazdasági alkotmányosság, az államnak a gazdaságba történő beavatkozást lehetővé tevő alapelvi megjelennek. Valójában azonban nem új jelenségről volt szó. Egyrészt az történt, hogy az államnak a gazdasági életbe való beavatkozásáról szóló jogszabályi rendelkezéseket, amelyek már korábban is léteztek, az alkotmányban helyezték el, másrészt pedig a weimari alkotmány lényegében az 1849. évi frankfurti alkotmány (Paulskirchen Verfassung) megoldásait hasznosította. Ezt mutatja az a tény, hogy a németek alapjogairól és alapkötelezettségeiről szóló rész bevezető szabályainak egyike mondta ki az ingatlanszerzéshez és a gazdasági tevékenység folytatásához való jogot, majd a szabadságjogoktól elkülönítetten, önálló fejezetben következnek a gazdasági életről szóló rendelkezések. A tulajdonjog védelméről szóló rendelkezés a frankfurti alkotmányhoz hasonlóan a tulajdon sérthetlenségét és a kisajátítás méltányos kártalanításhoz kötését mondja ki, és deklarálta azt is, hogy a tulajdon kötelez.”² A gazdasági alkotmányhoz tartoznak az olyan típusú alkotmányi rendelkezések, mint a piacgazdaság meghatározása, a tulajdonjogi formák rögzítése, a nemzeti vagyon védelme.³

¹ Lásd: DRINÓCZI Tímea: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2006.; DRINÓCZI Tímea: *Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben*. *Pázmány Law Working Papers*, 2012/33.

² FÁBIÁN Ferenc: *Alkotmány és tulajdon*. In: TÓTH Károly (szerk.): *Tanulmányok Dr. Besenyei Lajos egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, 2007. 161. A tanulmány hivatkozik erre a tanulmányra: HARMATHY Attila: *A tulajdonjog alkotmányos védelme*. *Jogtudományi Közlemény*, 1989/5. 217. s. köv.

³ TRÓCSÁNYI László: *Alaptanok*. In.: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Negyedik, átdolgozott kiadás. HVG-Orac, 2015. 33.

A fogalom tehát közgazdasági eredetű, legáltalánosabban azoknak a döntéseknek az együttese, amely egy közösség gazdasági életének a rendjét meghatározza. Jogi szempontból – tág értelemben – azoknak a közjogi és magánjogi normáknak az összessége, amelyek a gazdasági rendre vonatkoznak. Szűkebb értelemben gazdasági alkotmánynak a gazdasági rend alkotmányból eredő szabályait nevezzük. Ide tartoznak egyes alapjogok, a munka, a foglalkozás szabad megválasztása, a vállalkozás joga, a tulajdon védelme, a közpénzügyek, de az állam szociális szerepvállalása is – ez utóbbi mint a társadalmi szolidaritás kifejeződésének Alaptörvényben való megjelenése. A gazdasági alkotmány más megfogalmazásban olyan összefoglaló név, amelynek elemei alapvetően három fő csoportba rendezhetők: a) a gazdasági jogok elismerése, a tulajdon védelme, a munka és foglalkozás szabad megválasztása, a vállalkozás joga, szerződési szabadság, ezekkel összefüggésben a verseny védelme b) a közpénzügyek (adózás, költségvetés, államadósság, pénzrendszer) c) a szociális biztonság nyújtása. [Az Alaptörvény M) cikke, XII., XIII., XIX cikke, a Közpénzek című fejezet.]⁴

Piacgazdaság, tőke és pénz összetartozó fogalmak. A piac és az árstabilitás kapcsolata miatt az Alaptörvényben a közpénzügyekről szóló szabályok között megjelenő szervezetek, intézmények közül meg kell említeni a Magyar Nemzeti Bankot, a közpénzekkel való szoros összefüggésre tekintettel a költségvetés ellenőrzésében betöltött szerepe miatt a Költségvetési Tanácsot és az Állami Számvevőszéket.

Tágabb értelemben a gazdasági alkotmányosság kiterjed a fogyasztóvédelem, termőföld védelme, a külföldi befektetések védelme, a választottbíróshoz való jog, közszolgáltatások megjelenítése az alkotmányban, munkáltatói és munkavállalói érdekvédelemre való jog kérdésköreire is.

A piac, a verseny, a piacgazdaság a gazdasági alkotmányosság alapvető kategóriája. Az előző Alkotmány korábban deklaráta, hogy Magyarország piacgazdaság, a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül – a szocialista tervgazdaság elvetéseként. Az előző Alkotmány 9. § (1) bekezdése ezzel a deklarációval a szocialista termelési viszonyokon, a termelési eszközökkel való rendelkezés állami monopóliumán alapuló úgynevezett társadalmi tulajdon primátusát – a másodlagosnak és eleve korlátozottnak tekintett, a kisárutermeléshez kötött magántulajdonnal szemben – kívánta megszüntetni az 1989-es, 1990-es alkotmányozáskor. Formálisan annak a szabálynak a helyébe lépett, amely szerint „az állami vállalatok és gazdálkodó szervek a társadalom általános érdekeinek szolgálatában, a törvényben meghatározott módon és felelősséggel önállóan gazdálkodnak a rájuk bízott vagyonnal”. Szocialista tervgazdaságban nincs piaci verseny, alig létezik magánvállalkozás, és a magántulajdon mind a tárgyát, mind a terjedelmét illetően erősen korlátozott. [A Magyar Népköztársaság alkotmánya 1989 előtt kimondta: a gazdasági életet állami népgazdasági terv határozza meg; a gazdasági rend alapja a termelési eszközök társadalmi tulajdona, az állam célja a társadalmi tulajdon (vagyis nem a magántulajdon) védelme és fejlesztése. Ez az alkotmány csak elnevezésében, formálisan tekinthető alkotmánynak: az alkotmányosság tartalmi kritériumainak (alapvető jogok védelme, a hatalom megosztásának elve) nem felelt meg.]

⁴ 8/2014. (III. 20.) AB határozat Indokolás [82].

Az Alaptörvény a gazdasági rendszerről nem tartalmaz hasonló utalást.⁵ Ugyanakkor az Alapvetés szabályai között [M] cikk] szerepel, hogy hazánkban a vállalkozás szabad, és az állam biztosítja a verseny feltételeit, tovább mindenkinek joga van a tulajdonhoz [XIII. cikk (1) bekezdés]. Így kijelenthető, hogy Magyarország gazdasága az Alaptörvény hatálya alatt is piacgazdaság. Az ember és a közösség kapcsolatát azonban nemcsak közgazdasági keretek, gazdasági modellek, jogi előírások rendezik, hanem legalább ennyire fontosak az erkölcsi szabályok, a világnézet, a közgondolkodás. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak (Alaptörvény 28. cikk). Ez vonatkozik azoknak a szabályoknak az értelmezésére is, amelyek a gazdasági alkotmányosság körébe tartoznak.

Az alkotmányok nem légius térben léteznek, hanem adott helyen és időben, adott társadalmi, gazdasági keretek között. A társadalmi, gazdasági rend jogi keretek között működik. A jogi keretek hatással vannak a társadalmi, gazdasági rendre. Az alkotmány az írott alkotmánnyal rendelkező államokban a legmagasabb szintű jogforrás, amely meghatározza és biztosítja azt a jogi és intézményi feltételrendszert, amelynek keretei között minden gazdasági szereplő és az állam működik. A gazdasági keretek nyilvánvalóan mások lesznek a hadikommunizmusban,⁶ mint egy piacgazdaságban.

Az írott (kartális) alkotmány iránti praktikus igény az Amerikai Egyesült Államok alapítása folyamatában merült fel (1775-1783 függetlenségi háború Nagy-Britannia ellen, 1776 függetlenségi nyilatkozat). Egy konkrét politikai feladat megoldásához volt rá szükség (elszakadás a gyarmattartótól és annak jogrendszerétől). 1787-ben fogalmazták meg az amerikai alkotmányt, 1791-ben az első franciát, a belga szabadságharcot követően 1831-ben Belgium alkotmányát. Mindhárom eset és a rá következő írott alkotmányok megszületése vagy az adott ország függetlenségét, vagy a zsarnokságtól való megszabadulást jelezték. Ugyanakkor a modern zsarnokságok is alkalmazták a kartális alkotmányt mint politikai eszközt.⁷

Az első írott alkotmányok a rendi társadalommal szemben is születnek, a polgárság törekvéseinek kifejeződése, ezek között szerepel a törvény előtti egyenlőség, a személyi szabadság, a népképviselés, a tulajdon védelme, a köztelherviselés. Az írott alkotmányok ritkán alapulnak általános konszenzuson, „társadalmi szerződésen”, sokkal

⁵ A történeti alkotmányokban és a régebbi kartális alkotmányokban nem szerepelnek gazdasági alkotmányosságról szóló részek. Az első kísérlet erre az 1919-es weimari alkotmányban történt. Napjainkra általános tendencia a gazdasági alkotmány alapelveinek alkotmányban való rögzítése. Jóllehet ma is a német Alaptörvény tartalmazza a legtöbb gazdasági alkotmányossági alapelvet, a német Alaptörvényben, hasonlóan a magyarhoz, nincs olyan önálló fejezet, amely a „gazdasági életet” szabályozná. A gazdasági rend alkotmányi meghatározásának hiánya Németországban vitákhoz vezet arról, hogy milyen „gazdasági alkotmányt” tartalmaz az Alaptörvény. A német Alaptörvény gazdasági alkotmányáról lásd: Hans Carl NIPPERDEY: *Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz*. Köln, Heymann, 1961. A német Alkotmánybíróság az 1954. július 21-i Investitionshilfe-döntésben megállapította: az alkotmány gazdaságpolitikailag semleges.

⁶ A hadikommunizmus bolsevik kísérlet a kommunista gazdaság bevezetésére 1918 és 1921 között Oroszországban. A piac, a magántulajdon kikapcsolása. Matrózlázadás következtében vezetik be helyette a NEP-et (az új gazdaságpolitikát).

⁷ LÁNCZI András: Szükség van-e írott alkotmányra? In: JAKAB András – KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol*. Budapest, MRT TK PTI, 2012. 24.

inkább függetlenségi harc, polgárháború vagy jelentős politikai változás következményei (a nemzeti közösség önálló állammá szerveződésének alkotmányjogi megpecsételése; szövetségi államok megalakulásának rögzítése; új államforma, vagy kormányzás módjának gyökeres megváltozása).

Az írott alkotmányok közvetítenek társadalomképet is, és (az alapelveken, alapvető jogokon és kötelezettségeken keresztül) megadják a közgazdaság kereteit. A közgazdaság általánosságban a szükségletek és igények kielégítésére irányuló társadalmi méretű gazdasági tevékenység. Munkamegosztásra épül, jellemzője a nagy termelési és áruforgalmi egységek kialakulása. Nemcsak a társadalom tagjai, hanem az egyes népek és országok is kölcsönösen függnek egymástól. A mai közgazdaságot nemcsak a társadalmivá, hanem a nemzetközivé válás is jellemzi. A közgazdaság társadalmivá és nemzetközivé válása a csereforgalmon keresztül valósul meg, melynek színhelye a piac.⁸

Az alkotmányok általában nemcsak a gazdaság működésének legfontosabb, alapvető kereteit, a gazdasági szereplők jogait, hanem az állami beavatkozás határait, az állam kötelezettségeit is rögzítik a gazdasági szereplőket illetően. Az alkotmányok meghatároznak állami feladatokat is, és esetenként szabályozzák ezek ellátásának a módját is. Az állami feladatok köre nem egyszer s mindenkorra adott, hanem történelmi kronként, államonként változó. Példaként hozható fel, hogy az államelmélet foglalkozik többek között az állam funkcióival, a közigazgatási jogtudomány szintén osztályozza az állami feladatokat, a közgazdaságtan az állam gazdasági szerepvállalását elemzi. Az Alaptörvény számos állami feladatot fogalmaz meg. Az állami feladatok mögött ott húzódik a közterhekhez való hozzájárulás alapvető kötelezettsége.

Az állami feladat minden esetben jogszabályban jelenik meg. A tételes jog rögzíti azt is, hogy az egyes állami feladatok ellátása hogyan oszlik meg a hatáskörök szerint a különféle állami szervek között. Ezt a feladatmegosztást részben az alkotmány, részben más törvények és alacsonyabb szintű jogszabályok tartalmazzák. Az állami feladatok körének meghatározása – továbbá a szabályozás mélységének megválasztása – politikai döntés kérdése is.

Az állami feladatok egy része jellemzően költségvetési szervek útján látható el, más részük költségvetésen kívüli szervezetekkel is (pl. alapítványok, állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok révén). Más kérdés, hogy az állami feladat ellátására szolgáló, költségvetési vagy költségvetésen kívüli szervezetet (létrehozását, működését) milyen (állami vagy magán) forrásból finanszírozzák.

Állami feladat ellátása megvalósulhat úgy is, hogy meghatározott vagyon, illetve annak meghatározott hányada tartósan állami tulajdonban marad, ha a vagyon, illetve az azt működtető társaság országos közüzemi szolgáltató, vagy nemzetgazdasági szempontból stratégiai jelentőségű, vagy honvédelmi, vagy más különleges feladatot valósít meg, illetve célt szolgál.

2. Gazdasági jogok

A gazdasági jogok közül a tulajdon, a vállalkozás, a munka és foglalkozás szabad megválasztása alapvető jog, amelyeknek szabadságjogokra emlékeztető tulajdonságuk is

⁸ Magyar Katolikus Lexikon.

van annyiban, amennyiben a közhatalmi beavatkozás elé viszonylag erős korlátokat állítanak, és a személyiség szabad kibontakoztatását is szolgálják. A gazdasági jogok közül a szerződési szabadság nem alapvető jog, de alkotmányos jog.

2.1. A tulajdon védelme

Az alkotmányos értelemben vett tulajdonjog tartalma – szemben a magánjogi tulajdonfogalom viszonylagos egyértelműségével – vitatott. Angliában hagyományosan a fizikai vagyontárgyakhoz, illetve a személyes szabadsághoz való jogot egyaránt a tulajdonjogba tartozónak tekintették. Az 1776. évi Függetlenségi Nyilatkozat s az amerikai alkotmány 1791. évi módosítása⁹ a tulajdonhoz való jogot, illetve az élethez, a szabadsághoz való jogot kapcsolja össze. Az ember és polgár jogairól szóló francia deklaráció szerint a tulajdon az állammal szemben védelemben részesül, a tulajdon elvonása csak közérdekből történhet. Az 1791. évi alkotmány garantálja a tulajdon sérthetetlenségét. Egy 1791. március 17-ei rendelkezés a tulajdonjogot összefüggésbe hozza a vállalkozás szabadságával, kimondván: a polgárok nem tilthatók el semmilyen munkától, gazdálkodástól, kereskedéstől.¹⁰ A francia Alkotmánytanács, a Conseil Constitutionnel 1982-ben hozott határozatában kimondta, hogy az Ember és Polgári Jogainak 1789. évi Deklarációjának a tulajdonjog védelmére vonatkozó tétele ugyanúgy alkotmányos szabálynak tekintendő, mint a szabadság védelme.¹¹

Az alkotmányok tulajdonkonceptiója összefügg azok államképével és emberképével,¹² másképpen fogalmazva az egyén és a közösség, a társadalom viszonyára vonatkozó alkotmányozói nézettel. Az Alaptörvény emberképe nem az elszigetelt egyéné, hanem a társadalomban élő felelős személyiségé.¹³ „Az Alaptörvény az egyén-közösség közötti viszonyt az egyén közösséghez kötöttsége jegyében határozta meg, anélkül azonban, hogy annak egyedi értékét érintené. Ez következik különösen az Alaptörvény O) cikkéből és II. cikkéből.”¹⁴

A tulajdon alkotmányjogi fogalma nem azonos a tulajdon polgári jogi definíciójával, annál tágabb, és az alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben. Az alkotmányos védelemnek

⁹ Az ötödik módosítás „Due Process” (megfelelő törvényes eljárás, a szövetség vonatkozásában) klauzulája rögzíti: „Senkit sem lehet főbenjáró vagy súlyos bűncselekmény miatt felelősségre vonni, csak ha a Nagy Esküdtszék vádindítványt vagy vádhatározatot terjesztett elő, kivéve a szárazföldi, tengeri haderő vagy a milícia körében felmerült ügyeket, amikor a szóban forgó személy háború vagy a közt fenyegető veszély idején tényleges szolgálatot teljesít; senkit nem lehet ugyanazon bűncselekményért kétszer életét vagy testi épségét fenyegető eljárás alá vonni; senkit nem lehet arra kényszeríteni, hogy büntetőügyben saját maga ellen tanúskodjék; *életet, szabadságot vagy vagyont sújtó ítéleteket csak a törvénynek megfelelő eljárás alapján lehet kimondani*; magántulajdont közcélokra csak igazságos kártalanítás ellenében lehet igénybe venni.”

¹⁰ SÁRI János – SOMODY Bernadette: *Alapjogok. Alkotmánytan II.* Budapest, Osiris, 2008. 119.

¹¹ HARMATHY Attila: A tulajdonjog korlátozásáról. In.: TÓTH (szerk.) i. m. 238.

¹² Az emberképről lásd ZAKARIÁS Kinga: Az emberkép formula, Az egyén és közösség viszonyának értelmezése a német és magyar alkotmánybírói gyakorlatban. *Iustum Aequum Salutare*, XI., 2015/4. 119–138.

¹³ 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat Indokolás [95].

¹⁴ 32/2013. (XI. 22.) AB határozat Indokolás [88].

úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa. Amikor tehát az egyéni autonómia védelméről van szó, az alapjogi tulajdonvédelem kiterjed a tulajdon egykori ilyen szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is (például társadalombiztosítási igényekre).¹⁵

Az Alaptörvény a tulajdon szabadságát deklarálja, tiltja a polgárok vagyonuktól való önkényes megfosztását, de tartalmazza azt is, hogy a tulajdon köztéttségekkel, társadalmi felelősséggel jár, szociálisan kötelez. Garanciális elemként rögzíti, hogy tulajdon elvonására, kisajátítására csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett kerülhet sor.

Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van a tulajdonhoz. Az Alaptörvény indokolása szerint a tulajdonhoz való jog számos más alapvető jogtól eltérően nem egy eleve adott természetes állapotot jelöl, hanem csupán meghatározott társadalmi közegben, az állam általi jogi szabályozás keretei között, annak előfeltételével létezik. A tulajdon jogi fogalmát és tartalmát általában nem közvetlenül az Alaptörvény, hanem a más jogi normák határozzák meg. Az Alaptörvény által védett jogok körét és tartalmát ugyanakkor az Alaptörvény alapján kell megállapítani. Ez az ellentmondás nehézséget jelent a tulajdonként védett jogosítványok meghatározásakor. Az ellentmondás úgy oldható fel, hogy az Alaptörvény tulajdonhoz való alapjogként a jogszabályok által meghatározott tartalommal elismert, konkrét időpontban fennálló konkrét jogosítványokat védi: a törvényhozás a tulajdonhoz való alapvető jog alapján általában köteles tiszteletben tartani azokat a jogosultságokat, amelyek az alkotmányos értelemben vett tulajdonhoz való alapvető jog összetevői {25/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [55]}. Ebből következik, hogy a korábban tulajdonként megszerzett (és így az alkotmányos tulajdonvédelem alatt álló) vagyoni jogi igényeket védi az Alaptörvény XIII. cikke.

A történelmi tapasztalat, különösen Közép-Kelet Európa és a volt Szovjetunió története azt mutatja, hogy azokban az országokban, ahol központi gazdaságirányítás van, nem szabad a tulajdon, a vagyontól (és a szabadságjogoktól) való önkényes megfosztás nem tilos, a tulajdon szerzését és használatát korlátozzák, és nincs gazdasági autonómia sem.

Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőző korábbi gyakorlatában a szabadság azonosítása a szabad tulajdonnal bizonyos nézőpontból nézve viszonylag kiterjedt alkotmánybírósági védelemhez vezetett, és viszonylag később jelent meg a tulajdon szociális köztéttségének gondolata. Az Alkotmánybíróság nagyon korán világossá tette, hogy „az [előző] Alkotmány a tulajdonhoz való jogot ugyan nem a XII. ún. alapjogi fejezetben szabályozza, hanem azt a szabadságjogoktól különválasztottan mondja ki, de nyilvánvalóan alapvető jogként részesíti alkotmányos védelemben akkor is, ha bizonyos körben a tulajdoni részjogosítványokat egyes törvények korlátozzák.” [7/1991. (II. 28.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság számos döntésben ennél is tovább ment, és megállapította, hogy a tulajdonvédelem kiterjed más dologi jogokra, sőt a vagyoni jogokra és bizonyos várományokra is.¹⁶ Az Alaptörvény alapján az

¹⁵ A 20/2014. (VII. 3.) AB határozat Indokolásának [189] pontja. Hasonló a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat értelmezése is, ABH 1993, 373, 379–380.

¹⁶ 17/1992.(III.30.) AB határozat, ABH 1992. 104, 108.

Alkotmánybíróság kiterjesztő értelmezést követ; a tulajdonjog védelmi körébe vonta a lízingbe vevőnek, mint tulajdoni várományosnak a pénzügyi lízingszerződésből eredő birtoklási jogát.¹⁷

A tulajdon szociális kötöttségének gondolata első alkalommal 1993 végén jelent meg.¹⁸ Mindezzel együtt azt is látni kell, hogy negyven év szocializmus, mint előzmény után valóban kissé furcsa lett volna azzal a megállapítással kezdenie az Alkotmánybíróságnak a működését, hogy a tulajdonhoz való jog nem alapvető emberi jog, de még ha az is lenne, akkor szociálisan kötött.

A tulajdon az egyetlen alapvető jog, amelyet közérdekből el lehet vonni.

2.2. A munka és foglalkozás szabad megválasztása,¹⁹ vállalkozáshoz való jog²⁰

A vállalkozás szabadságát, mint valódi alapjogot az alkotmánybírói gyakorlat következetesen összekapcsolta egy másik alapjoggal, a foglalkozás szabad megválasztásához való joggal. A vállalkozás joga a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog egyik aspektusa, annak egyik, a különös szintjén történő megfogalmazása. A vállalkozáshoz való jogot az Alkotmánybíróság az első indítványoktól kezdődően alkotmányos alapjognak ismerte el. Az alkotmányvédelem rendszerében ennek azért van dogmatikai jelentősége, mert az alapjogi jellegből következően a vállalkozáshoz való jog tekintetében, korlátozhatóságának megítélése során a szükségesség/arányosság tesztjét kell alkalmazni, illetve lényeges tartalmát illetően – alkotmányosan – még törvény sem korlátozhatja. Ez a mérce, ellentétben az előző Alkotmánnyal, az Alaptörvényben kifejezett tételes alapon nyugszik: az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése – az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata, elsősorban a 30/1992. (V. 26.) AB határozat alapján [ABH 1992, 167, 171.] – meghatározza az alapjogok korlátozásának feltételeit. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése akként rendelkezik, hogy alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. A vállalkozáshoz való jog alapjogi elismerése tehát egy erős védelmet jelent, amely védelem nem jelenti ugyan a korlátozhatatlanságot, de megköveteli a korlátozás szigorúbb alkotmányossági kritériumainak vizsgálatát és érvényesítését.²¹

A vállalkozáshoz való jog (Alaptörvény XII. cikk) alapjog, mely azt jelenti, hogy mindenkinek Alaptörvényben biztosított joga a vállalkozás, azaz az üzleti tevékeny-

¹⁷ 15/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [28]–[31].

¹⁸ Lásd összefoglalóan a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban.

¹⁹ XII. cikk: „(1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.”

²⁰ Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése: „Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.”

²¹ FÁBIÁN Ferenc: A vállalkozás és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogról. In: KESERŰ Barna Arnold – KÖHIDI Ákos (szerk.): *Tanulmányok a 65 éves Lenkovic Barnabás tiszteletére*. Budapest–Győr, Eötvös József Kvk. – Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc ÁJK, 2015. 79.

ség kifejtése.²² A vállalkozás joga azonban egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett jogi és közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga tehát nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs anynyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást {vö. 54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 341–342.; megerősítve: 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [154]}.

A munka és foglalkozás szabad megválasztása a (szerződési) szabadságból, illetve a vállalkozáshoz való jogból nőtt ki történetileg annak következtében, hogy az állam beavatkozott az egyébként magánjellegű jogviszonyokba a „gyengébb fél”, azaz a munkavállaló oldalán.²³ A ’munkához való jog’ magában foglalja mindenkinek azt a jogát, hogy lehetősége legyen az általa szabadon választott vagy elfogadott munka útján való megélhetésre.

A ’saját személyünkön való tulajdon’²⁴ egyet jelent az önrendelkezéssel, az eredeti szabadsággal, magában foglalja az élethez és fenntartásához való jogot, ennek eszközt, a munkát, és ezen keresztül a jogcímet minden egyéb tulajdon megszerzésére. A Nemzeti Hitvallás szerint „a közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka, az emberi szellem teljesítménye.” A munka szabad megválasztásához való jogba (XII. cikk) mindenféle foglalkozás, hivatás, »munka« megválasztásának és gyakorlásának szabadsága beletartozik (üzleti tevékenység kifejtése, a kereskedelem és ipar szabadsága).²⁵

2.3. Szerződési szabadság

Az Alkotmánybíróság szerint,²⁶ bár az Alaptörvény – szemben a korábbi Alkotmánnyal – nem nevesíti külön a piacgazdaság követelményét, az alkotmánybírósági gyakorlat alapján annak két létfontosságú elemét, a vállalkozás és a verseny szabadságát azon-

²² 23/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [165].

²³ Az 1905-ös Lochner-ügyben New York államnak a pékek munkaidejét heti hatvan órára korlátozó szabálya bizonyult alkotmányellenesnek. Az indokolás szerint a munkaerő igénybevétele és áruba bocsátása része a 14. kiegészítés (a Due Process klauzula a tagállamokra vonatkozóan) által védett szabadságnak. Az államok rendelkeznek bizonyos szabályozási hatalommal (police powers), amely a köz biztonsága, egészsége, erkölcsi és általános jóléte érdekében a tulajdon és a (szerződési) szabadság korlátozását lehetővé teszi.

²⁴ SÓLYOM László: *A személyiségi jogok elmélete*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1983. 123.

²⁵ 21/1994. (IV. 16.) AB határozat a taxigépkocsik számának önkormányzati rendelettel való korlátozásáról, megerősítve: 3380/2012. (XII. 30.) AB határozat Indokolás [12], [13], [19], legutóbb: 3050/2016. (III. 22.) AB határozat Indokolás [7]–[9], [11], [14]–[15]. FRITZ RITTNER: Az alapjogok alkalmazása jogi személyekre, különös tekintettel a vállalatokra (*Jogtudományi Közöny*, 1986/11. 557–562.) című tanulmányában a foglalkozási, iparüzési és vállalkozási szabadságról írt a Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlata alapján. A későbbi magyar gyakorlat jelentős részben emlékeztet a német alkotmánybírósági értelmezésre: különbségtétel a foglalkozásba kerülés és annak a gyakorlása egyes feltételei között, továbbá különbségtétel az objektív és szubjektív korlátok között.

²⁶ 3192/2012. (VII. 26.) AB határozat Indokolás [19], [21].

ban tartalmazza. Kifejtette továbbá: „A piacgazdaság, és így az Alaptörvény M) cikke által védett vállalkozás és verseny szabadsága működésének elengedhetetlen feltétele a szerződési szabadság, amely ennek következtében szintén élvezi az Alaptörvény védelmét.” Az Alkotmánybíróság – korábbi gyakorlatára utalva – ezzel összhangban azt is rögzítette, hogy „közvetlenül a szerződési szabadságra mint alkotmányos jogra, az alapvető jogok megsértéséhez hasonló alkotmánysérelem nem alapozható [...]” {3298/2014. (XI. 11.) AB határozat, Indokolás [29]}. Ez azonban nem azt jelenti, hogy alkotmányjogi panaszban e jog ne lenne hivatkozható {utal e körben az Alkotmánybíróság például a 3048/2013. (II. 28.) AB határozatra, amely a végtörlesztés tekintetében a szerződési szabadság sérelmét állító alkotmányjogi panaszokat elbírált, Indokolás [32]–[37]}, hanem azt, hogy egyrészt „nem alkalmazandó rá az alapvető jogok korlátozhatóságáról rendelkező I. cikk (3) bekezdése sem, vagyis a szerződési szabadságnak még lényeges tartalma is korlátozható”, illetve, hogy „a szerződési szabadság mint önálló alkotmányos jog védelmi szintje más, [...] korlátozása akkor lehet alaptörvényellenes, ha a korlátozásnak nincs alapos oka, a korlátozás nem ésszerű” {3298/2014. (XI. 11.) AB határozat, Indokolás [29]}.

3. Közpénzügyek az Alaptörvényben

A közigazgatáshoz pénz kell. Az állam a rendelkezésére álló pénzt másképpen szerzi meg, mint ahogyan az a magángazdaságban közvetlen teljesítménycsere révén történik. Az állam közvetlenül nem piaci szereplő. Szolgáltatásai, amelyeket a közösség egészének érdekében tart fenn, nem piaci körülmények között cserélnek gazdát. A közigazgatás működtetéséhez szükséges pénz megszerzésének és elosztásának legfontosabb szabályait – írott alkotmánnyal rendelkező államokban – általában az alkotmányban szokás rögzíteni. Közismert, hogy hazánkban az előző Alkotmánynak²⁷ nem volt önálló gazdasági-pénzügyi fejezete. Pénzügyi jogi vonatkozásban az Alkotmány-szöveg igen kevés közvetlen rendelkezést tartalmazott, jöllehet külön pénzügyi fejezet beiktatását már 1990-től kezdve szükségesnek tartották. Az előző Alkotmány e hiányosságán az Alkotmánybíróság értelmező gyakorlata javított, amennyire azt az Alkotmány-szöveg megengedte, és a konkrét ügyekben a pénzügyi tárgyú jogszabályok vizsgálata megkívánta. Más nemzetek alkotmányait illetően szerkezetileg elkülönülő, önálló közpénzügyi fejezet az Európai Unió 28 tagállama közül 14 tagállamban található.²⁸

3.1. A közpénzügyek fogalma

A közpénzügyek fogalma nem az alkotmányjoghoz, hanem a pénzügyi jogról szóló elméletekhez kötődik. 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 tankönyvében²⁹ több

²⁷ 1949. évi XX. törvény.

²⁸ BORSA Dominika: Önálló közpénzügyi fejezet létjogosultsága a hatályos magyar alkotmányban. *Közjogi Szemle*, 2008/2. 47.

²⁹ NAGY Tibor – TÓTH János – NAGY Árpád: *Pénzügyi jog*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1993.

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 (kötségvetés, 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 pénzgazdaság³⁰) elméletét és erre a körre vonatkoztatja a legtöbb irányzat-meghatározó tudós a pénzügyi jogot. A kiinduló tézis 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 fentiek alapján költségvetési, adójogi, vagyongazdálkodási, és államadósságról szóló szabályok kereshetők az Alaptörvényben. Tág értelemben a közpénzügyekhez kapcsolódnak a fizetőeszközre és az értékállóságára, valamint a pénz teremtésére, és ennek felügyeletére vonatkozó szabályok is.

3.2. A közpénzügyek alkotmányos alapjai

Létezik egy másik, nem a pénzügyi jog felől közelítő nézőpont is. Ez az alkotmányokban keresi azt a közöset, ami a közpénzügyek kereteit adja, amelyhez a törvényhozásnak alkalmazkodnia kell. Vagyis a kiindulópont fordított, az alkotmányjog felől közelít a pénzügyi jog felé. A pénzügyi jog alkotmányos alapjairól hazánkban 1963-ban készített dolgozatot NAGY Tibor.³¹ A dolgozat négy tárgykört különböztet meg, mint amelyek az alkotmányokban a pénzügyi jog alapjait rendszerint megadják. Eszerint a) a költségvetés és a hozzá kapcsolódó zárszámadás törvényi megállapítása, b) az adók (és egyes államokban vámok) törvényi szabályozása, c) a pénzrendszer törvénye, továbbá d) az államadósság létesítésének aktusa általában alkotmányjogi alapon keletkezik. (Az egyetemi tankönyvek szinte mindegyike ennek alapján tárgyalja a pénzügyi jog alkotmányos alapjait és a pénzügyi alkotmányosság kérdését – általában a pénzügyi jog keretében.³²)

3.2.1. Költségvetés

NAGY Tibor munkája szerint a francia forradalom óta ismeretes 'a pénzügyi jog alkotmányos alapjai' fogalom a politikában és a jogtudományban. Ez arra utal, hogy az alkotmánytörvények írják elő, mely pénzügyi jogviszonyokat kell törvénnyel szabályozni, a legfőbb államhatalmi szerv milyen törvényhozási pénzügyi tárgyakat jelöl

³⁰ A jelen írás a közpénzügyeket és az állampénzügyeket, állampénzügyi viszonyokat szinonimaként használja.

³¹ NAGY Tibor: A pénzügyi jog alkotmányos alapjai. *Jogi Kari Acta*, Tom. V/2. 1963.

³² FÖLDES Gábor (szerk.): *Pénzügyi jog*. Budapest, Osiris, 2001.; HALUSTYIK Anna (szerk., társszerző): *Pénzügyi jog I. 2.* kiadás. Budapest, Szent István Társulat, 2006. 562.

meg, fenntartva magának a szabályozás jogát. A fogalomkörbe tehát nem az egyedi pénzügyi törvények tartoznak, csupán azok a normák, amelyek pénzügyi törvények meghozatalára kötelezik a parlamentet.

Hazánkban elsőként az „áprilisi törvények” egyike (1848: III. tc. 37. §-a) rendelte el a költségvetésnek és zárszámadásnak évenkénti bemutatását.

A régebbi magyar jogi irodalomban a pénzügyi alkotmányjog fogalma a költségvetési törvénykezésre vonatkozott. MAGYARY szerint³³ történetileg az Országgyűlésnek csak az adók megszavazása volt fenntartva, a költségvetés megállapítása a király hatáskörébe tartozott, az állami költségvetést hivatalos titokként kezelték. MAGYARY szerint a XIX. század politikai felfogásának felelt meg a költségvetés megállapításának az Országgyűlés hatáskörébe utalása, de ez nem változtat azon, hogy a költségvetés megállapítása eredetileg kormányzati funkció. Ezt mutatja, hogy a költségvetést a kormány terjeszti elő, az Országgyűlés a költségvetés tartalmán érdemben alig tud változtatni. MAGYARY emellett azonban utal arra is könyvében, hogy a költségvetés megállapítása ez idő szerint (1942) csak (a fasiszta) Olaszországban és (a náci) Németországban került a kormány hatáskörébe.

MAGYARY-nál olvasható,³⁴ hogy – írott alkotmány hiányában – hazánkban azokat a törvényeket, amelyeknek az országgyűlés is alá volt vetve, sarkalatos törvényeknek hívták, ezek egyike éppen a költségvetési törvény elkészítésére vonatkozó szabályozást tartalmazó törvény³⁵ volt.

Az előző Alkotmány nem írta elő kifejezetten, hogy költségvetés törvényhozási tárgykör, csupán annyit tartalmazott, hogy az Országgyűlés „jóváhagyja az állami költségvetést és annak végrehajtását”. Az Alaptörvény az Országgyűlésre vonatkozó szabályoknál lényegében ezzel azonosan rendelkezik.³⁶ Az „Állam” című rész „Közpénzek” című fejezete alatt azonban már megjelenik, hogy minden évre vonatkozóan ezekről törvényt kell alkotni. Az Alaptörvény ezen kívül tartalmaz költségvetési alapelveket is: éves költségvetés elve, a részletesség, a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvei.

Az Alaptörvénynek a költségvetési törvényhez kapcsolódó új rendelkezése a köztársasági elnök feloszlatási joga, ha az Országgyűlés az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el. Ez a költségvetési törvénynek az alkotmánybiztosítékként való működését erősíti: nevezetesen azt, hogy törvényhozási felhatalmazás (appropriáció, megajánlás) nélkül a kormány nem szedheti be az adókat, és nem teljesíthet kiadásokat. (A XX. század eleji pénzügyi jogi és politikai irodalmunk, valamint a jogpolitika az 'alkotmánybiztosíték' fogalma alatt mást értett: eszerint a Parlamentet nem lehetett feloszlatni, míg a költségvetési törvényt meg nem alkották, ez volt tehát a biztosíték az állam törvényes pénzügyi működéséhez.³⁷)

³³ MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.

³⁴ A magyar állam költségvetési joga Közigazgatási jogi tanulmány írta: MAGYARY Zoltán: *A „Studium” bizománya*. Budapest, 1923. 127.,130–131.

³⁵ 1897. évi XX. törvénycikk az állami számvitelről.

³⁶ Az Országgyűlés „c) elfogadja a központi költségvetést, és jóváhagyja annak végrehajtását;”

³⁷ NAGY (1993) i. m. 34.

Érdemes megemlíti a költségvetési törvénnyel, mint formai kerettel kapcsolatban, hogy a 4/2006. (II. 15.) AB határozat megállapította: a költségvetés, mint nevesített törvényhozási tárgykör külön említése (kiemelése), kötelezővé, érvényességi feltétellé teszi, hogy az Országgyűlés e tárgykörrel más tárgyköröktől elkülönítve döntsön. A költségvetési törvény csak a költségvetésről szólhat és arról a felhatalmazásról (appropriáció), amely a Kormány számára is megjelöli az éves költségvetés végrehajtásához kapcsolódó feladatokat. [Az Alaptörvény hatályba lépése előtt keletkezett, az Alaptörvény negyedik módosításával hatályát veszített AB határozatok – a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban foglalt feltételekkel, az előző Alkotmány és az Alaptörvény kontextuális egyezősége esetén, lásd a határozat indokolása 32. pontját – felhasználhatók.]

Az Alaptörvény költségvetési szabályai között kell megemlíteni az önkormányzatok pénzügyi jogosítványait és korlátait.

- a) Az Alaptörvény szabálya szerint a helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.³⁸

Ezzel az Alkotmány egyik szabálya³⁹ maradt meg alaptörvényi rendelkezésnek. Az Alkotmánybíróság a 47/2001. (XI. 22.) AB határozatban foglalta össze a feladatokkal arányban álló támogatásra való jogosultság megítélésének szempontjait. Eszerint alkotmányellenesség megállapításának csak akkor van helye, ha az Országgyűlés nem biztosít saját bevételeket és állami támogatást a törvényben meghatározott feladatok ellátásához, vagy az önkormányzati feladatellátás gazdasági feltételeinek biztosításával kapcsolatos alkotmányos kötelezettségének oly módon tesz eleget, hogy annak következtében valamely önkormányzati alapjog gyakorlása, az önkormányzati feladatok ellátása, illetőleg a helyi önkormányzatok működőképessége ellehetetlenül.”

- b) Az Alaptörvény szerint törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti.

A szabály az államháztartás helyi szintje működési vagy fejlesztési célú eladósodásának kíván gátat vetni. Jóllehet az államháztartás adóssága az államadósság és az önkormányzati adósság együttes értéke, a hatályos szabályok szerint⁴⁰ az önkormányzatok az őket terhelő adósságból eredő kötelezettségek kezeléséért, teljesítéséért és nyilvántartásáért önállóan felelősek.

A 'helyi önkormányzatok' mint fogalmi meghatározás jelentős mértékben eltérő gazdasági-pénzügyi helyzetben lévő településeket takar (községek, megyei jogú városok, megyei önkormányzatok, fővárosi és kerületi önkormányzatok). Ezért nagy eltérések vannak közöttük az önkormányzati hitelfelvételek okait és a törlesztési képességeiket illetően is. Az Állami Számvevőszék Kuta-

³⁸ 34. cikk (1) bekezdés.

³⁹ 44/A. § (1) bekezdés c) pont.

⁴⁰ Áht. 111. § (2) bekezdés.

tó Intézete által kiadott tanulmány⁴¹ szerint azt azonban meg lehet állapítani, hogy a helyi önkormányzati szektor pénzügyi folyamatai veszélyeztethetik a fő fiskális politikai célokat. A maastricht-i konvergencia kritériumok⁴² teljesítésében, a hosszú távú költségvetési stabilitás fenntartásában az önkormányzati szektor jelentősége nő. Az államháztartási kiadások mintegy negyedét teljesítő helyi önkormányzati szektor növekvő fiskális kockázatok hordozója.

Az Alaptörvényben megfogalmazott szabály alapján korlátozhatóvá válik az önkormányzatoknak elsősorban a nyílt eladósodása (jellemzően kötvénykibocsátás). A 'más' kötelezettségvállalásra utaló szövegrész pedig a rejtett adósságok, feltételes kötelezettségvállalások (PPP szerződések, kezességek) állománya növekedésének akadályozására alkalmas törvényi szabályok bevezetését is lehetővé teszi. A megfogalmazást érdekessé teszi, hogy – a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében – bármilyen kötelezettségvállalás feltételhez vagy a Kormány hozzájárulásához köthető, törvényben. A kötelezettségvállalás a költségvetési jogban az egyik legáltalánosabb fogalom: a költségvetési keretek felhasználására vonatkozik, pl. szerződéskötés révén, megrendelésre, vásárlásra, személyek alkalmazására.⁴³

3.2.2. Adók

Adózás és közteljesítés nem azonos fogalmak. Általános közteljesítésről csak a polgári forradalmak óta beszélhetünk. Feltűnő, hogy a közteljesítés elvének az első alkotmányjogi megfogalmazásai (amerikai Függetlenségi Nyilatkozat, francia Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata) nem alapvető kötelezettségként szólnak, hanem alapelveként (a franciáknál), illetve hatásköri szabályként (egy olyan államban, amely szövetségi). Mindkét megfogalmazásból következik az is, hogy az állam költségeinek a fedezéséről a polgárok képviselői, a törvényhozás dönthet. Már nagyon korán megjelenik a közteljesítéssel kapcsolatban az a követelmény, hogy adót csak törvényben lehet bevezetni. Mindkét megfogalmazás utal a terhek elosztásának egyenlőségére és egységességére. (Hazánkban a nemesek adómentességének elvét a Széchenyi lánc-híd építéséről szóló szerződést jóváhagyó törvény⁴⁴ törte meg: a szerződés kimondta, hogy a hídon az átkelőeknek vámot kell majd fizetniük: mindenkinek, a nemeseknek

⁴¹ VIGVÁRI András: *Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben*. Budapest, Állami Számvevőszék Kutató Intézete, 2009. március.

⁴² A Maastrichti Szerződés szerint a valutáris integráció konvergencia-kritériumai közé tartozik a stabilitás, a kamatpolitika és az árfolyampolitika mellett) a költségvetési politika: az államháztartás folyó deficitje a GDP 3%-át, ill. az adósságállomány a GDP 60%-át nem lépi túl. E kritérium rugalmasan alkalmazandó; ha a deficit, illetve az adósságállomány hosszú távú trendje csökkenő irányzatú, a magasabb ráta átmenetileg elfogadható.

⁴³ Ez a szabály nemcsak a nyílt és rejtett önkormányzati eladósodás megakadályozására alkalmas, hanem bármilyen kiadásra vállalt kötelezettség ellenőrzésére is.

⁴⁴ 1840. évi XXXIX. törvénycikk.

is. Az 1848-as április törvények közül a VIII. tc. mondta ki, hogy az állam terheit a lakosok közösen viselik.⁴⁵

1949-től 1989. október 23-ig az Alkotmány nem tartalmazott a közteherviselésre vonatkozó rendelkezést. Ennek az időszaknak a legvégét (az 1988. január 1-jétől kezdődő adóreformot) kivéve nem létezett általános jövedelemadó és nem volt általános forgalmi adó sem. Az állami vállalatoktól, mint az akkor legfontosabb gazdasági formától az állam a nyereség közvetlen elvonása útján szerzett bevételt, a veszteséget pedig támogatással pótolta. A központi irányítás által uralt állami vállalatok és magánvállalkozások alárendelt szerepet játszottak, a tulajdon nem volt szabad. Az 1988-as adóreform siettetette a gazdasági szereplők elkülönülését, a vállalatok önállósodását, és jelentősen befolyásolta a lakossági jövedelmeket.

1989-es alkotmány-módosítás bevezette az általános közteherviselést, garantálta a tulajdont, és a tulajdoni formák egyenjogúságát. Az Alkotmány a közteherviselési kötelezettséget a személy „jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően” engedte konkretizálni. Az Alkotmánybíróság gyakorlata ezt a szövegrészt úgy értelmezte, mint ami korlátozza a törvényhozót bizonyos adók⁴⁶ bevezetésében.

Az Alaptörvény már nem tartalmazza⁴⁷ a jövedelmi és vagyoni viszonyoknak megfelelő hozzájárulási kötelezettséget. Az Alkotmány szövegénél ezért lényegesen megengedőbb, amikor a teherbíró képességhez, illetve a gazdaságban való részvételhez köti a közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulási kötelezettséget. A teherbíró képesség szövegszerű beemelése az Alaptörvénybe egyúttal az elkobzó jellegű adók tilalmát is jelenti. Új, az Alkotmánybíróság gyakorlatában már megjelent szabály, hogy az adóztatásnál kötelező figyelembe venni a gyermeket nevelők – a család – kisebb teherbíró képességét.⁴⁸ Ennek a szabálynak a törvényi szintű kibontása az a sarkalatos törvény, amely egyebek között a közteherviselés alapvető szabályait tartalmazza.⁴⁹

Arra a kérdésre, hogy mi okozhatja az utóbbi két évszázadban az európai versenyelőny csökkenését és a gazdasági növekedés motorjának Ázsiába való áthelyeződését, a téma világvallások szerinti megközelítésében BOTOS Katalin azt a választ adja, hogy a bő két évszázadra visszatekintő kapitalizmus, mely a társadalmi és egyéb érdek har-

⁴⁵ A törvény szövege szerint „Magyarország s a kapcsolt részek minden lakosai, minden közterheket különbség nélkül egyenlően és aránylagosan viselik.” Érdekesség, hogy a törvény egyetlen mondat, majd ezt követi három szakasz, amelyek szerint ki kell „dolgoztatni ideiglenesen az adózási kulcsot, és ezen kulcs szerint a kivetés más a legközelebbi közigazgatási évtől”, illetve egy „átmeneti rendelkezés”: a közigazgatási év elejéig (amely november 1-je) „a már kivetett közterhek behajtása elrendeltetik”. <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5276>

⁴⁶ Az AB gyakorlata ennek alapján tiltotta pl. a fejadót: a személyi igazolvány, mint egy adott személy adatait tartalmazó okirat nem lehet alapja vélelmezett jövedelemnek, 37/1997. (VI. 11.) AB határozat; nem lehet adóztatni házipénztárban lévő készpénzkészletet sem: 61/2006. (XI. 15.) AB határozat.

⁴⁷ Az Alaptörvény a Szabadság és Felelősség című részben mondja ki: „Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez. A közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás mértékét a gyermeket nevelők esetében a gyermeknevelés kiadásainak figyelembevételével kell megállapítani.”

⁴⁸ A gyermeket nevelők teherviselő képességének figyelembevételét írta elő a családi pótlék adózáásával összefüggésben a 127/2009. (XII. 17.) AB határozat is: „A teherviselő képességgel arányos közteherviselés az Alkotmánybíróság gyakorlatában a 70/I. §-ból levezetett, speciális jogegyenlőségi tétel.”

⁴⁹ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról.

monizálására a legjobb eszköznek a piacot tekintette, hatalmas társadalmi változásokat és ezzel együtt járó társadalmi, gazdasági problémákat hozott magával. Az összes nagy világvallás elutasítja a pusztán profit által motivált tevékenységet, viszont közös pontjaik a személyes felelősség, igazságosság, kooperáció és szolidaritás. Az ázsiai gazdaságok sikerének talán az a kulcsa, hogy erőteljesen támaszkodnak a kisközösségi, családi szolidaritásra, így sok társadalmi problémát meg tudnak oldani saját kereteken belül. A túlságosan az egyénre építő individualista világ viszont mindent pénzért vásárol, mely számos konfliktushoz vezethet.⁵⁰

A sarkalatos törvény egyik lényeges szabálya a családi adókedvezményre vonatkozik. Eszerint a családi kedvezmény gyermekenkénti mértékét a gyermekszámtól függően eltérően kell megállapítani, azzal, hogy magasabb mértékű családi kedvezményt három- vagy több gyermek nevelése, gondozása esetén kell nyújtani. A családi kedvezmény gyermekenkénti mértéke nem lehet alacsonyabb a megelőző költségvetési évre megállapított mértéknél. Így várhatóan hosszú távra biztosítani lehet a gyermekvállalást az adórendszeren keresztül támogató rendelkezések stabilitását. Erre azért van szükség, mert a tapasztalat azt mutatja, hogy a gyermeket nevelő szülők kisebb adóteher-viselő képességének az adózásnál való figyelembevétele erősen kormányzat-függő. Valamennyi gyermekre kiterjedően csak 1992–1994 között és 1999–2006 között szerepel adóalapot vagy adót csökkentő kedvezmény a törvényekben, más időszakokban nem. Ez a helyzet csak 2011-től változik, amikor a családi kedvezményt átalakítják, valamennyi eltartottra kiterjesztik, és az adóalpból nyújtják, három és minden további eltartott után jelentős mértékben (havi 206 ezer 250 forint gyermekenként).

Más megfogalmazásban ez azt jelenti, hogy 1988-tól 1991 végéig, 1995-től 1998 végéig, illetve 2006-tól 2010 végéig olyan helyzet állt fenn, amelyben a gyermeket nevelő szülőket terhelő adózási kötelezettség meghaladta az azonos keresetű, de gyermeket nem nevelő magánszemélyek kötelezettségét. Vagyis a gyermeknevelés költségeit az állam nem vette figyelembe adóteher-viselő képességet csökkentő tényezőként. Kimutatható ugyanakkor, hogy nem önmagában a támogatás mértéke, hanem a kiszámíthatóság az, amely hatékonyan ösztönözheti a gyermekvállalást.⁵¹ A gyermekvállalás és nevelés ösztönzése az adórendszeren keresztül nem magyar kuriózum. Az Európai Unió régi, tizenöt tagállamában három olyan ország is létezik, ahol kötelező a családi adózás, tehát a házastársak csak együtt róhatják le adójukat, és annak megállapításánál a gyermekek számát is figyelembe veszik: ezek Franciaország, Luxemburg, Portugália. Több állam – Belgium, Írország, Németország, Norvégia, Spanyolország vagy Lengyelország – megadja a választás lehetőségét, összevontan és külön is adózhatnak a családok, és így van ez az Amerikai Egyesült Államokban is.

⁵⁰ Boros Katalin: *Keresztény gazdaság – Globális piacgazdaság*. Budapest, Kairoz, 2009. 35.

⁵¹ A francia példa, amelyben már az I. világháborút követően a gyermekvállalást ösztönző rendszert alakítottak ki, ezt igazolja. Lásd: Hans-Werner Sinn: *Ist Deutschland noch zu retten?* Berlin, Ullstein, 2004. 429–439.

3.2.3. Pénzrendszer

Az Alkotmányban a pénzrendszer törvényi szinten való szabályozására nem található rendelkezést. Nemzeti fizetőeszközünk 1946. augusztus 1-je óta a forint. A forint bevezetéséről szóló miniszterelnöki rendelet⁵² előírta, hogy a forintértékre szóló értéket minden állami és egyéb közpénztár fizetesképp névértéken köteles elfogadni. Ki mondta, hogy 1946. évi augusztus hó 1. napjától kezdve minden állami, törvényhatósági és községi bevételt és kiadást forintértékben kell megállapítani, úgyszintén minden állami, törvényhatósági és községi pénztár és hivatal számadását ebben az értékben kell vezetni, a közokiratokban a pénzösszeget forintértékben kell meghatározni.

Az Alaptörvény ezzel szemben maga mondja ki, hogy „Magyarország hivatalos pénzneme a forint.” Az Alaptörvény előírja azt is, hogy a Magyar Nemzeti Bank sarkalatos törvényben meghatározott módon felelős a monetáris politikáért, továbbá szervezetének és működésének részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg. A hivatalos pénznem Alaptörvényben való rögzítése, továbbá a monetáris politikáért való felelősségnek az MNB-re ruházása az Alaptörvény módosítási igényét fogja felvetni az euró bevezetésekor hazánkban. Ennek oka, hogy e lépéssel változni fog a hivatalos pénznem, és a jelenlegitől nagymértékben eltérően alakul az MNB-nek a monetáris politikáért való felelőssége is, mert ez a felelősség megoszlik majd az Európai Központi Bank és az MNB között.

3.2.4. Államadósság

Az államadósság kérdését már a klasszikus (pénzügytani) irodalom is tárgyalta. Rámutattak kedvezőtlen közgazdasági hatásra, pl. hogy a magas adósság a kamataival terheli a költségvetést, emellett hátrányos, mert pénzt von el a magángazdaságtól az állam által a deficit kiegyenlítésére felvett hitel; az államok rendszerint – ez a történelmi tapasztalat is – improduktív célokra használták fel ezeket a hiteleket.

Államkölcsön (államhitel) révén a kormányok bevételekhez jutnak, de a törlesztés a következő nemzedék által fizetett adókból történik. Az államadósság alkotmányjogi jelentőségét az adja, hogy a hitelt felvevő kormány a következő kormányokra és a következő nemzedékekre háríthatja át a hitel terheit. Az államadósságot végső soron az adófizető polgárokkal fizettetik meg.

Az államadósságügy alkotmányjogi alapjai az Alkotmányból teljesen hiányoztak, jöllehet a közelmúltban már történt kísérlet adósságfék beépítésére. (Adósságfék alatt olyan alkotmányjogi szabályozást kell érteni, amelynek célja Magyarország állami eladósodását korlátozni, és kötelező előírásokkal az államot és az önkormányzatokat a költségvetési hiány csökkentésére készíteni. Az egyik legismertebb külföldi példa a német Grundgesetz 2009. május 29-i módosítása, amely 2011. január 1-jétől a szövetségi állam nettó hitelfelvételét a bruttó hazai termék 0,35%-ában maximálja, kivéve természeti katasztrófákat és súlyos gazdasági recessziót. Egy másik szabály értelmében a szövetségi államnak 2016-tól, a tartományoknak 2020-tól be kell tartaniuk a

⁵² 9000/1946. (VII. 28.) ME rendelet a forintérték megállapításáról és az ezzel összefüggő rendelkezésekről.

költségvetés egyensúlyára – ’nulla eladósodás’ – vonatkozó előírást.⁵³ Németországban mind a célját, mind a választott eszközeit kritika érte elsősorban egyes közgazdászok,⁵⁴ baloldali politikusok és a szakszervezeti szövetség részéről. (Hazánkban adóssághűk bevezetésére tett első kísérlet 2007 novemberében történt, három törvénytervezetből álló csomag beterjesztésével az Országgyűlés elé: az önkormányzati törvény módosítását, a költségvetési felelősségről és a Törvényhozási Költségvetési Hivatalról szóló tervezetet, valamint az ezeket megalapozó alkotmánymódosítást⁵⁵, e javaslatokból azonban nem lett törvény.)

Alkotmányi szinten elsőként az Alaptörvény közpénzügyi fejezetében szerepel több, az államadósságot (a mértékét és a GDP-hez viszonyított szintjét) fékező szabály, és ezzel egyidejűleg intézményi garancia is beépült a követelmények érvényesítésére.

Az Alaptörvény háromféle államadósság-szabályt tartalmaz.

Az első kettő a költségvetés tartalmára ír elő kötelezettséget. Az alapszabály szerint az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét [36. cikk (4) bekezdés].

Létezik egy ehhez kapcsolódó átmeneti szabály is: mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának a csökkentése a cél [36. cikk (5) bekezdés]. Vagyis az államadósságot – az abszolút mértékét – nem kell csökkenteni, hanem csak a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányát (növekvő teljes hazai össztermék mellett változatlan összegű adósságnál csökken az arány, fordított esetben nő). E szabályoktól csak különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben, vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni. A nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaeséseként kell értelmezni minden olyan esetet, amikor az éves bruttó hazai termék reálértéke csökken.

Az Alaptörvény harmadik adóssághűk szabálya a kölcsön felvételét korlátozza. Eszerint nem vehető fel olyan kölcsön, és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amely azt eredményezné, hogy az államadósság meghaladja a teljes hazai össztermék felét. Ennek átmeneti szabálya, hogy mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, tilos az olyan kölcsön felvétele, amelynek következtében az államadósságnak a teljes hazai össztermékhez viszonyított aránya a megelőző évben fennállóhoz képest növekedne.

Fontos szabály, hogy az államadósság és a teljes hazai össztermék számítási módját, valamint a kölcsön felvételét korlátozó előírások végrehajtására, továbbá az adóssághűk-ekre vonatkozó alaptörvényi szabályok végrehajtására vonatkozó szabályokat egyszerű többséggel elfogadott („feles”) törvény határozza meg.

Az adóssághűk-ekhez kapcsolódó, érdekes szabálya volt az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek, amely – az államadósság teljes hazai össztermékhez viszonyított ará-

⁵³ GG Art. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d.

⁵⁴ „Az adóssághűk veszélyeztetni a gazdasági stabilitást és gyermekeink jövőjét” – Prof. Dr. Peter BOFINGER és Prof. Dr. Gustav HORN, lásd: http://www.boeckler.de/pdf/imk_appell_schuldenbremse.pdf

⁵⁵ <http://www.parlament.hu/irom38/04318/04318.pdf>

nyának megfelelő csökkentéséig – előírta: ha az Alkotmánybíróság, az Európai Unió Bírósága, illetve más bíróság vagy jogalkalmazó szerv döntéséből az államra a tartalékokat meghaladó fizetési kötelezettség fakad, akkor a hiányzó összeg pótlására a tartalmában és elnevezésében is kizárólag és kifejezetten az e kötelezettség teljesítéséhez kapcsolódó, a közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulást kell megállapítani. Az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek ezt a szabályát több másikkal együtt az Alkotmánybíróság formai okból megsemmisítette,⁵⁶ majd az Alaptörvény negyedik módosítása 2013. április 1-jétől változatlanul az Alaptörvény részévé tette azt. Az Alaptörvény ötödik módosítása ezt rendelkezést 2013. október 1-jétől hatályon kívül helyezte.

4. Az Alaptörvény közpénzügyi rendelkezései érvényesülésének védelme

4.1. Alkotmánybíráskodás

Általánosságban megállapítható, hogy egy alkotmány szabályainak kikényszeríthetőnek kell lennie. Ennek leggyakoribb módja az alkotmánybíráskodás valamilyen formájának a működtetése. Az Alaptörvény az alkotmánybíráskodásnak azt a formáját tartalmazza, amelyben önálló szervezet látja el ezt a funkciót.

Az Alaptörvény – nem az Alkotmánybíróságra vonatkozó részben, hanem a közpénzügyeknél – az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozását bizonytalan időtartamra fenntartja.

Eszerint mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés, alkotmányjogi panasz és absztrakt normakontroll hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek. (Ezt a szabályt azon törvények esetében, amelyeket abban az időszakban hirdettek ki, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladta, akkor is alkalmazni kell, ha az államadósság a teljes hazai össztermék felét már nem haladja meg.)

Ennek az a következménye, hogy éppen a közpénzügyekre – a költségvetésre, zárszámadásra, adónemekre – vonatkozó törvények Alaptörvénnyel való összhangját az Alkotmánybíróság csak kivételesen vizsgálhatja. Más megfogalmazásban ez azt jelenti, hogy az Alaptörvény közpénzügyi szabályaival ellentétes, közpénzügyekről szóló törvények fő szabály szerint kikerülnek az alkotmánybírói ellenőrzés alól. Ugyanakkor az Alaptörvény szerint az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények (pl. a tör-

⁵⁶ 45/2012. (XII. 29.) AB határozat.

vény elfogadásához szükséges többség) nem teljesültek. A másik, az Alaptörvény közpénzügyi rendelkezéseinek védelmét gyengítő körülmény az Alaptörvény szerkezeti felépítéséből és az Alkotmánybíróság hatásköréből következően, együttesen adódik. Az Alaptörvény négy, jól elkülönülő részből áll: *Nemzeti Hitvallás, Alapvetés, Szabadság és felelősség, Az állam*. A szerkezeti felépítés külön tartja az alapvető jogokat és az államszervezeti, államszervezési szabályokat. Az Alkotmánybíróság hatásköre nagyrészt a bíróság által kezdeményezhető konkrét normakontrollra és a személyek által benyújtható alkotmányjogi panaszra épül; csak nevesített indítványozói kör kezdeményezhet előzetes normakontrollt és absztrakt, utólagos normakontrollt. Minthogy alkotmányjogi panasz általában alapvető jogok vagy Alaptörvényben biztosított jogok sérelmére hivatkozva nyújtható be, vagyis lényegében az Alaptörvény Szabadság és felelősség szabályai sérelmére hivatkozva, a természetes személyek lényegében el lesznek zárva attól, hogy az Alaptörvény többi részének a sérelmét állítsák közvetlenül az Alkotmánybíróság előtt.

A hatásköri korlátozás érvényesülését az Alaptörvény negyedik módosítása kiterjeszti: eszerint a korlátozást azon törvényi rendelkezések esetében, amelyek abban az időszakban léptek hatályba, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladta, ezen időszak tekintetében akkor is alkalmazni kell, ha az államadósság a teljes hazai össztermék felét már nem haladja meg.

4.2. A Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása

Speciálisan a költségvetési tervezésre vonatkozó, közpénzügyi előírások érvényesítésére szolgál az Alaptörvényben a Költségvetési Tanács.

A központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához – az adósságfék [36. cikk (4) és (5) bekezdésében foglaltak] betartása érdekében a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása szükséges.⁵⁷ Ez értelmezhető úgy, hogy az előzetes hozzájárulás a törvény elfogadásának Alaptörvényben foglalt feltétele, vagyis a törvény megalkotására az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmény – éppen az az eset, amire az Alkotmánybíróság hatáskörének említett korlátozása már nem vonatkozik. Az Alaptörvényből úgy tűnik, hogy a Költségvetési Tanács és a köztársasági elnök, valamint az Alkotmánybíróság együttesen adott esetben eredményesen blokkolhatja az adósságfék-szabályoknak meg nem felelő költségvetési törvényjavaslat elfogadását, ami végső soron akár az Országgyűlés feloszlatásához is elvezethet.

Az Amerikai Egyesült Államokban már hosszú ideje működik a céljában (de nem az eszközeiben) hasonló intézmény. Az amerikai kongresszus Költségvetési Hivatala (CBO) többéves határozatokat készít elő a költségvetési prioritásokra. Ezek nem emelkednek törvényerőre, de hosszabb időszakra meghatározzák a büdzsé kereteit. A CBO független értékelést készít az elnök költségvetési javaslatairól, annak érdekében, hogy a közpénzeket a leghatékonyabban használják fel. Emellett a CBO jelentéseket ír a teljesítésről is, ezek azonban a pártsemlegesség megőrzése érdekében nem tartalmaznak ajánlásokat az elemzésekben feltárt problémák megoldását illetően.

⁵⁷ Alaptörvény 44. cikk (3) bekezdés.

A Költségvetési Tanács az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv. Hazánkban új szervezetnek számít. Létrehozása szorosan összefügg az adósságfék szabályok Alaptörvénybe iktatásával. A Költségvetési Tanács lényeges feladata e szabályok érvényesítése.

Ennek eszköze, hogy a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása szükséges a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához.

Vagyis a Költségvetési Tanácsnak a törvényjavaslatról szóló szavazás előtt döntenie kell arról, hogy az Alaptörvény adósságfék szabályait a javaslat érvényesíti-e. Az előzetes hozzájárulás a törvény elfogadásának formális kelléke, érvényességi feltétele.

A Költségvetési Tanács testületként eljárva vesz részt a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében és az államadósság mértékére vonatkozó előírások betartásának ellenőrzésében, tevékenységét kizárólag az Alaptörvénynek és a törvényeknek alárendelve végzi. Tagjai önállóan alakítják ki véleményüket, álláspontjuk képviselőikben egymástól függetlenek.

A Költségvetési Tanács tagja a Költségvetési Tanács elnöke, a Magyar Nemzeti Bank elnöke és az Állami Számvevőszék elnöke. A Költségvetési Tanács elnökét a köztársasági elnök nevezi ki hat évre.

A Költségvetési Tanács elnöke a költségvetési törvény és a költségvetési törvény módosításának tárgyalásakor jogosult részt venni az Országgyűlés és annak bizottságai ülésén, ott felszólalhat, véleményét kifejtheti. A Költségvetési Tanács tagjai feladatuk ellátásáért illetményre és egyéb juttatásra nem jogosultak. A Költségvetési Tanács elnöke mentelmi jogot élvez; megbízatása megszűnésére a megbízatása lejártakor, vagy lemondással, méltatlanná válással, alkalmatlanná válással, és halálával kerülhet sor.

A Költségvetési Tanács működésének részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg.

Az államadósság mértékének vizsgálatában a törvény⁵⁸ szerint a Költségvetési Tanács úgy vesz részt, hogy a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat tárgyalása során a költségvetés fejezeti főösszegeit érintő külön szavazása (november 30.) után az Országgyűlés elnöke egy napon belül tájékoztatni köteles a Költségvetési Tanácsot az elfogadott fejezeti főösszegekről, és be kell mutatnia az elfogadott módosító indítványok részletes számszaki hatását.

Ha a Költségvetési Tanács véleményében azt állapítja meg, hogy az egységes javaslat elfogadása az államadósság-szabály megsértését eredményezné, abban az esetben véleményét részletesen indokolja.

A Költségvetési Tanács véleménye alapján a Kormány zárószavazás előtti módosító javaslatot köteles benyújtani annak érdekében, hogy a költségvetési törvényjavaslat megfeleljen az államadósság-szabályoknak. A módosító indítvány a költségvetési törvényjavaslat korábban már megszavazott módosító indítvánnyal érintett részének megváltoztatását, újbóli megállapítását is tartalmazhatja.

A költségvetési törvényjavaslat záró vitája során a Költségvetési Tanács a zárószavazás előtti módosító javaslatokról véleményt nyilvánít, hogy azok megfelelnek-e az államadósság-szabálynak. A Költségvetési Tanács az előzetes hozzájárulásáról a költségvetési törvényjavaslat zárószavazása előtt nyilatkozik. Amennyiben a Költségvetési

⁵⁸ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról, IV. fejezet.

Tanács az előzetes hozzájárulását megtagadja, a törvényjavaslat zárószavazását el kell halasztani.

4.3. Közpénzügyi sarkalatos törvények

Az Alaptörvényben a közpénzügyek jelentőségének jele, hogy „A közpénzek” cím alatt kilenc szakasz szerepel. Az állammal foglalkozó ötvennégy cikknek ez jelentős része. A közpénzek iránti fokozott érdeklődést mutatja, hogy ebben a részben kilenc olyan tárgykör szerepel, amelyet sarkalatos törvényben kell szabályozni.

Ezek között vannak nemcsak szervezeti, működési kérdések (központi bank, pénzügyi felügyelet, Állami Számvevőszék, Költségvetési Tanács), hanem „feles” törvények kereteit meghatározni hivatott más előírások is: ilyen pl. a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás követelményei, vagy az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének köre, amelyekről sarkalatos törvényben kell és lehet rendelkezni.

(Az előző Alkotmányban az előbb említett szervezeti kérdések közül csak az ÁSZ szervezetéről, működéséről szóló törvény volt kétharmados; az állam kizárólagos tulajdonának, valamint kizárólagos gazdasági tevékenységének körét pedig egyszerű többséggel elfogadott („feles”) törvény határozta meg. A gazdálkodást illetően az Alkotmány alapján egyedül a pártok gazdálkodásáról szóló törvény volt kétharmados.)

Új szabálya az Alaptörvénynek az is, amely előírja, hogy „a közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályait a közös szükségletek kielégítéséhez való kiszámítható hozzájárulás és az időskori létbiztonság érdekében sarkalatos törvény határozza meg”. E két rendelkezés sajátos keret-törvényekre utal: az egyik a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettség megállapítása tekintetében az Alaptörvényben szereplő általános követelményeken⁵⁹ túlmutató, különös követelmények érvényesítéséről szól, a másik – technikai értelemben hasonló módon – az alapjogi részben szereplő nyugdíj-szabály törvényi megvalósulásának további részleteiről. Más államok pénzügyi jogában csak a költségvetési rendszerre, a gazdálkodásra és a vagyongazdálkodásra találhatunk külön pénzügyi törvényeket.

Magyarország pénzügyi stabilitásáról szóló sarkalatos törvény⁶⁰ részletesen szabályozza az Alaptörvényben szereplő államadóságra vonatkozó korlátozásokat és költségvetési szabályokat, és olyan előírásokat rögzít, amelyek megakadályozni hivatottak az önkormányzatok eladósodását. A törvény tartalmazza a közteherviselés és nyugdíjrendszer alapelveit is. A törvény kimondja, hogy az állam garantálja az állami nyugdíjak kifizetését, és a nyugdíjak reálértékét biztosítani kell. Az államadóság túlzott növekedésének megakadályozására és a nemzeti vagyon védelmére fontos garanciákat tartalmaznak az önkormányzatokról szóló és az Állami Számvevőszékről (ÁSZ) szóló sarkalatos törvények is.

⁵⁹ Lásd: XXX. cikk: (1) Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez. (2) A közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás mértékét a gyermeket nevelők esetében a gyermeknevelés kiadásainak figyelembevételével kell megállapítani.

⁶⁰ 2011. évi CXCV. törvény.

Az Alaptörvény N) cikke előírja, hogy az állami szervek „feladatuk ellátása során” kötelesek tiszteletben tartani azt az elvet, amely szerint Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetés gazdálkodás elvét érvényesíti.

A költségvetési gazdálkodásra való utalás miatt az „Alapvetés” című részben elhelyezett szabályt közpénzügyi rendelkezésnek kell tekinteni. Az elv érvényesítésért az Alaptörvény szerint elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős. Értelmezésre szoruló kérdés, hogy más állami szerveknek csupán a saját költségvetési gazdálkodásuk körében, mint költségvetési szerveknek kell-e ezt az elvet érvényesíteniük, vagy a szakmai munkájuk – hatósági vagy más jogalkalmazó tevékenységük – során is.

5. Magyar Nemzeti Bank

5.1. A jegybankok szerepe az államszervezetben

A jegybank nem olyan bank, mint a többi, nem hitelintézet, hanem az állam központi bankja. A központi és a kereskedelmi banki funkciók a legtöbb modern államban elkülönülnek. A központi bank csak a kereskedelmi bankokkal áll kapcsolatban, a vállalatokkal vagy lakossággal közvetlenül nem. A központi bankokat más elnevezéssel is szokták jelölni: pl. állami bank, nemzeti bank, jegybank (Notenbank, Zettelbank, Issuing bank), monetáris hatóság. Általánosságban a jegybank az a bank, amely a bankjegyeket és érmeiket kibocsátja (pénzemisszió) és folyamatosan hatást gyakorol a gazdaság egészének pénzmennyiségére, ezen kívül a pénzügyi folyamatokra. A jegybank legfontosabb feladata általában a fizetőeszköz értékének megőrzése; ez a mai modern jegybankok esetében leggyakrabban az infláció alacsony szinten tartását, az árak stabilitásának biztosítását jelenti.

E tevékenységük során a jegybankok állami feladatot látnak el. Így minden államban rendszerint egy jegybank látja el a központi bank feladatait (kivétel például az Amerikai Egyesült Államok központi banki rendszere, a Federal Reserve System, gyakran használt rövidítéssel: Fed). Mivel azonban a fizetési rendszerek lehetnek nemzetek feletti, a jegybankok is működhetnek nemzetek feletti módon [pl. Európai Központi Bank (EKB)].

5.2. A jegybankok feladatai

1. A jegybank egyik fő feladata a fizetőeszköz értékállóságának a megőrzése. A modern pénznek nincs belső értéke, mint az arany- vagy ezüstpénznek vagy más áru pénznek. Mégis egy papírdarabért cserébe valamilyen árut vagy szolgáltatást lehet kapni, miközben magának a bankjegynek az előállítására nem kerül többé néhány forintnál. A belső érték nélküli pénz elfogadására törvény kötelez. Emellett egy papírdarab azért érhet sokat, mert bízunk abban, hogy a bankjegyre nyomtatott értékben mindig tudunk vásárolni árukat és szolgáltatásokat, mégpedig ugyanannyit, mint korábban, vagyis a pénz értéke nem csökken jelentősen, mert – és ez a lényeg – az árak stabilak maradnak. Az árstabilitás megőrzése a jegybankok legfontosabb feladata. A jegybank gondoskodik arról is, hogy a forgalom lebonyolításához a szükséges pénzmennyiség álljon rendelkezésre.

2. A jegybankok általában igen jelentős szerepet töltenek be a modern fizetési rendszerekben a készpénzes, a készpénz helyettesítő és készpénz nélküli pénzforgalomban. Számláinkat nem minden esetben a szolgáltatás nyújtójánál rendezzük közvetlenül, hanem csekken vagy átutalással, egy vagy több bank közbeiktatásával fizetünk, ilyenkor lényegében a fizetési rendszert használjuk. Pénzforgalom alatt a fizetési műveletek összességét lehet érteni. A belföldi fizetési rendszer funkciója a gazdaság különböző szereplői között megvalósuló pénzügyi tranzakciók lebonyolítása. Ez a rendszer áthidalja a fizikai távolságokat és az időbeli eltéréseket, csökkenti a tranzakciós költségeket. A jegybank szabályozó szerepet tölthet be, valamint részt vehet a fizetési rendszer műszaki hátterének, a számítástechnikai programoknak a kialakításában, működtetheti azt, vagy ellenőrizheti a technikai feltételek teljesítését.

3. A jegybank vezeti a kereskedelmi bankok számláját. Hitelt nyújt számukra és egyéb eszközökkel is (alapkamat meghatározása, kötelező tartalékráta előírása) befolyásolja tevékenységüket, ezzel a gazdaság számára rendelkezésre álló pénzmennyiséget is. A jegybank emellett az „állam bankja”, vezeti a kincstár számláját is.

4. A devizatartalékok (deviza és arany) kezelésében minden központi bank számára az alapvető cél a monetáris politika támogatása és a válsághelyzetek kezelése. Az árfolyamrendszer – az ország saját fizetőeszközének viszonya a devizákhoz – hitelességének egyik biztosítója a megfelelő szintű deviza-tartalék. A jegybankok devizatartalékaik lehetővé teszik, hogy a jegybank a fizetőeszköz árfolyamát befolyásolja.

5. A legtöbb tagállam központi bankja 200–300 éves múltra tekint vissza és kezdetben a bankok alapításának, működésének az ellenőrzése (pénzügyi felügyelet köréből a bankok felügyelete) is a központi bankhoz tartozott. A monetáris politikáért felelős hatóság és a pénzügyi felügyelet elkülönítésének vagy egyben tartásának történeti okai vannak. Általában az angolszász mintát követő felügyeletknél a jegybank látja el mindkét funkciót (Csehország, Szlovákia, Írország, Belgium). A német mintát követő államok esetében elkülönül a két funkció. Hazánkban az Alaptörvény ötödik módosításáig szintén elkülönült a jegybank és a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó szerv. Jelenleg tendenciaként érvényesül, hogy a pénzügyi felügyelet a jegybankokba olvadnak be. Több tagállamban külön intézmény kezében van a pénzügyi felügyelet, és a pénzügyi felügyelet is független. Más tagállamokban a jegybankot bízik meg a bankfelügyelettel, míg a biztosítást és a tőkepiacot külön szervezet felügyeli. Az Alaptörvény átmeneti rendelkezései 2012. június 18-ig már lehetővé tették, hogy a jegybankot és a pénzügyi felügyeletet összevonják (vagyis nem arról volt szó, hogy a pénzügyi felügyelet beolvadna a jegybankba), ami ez előbb említett két mintához képest egy harmadik, más európai államban nem kipróbált minta lett volna.

Az Alaptörvény ötödik módosítása által ezzel szemben az Alaptörvény már azt mondta ki, hogy a Magyar Nemzeti Bank látja el a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét [41. § (2) bekezdés] is. Meg kell jegyezni, hogy a pénzügyi felügyelet tágabb fogalom, mint csupán a kereskedelmi bankok felügyelete, kiterjed a tőkepiac szereplőire és a biztosítókra is.

A jegybanknak ezzel az alkotmányi feladatával összefüggésben a már az Alaptörvény jegybanki szabályainak végrehajtásra kiadott 2011-es törvény helyett másik jegybanktörvény is készült. A 2013. évi CXXXIX. törvény a pénzügyi közvetítőrendszert felügyelő szervezet, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletét (PSZÁF) beolvasztotta a jegybankba (176. §). A jegybank ezzel a lépéssel nemcsak a kereskedelmi bankok felügyeletét vette át, hanem más pénzügyi szervezetekét is (befektetési szolgáltatók, biztosítók stb.), továbbá a PSZÁF fogyasztóvédelmi és piacfelügyeleti feladatait is. Így egy kézben egyesül a pénz-, tőke- és értékpapír-piac ellenőrzése.

A pénzügyi felügyelet (nemcsak a kereskedelmi bankok felügyelete, hanem biztosítási és tőkepiaci is) jegybankba integrálása figyelhető meg több más országban is, így pl. Csehországban, Olaszországban, Franciaországban és Litvániában.

5.3. A Magyar Nemzeti Bank

A magyar jegybank történetének fontos állomásait jelenti 1816, 1924, 1948, 1987 és 1991. 1816 az Osztrák Nemzeti Bank megalakulásának éve volt. Ezt követően 1924-ig a magyar pénzkibocsátás, valamint a jegybank története jelentősen megegyezik az osztrák történelem hasonló fejezeteivel. Habár már Széchenyi István önálló fejezetben írt az önálló magyar jegybank szükségességéről 1830-ban a „Hitel” című művében, és az 1848-as 12 pont egyike éppen a Nemzeti bank követelése volt, csak 1878-ban alakították át az Osztrák Nemzeti Bankot a monarchia közös bankjává, Osztrák–Magyar Bank néven.

Az Osztrák–Magyar Bank felszámolását a trianoni békeszerződés írta elő. 1921. augusztus 1-jén megalakult a Magyar Királyi Állami Jegyintézet. 1922 nyarára az ország gazdaságilag ellehetetlenült, a fizetőeszköz elértéktelenedett. A korona helyett az új pénz, a pengő bevezetését a Népszövetség kölcsöne (1924. évi IV. törvény) tette lehetővé, ennek feltételeként új központi bankot kellett létrehozni (1924. évi V. törvény).

1947 végén a bankrendszert államosították, a kereskedelmi bankok és takarékpénztárak megszűntek, a bankrendszer egyszintűvé vált. Ez azt jelenti, hogy a jegybank látta el 1948 második felétől a jegybanki hatáskörök mellett a kereskedelmi banki feladatokat is. Az államosított központi bank irányítása a kormány kezébe került.

1987. január 1-jével Magyarországon ismét lehetővé vált kereskedelmi bankok alapítása, hazánkban visszaállt a kétszintű bankrendszer. Az MNB kereskedelmi banki feladatait három, önálló kereskedelmi bank vette át. Az 1991-es jegybanktörvény helyreállította a jegybank függetlenségét is.

5.3.1. A Magyar Nemzeti Bank jogállása

A Magyar Nemzeti Bank Magyarország központi bankja. A Magyar Nemzeti Bank felelős a monetáris politikáért. A Magyar Nemzeti Bank ezen kívül ellátja a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét is.

Szervezete, működése részletszabályait sarkalatos törvény határozza meg. Feladatai ellátása során a Magyar Nemzeti Bank (MNB) hatósági feladatokat lát el, és – a Kormánytól függetlenül – végrehajtó hatalmat gyakorol. A Magyar Nemzeti Bankról jelenleg a 2013. évi CXXXIX. törvény szól.

5.3.1.1. Jegybanki függetlenség

Jogállásából eredően az MNB nagyfokú függetlenséget élvez. Jegybanki függetlenségről beszélhetünk személyi, intézményi-funkcionális és pénzügyi értelemben.⁶¹

Személyi a függetlenség olyan értelemben, hogy a jegybankok döntéshozó testületeinek tagjai – hazánkban a monetáris tanács tagjai – nem fogadhatnak el, és nem is kérhetnek semmilyen utasítást a kormányoktól vagy mástól. Általános tendencia, hogy a jegybank döntéshozó testületei tagjainak – kiemelten a jegybankelnöknek (kormányzóknak) és az alelnököknek – a hivatali ideje hosszabb, a parlamenti választási ciklusokon átívelő, határozott időre szól. A személyi függetlenség követelményét érvényesítik a szigorú összeférhetetlenségi szabályok és a felmentés lehetőségét gyakorlatilag kizáró rendelkezések is. (A jellemző felmentési okok között szerepel szokásosan a munkavégzésre tartósan képtelen állapot, adott életkor – 70 év – betöltése vagy az alkalmatlanná válás). Az MNB esetében a monetáris tanács tagjait a köztársasági elnök mentheti fel, ha a monetáris tanács tagja nem felel meg a feladatai ellátásához szükséges feltételeknek, illetve súlyos kötelezettségszegést követ el.

Az intézményi-funkcionális függetlenség azt jelenti, hogy a jegybank feladatai pontosan rögzítettek megfelelő jogi dokumentumokban, és e meghatározottakon túlmenően nem szabnak számára semmi más teljesítendő feladatot. Szintén a funkcionális függetlenséghez tartozik az, hogy a jegybank számára előírt feladatok között ne legyen belső ellentmondás. Feladatai végrehajtása tekintetében kérhet iránymutatást, de nem fogadhat el utasítást, külső személyek, szervezetek szavazati joggal nem vehetnek részt a jegybank döntéshozatalában, és nem függeszthetik fel, vagy semmisíthetik meg a monetáris politika keretében hozott döntéseket.

A pénzügyi értelemben vizsgált jegybanki függetlenség a jegybankok állami költségvetéstől független működésének garanciáit tartalmazza. Azt is jelenti, hogy a banktól tőkét nem lehet elvonni, a bankot nem lehet arra kötelezni, hogy a kormányzatnak hitelt nyújtson.

Összességében a jegybanki függetlenség, ami lényegét tekintve a monetáris politika önálló, a kormányzat utasításaitól nem függő megvalósítása, a hosszú távú gazdasági fejlődés garanciáját jelenti a rövid távú – esetenként kormányzati ciklusoktól függő – előnyökkel szemben.

5.3.1.2. A Magyar Nemzeti Bank kapcsolata más szervekkel

1. Az Alaptörvény 7. cikke alapján az országgyűlési képviselő a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez csupán kérdést intézhet, ugyanúgy, ahogyan az alapvető jogok biztosához, az Állami Számvevőszék elnökéhez, a legfőbb ügyészhez. Vagyis interpelláció nem intézhető az elnökhöz. E téren tehát az Országgyűlés korlátozottabban tudja ellenőrző funkcióját gyakorolni.

A Magyar Nemzeti Bank elnöke a bank tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek [41. cikk (3) bekezdés]. Alkotmányjogi szempontból

⁶¹ KOVÁCSNÉ SIPOS Ágnes: *A jegybanki függetlenség fejlődéstörténetének vizsgálata a XVIII. századtól napjainkig*. PhD értekezés. Miskolc, 2007.

ugyanilyen beszámolási kötelezettség terheli az önálló szabályozó szerv vezetőjét, a legfőbb ügyészt, az alapvető jogok biztosát.

2. Az MNB elnökét – a miniszterelnök javaslatára – a köztársasági elnök nevezi ki [Alaptörvény 9. cikk (4) bekezdés c) pont] és menti fel [Jegybanktv. 10. § (4) bekezdés].
3. Az MNB csakis az elsődleges céljának veszélyeztetése nélkül, a rendelkezésre álló monetáris politikai eszközökkel támogathatja a Kormány gazdaságpolitikáját. Az MNB-t a Kormány nem utasíthatja. Az MNB monetáris tanácsa ülésein a Kormányt – szavazati jog nélkül – az államháztartásért felelős miniszter vagy az általa felhatalmazott személy képviseli. Ugyanakkor a Kormány ülésének az MNB feladatkörét érintő napirendi pontjához az MNB elnökét meg kell hívni. A Jegybanktv. tiltja (146. §), hogy az MNB hitelt nyújtson a közszektor (az Európai Unió működéséről szóló szerződés 123. cikkében meghatározott közszektor, vagyis a tagállam központi kormánya, regionális vagy helyi közigazgatási szervei, közjogi testületei, egyéb közintézményei vagy közvállalkozásai) részére, továbbá ezektől közvetlenül a jegybank nem vásárolhat adósságinstrumentumokat (ezek lényegében hitelviszonyt megtestesítő, forgalomképes értékpapírok, amelyeknél az adós a közszektor szereplője).
4. Az MNB felett a Számvevőszéknek van ellenőrzési jogköre. Az ellenőrzésben ezen kívül szerepet játszik az MNB könyvvizsgálója és az MNB felügyelőbizottsága. A monetáris politika kialakítása és végrehajtása nem tárgya az ellenőrzésnek.

5.3.2. A Magyar Nemzeti Bank szervezete

Az MNB – bár hatósági jogkört gyakorol – részvénytársasági formában működő jogi személy. A jegyzett tőkéje tízmilliárd forint névértékű, az állam tulajdonában álló részvény. A Magyar Államot, mint részvénytulajdonost az államháztartásért felelős miniszter képviseli.

Az MNB szervei: a monetáris tanács (tagjai: az MNB elnöke, mint a Monetáris Tanács elnöke, az alelnökök, és az Országgyűlés által hat évre választott további tagok), a Pénzügyi Stabilitási Tanács, az igazgatóság (tagjai: az MNB elnöke, mint az igazgatóság elnöke és az MNB alelnökei), és a felügyelőbizottság.

A bank elnökét – a miniszterelnök javaslatára – a köztársasági elnök nevezi ki (6 évre) és menti fel. Legalább kettő, legfeljebb három alelnöke kinevezésére, illetve felmentésére a miniszterelnök teszi meg a javaslati a köztársasági elnök számára; az alelnökök kinevezésére és felmentésére vonatkozó döntéshez a miniszterelnök ellenjegyzése szükséges.

A monetáris tanács az MNB legfőbb döntéshozó szerve. A monetáris tanács összetétele: legalább 5, legfeljebb 9 tagból áll. A monetáris tanács szükség szerinti gyakorisággal, de havonta legalább egy alkalommal ülésezik.

A pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletének a jegybankhoz kerülésével létrejött a jegybankon belül a Pénzügyi Stabilitási Tanács. E szerv hatáskörébe tartozik a Monetáris Tanácsnak az MNB mikro- és makroprudenciális feladataival – a pénz-

ügyi szervezetek felügyeletével – kapcsolatos döntése végrehajtásának irányítása és a Monetáris Tanács által meghatározott stratégiai keretek között az MNB mikro- és makroprudenciális feladataival kapcsolatos döntéshozatal. A mikroprudenciális politika az egyes intézmények (pl. egy-egy kereskedelmi bank) szintjén jelentkező kockázatok kezelésére irányul, a makroprudenciális politika ezzel szemben a rendszerszintű kockázatok kezelésére alkalmas (pl. előfordulhat, hogy egy-egy bank működésében nem lehet kockázatot felfedezni, de a bankrendszer egészének működésében már igen). A „prudenciális” szó jelentése okos, körültekintő. A pénzügyi szervezeteknél a prudens működés alapvető követelmény, részletszabályai az egyes intézményekre vonatkozó külön törvényekben vannak. A prudens működés szabályai a banki és más pénzügyi tevékenység kockázatának alacsony szinten tartására irányulnak.

A felügyelőbizottság az MNB folyamatos tulajdonosi ellenőrzésének szerve. A felügyelőbizottság tagjai: az Országgyűlés által választott elnöke, az Országgyűlés által választott további három tag, továbbá a miniszter képviselője és az általa megbízott szakértő.

5.3.3. A Magyar Nemzeti Bank szerepe a monetáris politikában

A monetáris politika és a Kormány gazdaságpolitikájának támogatása

A monetáris politika gazdaságpolitikai tevékenység, melynek során az állam a gazdaságban lévő pénzmennyiség mértékét befolyásolja. A monetáris politikát rendszerint meghatározott, az inflációra, a gazdasági növekedésre, vagy a foglalkoztatásra vonatkozó gazdaságpolitikai célok megvalósítására használják. A legtöbb országban a központi bank a monetáris politikáért felelős állami intézmény.

A monetáris politika kialakítása érdekében az MNB elnöke rendeletet adhat ki. A leggyakrabban a jegybanki alapkamat mértékéről – amelyet a monetáris tanács, vagyis az MNB egy másik szerve határoz meg – ad ki az MNB elnöke rendeletet. De a bankjegy és érme kibocsátásáról-bevonásáról is, vagy a kötelező tartalékráta mértékéről minden esetben az MNB elnöke rendelete szól. Az MNB elnöke rendelete szabályozza a pénzforgalom lebonyolítását, a jegybanki információs rendszerbe szolgáltatandó adatok körét, a fizetési rendszer működtetésének feltételeit.

A monetáris politika fontosabb eszközei

1. A monetáris politika kivitelezésének legfontosabb eszköze a legtöbb modern jegybank gyakorlatában az irányadó kamatláb szintjének (alapkamat) meghatározása. Az alapkamat mértékéről a Monetáris Tanács dönt, az alapkamat mértékét az MNB elnöke a rendeletében teszi közzé. Könnyű belátni, hogy egy belső érték nélküli bankjegy értékállósága, amelyet mindenki köteles elfogadni, nagyban függ attól, hogy mennyi van belőle. A jegybank viszont, noha egyedül ő jogosult bankjegy kibocsátására, közvetlenül kizárólag az önmaga által kibocsátott pénz, a készpénz mennyiségét, illetve a kereskedelmi bankok jegybanknál vezetett forintszámlái egyenlegét tudja szabályozni. (E kettőt együtt nevezik monetáris bázisnak.)

‘Pénzt teremteni’ azonban nem csak a jegybank tud. Ha a kereskedelmi bank hitelt nyújt, azzal lényegében pénzt teremt, ami nála vagy más banknál akár betétként is megjelenhet, amiből újabb hitel nyújtható. Az, hogy így ténylegesen mennyi pénz jön létre, a kereskedelmi bankok hitelezési hajlandóságán múlik, amit sok tényező befolyásol, ezek egyike a hitel (a pénz) ’ára’, vagyis a kamat. Azt, hogy az egyes bankok milyen kamattal adnak hitelt a lakossági és vállalati ügyfeleknek, a jegybank nem határozhatja meg, hiszen az üzleti bank a hitelt igénylő ügyfelek egyéni kockázatát mérlegelve hozza meg döntéseit: a hitelezés a bank számára kockázattal jár. A jegybanknak ugyanakkor – pénzkibocsátóként – lehetősége van egy kockázatmentes kamatláb kialakítására. A kockázatmentesség azt jelenti, hogy ez a kamatláb gyakorlatilag nem tartalmazza az adós fizetésképtelenségi kockázatának a felárát. Pénz kivonása a gazdaságból a jegybanki betétek segítségével történik: ha nem találnak jobb adóst a bankok, akkor a náluk lévő forrásokból (a betétek betéteiből) a jegybanknak is hitelezhetnek, ezen a bizonyos alapkamaton. Ezzel a jegybank befolyásolni tudja a gazdaság élénkítését, illetve visszafogását, valamint az infláció mértékét.

2. A jegybank kötelezően előírja, hogy az üzleti (kereskedelmi) bankok a betéteik meghatározott százalékában kötelesek a jegybanknál tartalékokat elhelyezni (kötelező tartalékrátát). Ha a tartalékrátát növelik, a kereskedelmi bankok kevesebb hitelt tudnak nyújtani (a betétekből nagyobb arányban kell a jegybanknál tartalékokat képezni), a pénzmennyiség csökken. Ha a tartalékrátát csökkentik, akkor ennek a fordítottja megy végbe. A tartalékrátát mértékéről és a tartalék után fizetendő kamattal mértékéről a Monetáris Tanács dönt, az MNB elnöke a tartalékrátát mértékét és a tartalék után fizetendő kamattal mértékét rendeletében állapítja meg.

5.3.4. *A Magyar Nemzeti Bank hatósági feladatai*

Az MNB szerepét a pénzügyi stabilitás fenntartásában a Jegybanktv. rögzíti (45. §). Ezek közé tartozik a) a pénzügyi közvetítőrendszer egyes szervezeteiről szóló külön törvények hatálya alá tartozó intézmények és tevékenysége felügyelete, alapítási és működési engedélyek kiadása, felügyeleti ellenőrzés, fogyasztóvédelmi ellenőrzés, piacfelügyeleti eljárás, b) az országos fizetési rendszerrel kapcsolatos feladatok, c) a jegybanki ellenőrzés.

A jegybanki ellenőrzés az MNB hatósági eljárásainak egyike. A jegybanki ellenőrzés törvényességi ellenőrzés: a Jegybanktv., az MNB elnöke rendeleteinek a megtartására, az MNB hatósági határozataiban, szakhatósági állásfoglalásaiban foglaltak végrehajtására terjed ki. A jegybanki ellenőrzés a jogszabályban meghatározottak szerinti adatszolgáltatásból származó adatok ellenőrzését, valamint az MNB által lefolytatott hatósági ellenőrzési eljárást jelenti. Ennek keretében az MNB jogosult adatok, beszámolók, mérlegek, bizonylatok és vizsgálati anyagok bekérésére. Az MNB a helyszíni ellenőrzést végző személyt megbízólevéllel látja el.

6. Az MNB és a Központi Bankok Európai Rendszerének (KBER) kapcsolata

6.1. A KBER és az Európai Központi Bank (EKB)⁶²

A KBER az Európai Központi Bankból és az Európai Unió tagállamainak jegybankjaiból áll, hazánk EU-csatlakozásával az MNB is a tagjává vált. A KBER 1998 júniusában jött létre. A KBER-t az EKB két döntéshozó szerve (a Kormányzótanács és az Igazgatóság) irányítja. A KBER nem rendelkezik jogi személyiséggel, nincs intézkedési joga, sem saját döntéshozó testülete; az intézkedéseket a nemzeti központi bankok hozzák meg.

A KBER elsődleges célja az árstabilitás fenntartása. Az Európai Közösséget létrehozó szerződés szerint a KBER alapvető feladata a Közösség monetáris politikájának meghatározása és végrehajtása, devizaműveletek végzése, a tagállamok hivatalos devizatartalékainak tartása és kezelése, a fizetési rendszerek zavartalan működésének előmozdítása. Feladata továbbá statisztikai információk összegyűjtése a nemzeti hatóságoktól vagy közvetlenül a gazdasági szereplőktől, a pénzügyi stabilitás elősegítése a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságokkal történő együttműködés keretében (például a hitelintézetek pénzügyi felügyeletét illetően), nemzetközi és európai együttműködés az euró rendszerre bízott feladatok terén a megfelelő intézményekkel, testületekkel és fórumokkal.

Magyarország EU-csatlakozásával az MNB tagjává vált a KBER-nek, az euró övezeten kívüli uniós tagállamok jegybankjai azonban az egységes monetáris politika irányításában nem vesznek részt, de az előkészítő és koordinatív szerepet betöltő bizottságokba szakértőket delegálhatnak. Az euró övezeten kívüli uniós tagállamoknak kötelezettségük van az euró rendszerhez való csatlakozásra (ez alól Dánia és az Egyesült Királyság kívülmaradási záradékkal, tovább Svédország eltéréssel kivétel).

6.2. Az EKB Általános Tanácsa

Az euró rendszer és az euró övezeten kívüli tagállamok jegybankjai között az EKB harmadik döntéshozó szerve, az Általános Tanács (ÁT) biztosítja az intézményes kapcsolatot. Az AT az EKB elnökéből és alelnökéből, valamint valamennyi uniós tagállam jegybankjának elnökéből áll. Az AT elsődleges feladata az euró rendszerhez történő csatlakozás előkészítésével kapcsolatos tanácsadás. Feladatai közé tartozik a konvergencia-jelentések elfogadása – e jelentések azt vizsgálják, hogy a tagállamok megfelelnek-e az egységes valuta alkalmazásához teljesítendő feltételeknek –, valamint az Európai Árfolyam Mechanizmus (European Exchange Rate Mechanism, ERM II.) működésének nyomon követése. Az ERM célja, hogy az euró bevezetésére való felkészülés jegyében csökkentse az árfolyam ingadozást és közelebb vigyen a monetáris stabilitáshoz.

⁶² Lásd: <http://www.ecb.int/ecb/orga/escb/html/index.hu.html>

6.3. Jegybankok az EKB-ban

A Közösségen belül kizárólag az EKB jogosult euróbankjegyek kibocsátásának az engedélyezésére. A tagállamok euróérméket bocsáthatnak ki az EKB által jóváhagyott mennyiségben (az EUMSZ 128. cikke). Kizárólag az EKB és a nemzeti központi bankok által kibocsátott bankjegyek minősülnek törvényes fizetőeszköznek a Közösségen belül.

Az EKB nemzetek feletti intézmény, az euró rendszer központi eleme. Az EKB döntéshozó szervei a Kormányzótanács és az Igazgatóság. Az EKB Kormányzótanácsa az EKB Igazgatóságának tagjaiból és a nemzeti központi bankok elnökeiből áll. Az Igazgatóság az elnökből, az alelnökből és négy további tagból áll. Az EKB és az euró övezet nemzeti központi bankjai együttesen alkotják az euró rendszert, az euró övezet központi bankjainak rendszerét. Az euró rendszer fő célja, hogy az árak az euró övezetben stabilak maradjanak. Azoknak a jegybankoknak a feladatköre, amelyek részei az EKB-nak, jelentős mértékben csökkent a szuverenitása a monetáris politika megvalósítása területén, hiszen a monetáris politika meghatározása a nemzeti központi banktól az EKB-hoz került.

Új, az államok szuverenitását érintő fejlemény, hogy a 2008-as pénzügyi válság egyik következményeként a tagországok számára adósságcsökkentést és költségvetési fegyelmet előíró fiskális paktum és az állandó euró övezeti válságkezelő rendszerről (ESM) szóló nemzetközi szerződés jött létre. A fiskális paktumot 25 uniós tagállam kötötte meg 2012. március elején, Nagy Britannia és Csehország nem írták alá. Az ESM-et létrehozó szerződést 2012. februárban írták alá az euró övezeti tagállamok vezetői. Ennek értelmében a 700 milliárd eurót a kormányok közbeiktatása nélkül fel lehet használni a tagállamok bankrendszeireinek feltökésítésére. A pénzügyi mentőalapon túl az Európai Központi Bank kötvényvásárlási programja (OMT – Outright Monetary Transactions program) segíti forráshoz jutni a nehéz helyzetbe jutott országokat. Az EKB 'korlátlan' mértékben jogosult államkötvényeket vásárolni, ha azt az adott ország kéri.

Az EKB alaptökéjét nem a tagállamok, hanem a tagállami jegybankok jegyzik, ennek a jegybanki függetlenség szempontjából van jelentősége. A pénzügyi függetlenség garanciája az, hogy nem a tagállamok, hanem a tagállami jegybankok az EKB tőkejegyzői.

Az euró övezet egységes monetáris politikájáért az EKB döntéshozó testületei (Igazgatóság, Kormányzótanács, Általános Tanács) felelnek.

7. Szociális biztonság nyújtása

Az Alaptörvényben kiemelt helyen szerepel az emberi méltóság védelméhez való jog. Végső soron az ember méltóságán, önálló, szabad cselekvésén alapul az állam. Más-képpen szólva az állam van az emberek akaratából és nem fordítva, nem az emberek vannak az állam akaratából. Az Alaptörvény elején nem az állam áll, és nem is az állampolgár, hanem az ember maga. Az emberi méltóság védelméhez való jognak van ellátási igényt megalapozó aspektusa is. A XIX. század második felétől az államok

elismerik az emberek igényét arra, hogy az állam aktívan beavatkozzék, ha az ember a megélhetését önmaga nem képes biztosítani.

Az Alaptörvény szociális biztonságról szóló XIX. cikke⁶³ nem jogokról, hanem jellemzően állami kötelezettségekről és államcélokról rendelkezik. A XIX. cikk (1) bekezdése alapján Magyarország 'törekszik' arra, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson, és 'elősegíti' az időkori megélhetés biztosítását. Jogosultságról két esetben szól az Alaptörvény XIX. cikke. Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése 'állami nyugdíjra való jogosultságot' említ, amelynek feltételeit törvény állapítja meg. A XIX. cikk (1) bekezdése pedig az állampolgárok anyasága, betegsége, rokkantsága, özvegyisége, árvasága és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélkülisége esetében garantálja a 'törvényben meghatározott támogatásra' való jogosultságot. Vagyis ezek azok az élethelyzetek, amelyekre szabottan törvényben alanyi jogon járó juttatásokat kell bevezetni, illetve fenntartani.

Az Alaptörvény a Nemzeti hitvallás szerint egyrészt vallja 'az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét'. Az alapjogi rész tartalmazza az állam elkötelezettségét is a rászorulókat támogatására.

A XIX. cikk első két mondata másrészt világossá teszi, hogy nem alapjogról, hanem államcélról, programról van szó, és támogatásra a magyar állampolgár csak a külön törvényekben meghatározottak szerint jogosult. A cikk utolsó mondata lehetőséget ad arra is, hogy az állam a szociális intézkedések jellegét – és a mértékét is – a rászoruló személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan állapítsa meg.

Annak a lehetősége, hogy a támogatást illetően esetleg különbséget tegyenek a rászorulókat között, a XIX. század közepéig vallott liberális felfogásra emlékeztet. Ezért egyfajta kettősség jelenik meg a XIX. cikkben belül. Az állam egyrészt vallja, hogy célja a szociális biztonság nyújtása (ami a liberális állameszme, a jogi formalizmus, a laissez faire politikájának meghaladása, és az állami beavatkozás, a jogállam szociális jellegének irányába mutat), másrészt megnyitja az utat a rászorulókat közötti differenciálásra, abból a szempontból, hogy felfogása szerint a közösség számára hasznos tevékenységet végeznek-e. Ez akár az érdemes szegény és érdemtelen szegény közötti, régi különbségtételt is jelenthet a törvények szintjén.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatára tartozó értelmezési kérdés, hogy a jogállam, a jogbiztonság, a szerzett jogok, a közjogi várományok, az emberi méltóság védelméhez való jog és a szociális biztonság Alaptörvényben való megjelenítése milyen következményekkel jár az egyes ellátásokat szabályozó törvényeket illetően.

Az Alaptörvényben két értelmezési szabály van. Az R) cikk (3) bekezdése előírja, hogy az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni. A 28. cikk pedig kimondja, hogy a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét első-

⁶³ „XIX. cikk (1) Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. (2) Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulókat esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. (3) Törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja.”

sorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik; az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.

E rendelkezésekből szövegszerűen az következik, hogy az értelmezésnél elsőbbsége van az elesettek és a szegények megsegítése kötelességének, valamint a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos cél szolgálatának.

A jogszabály-értelmezés ritkán mechanikus tevékenység. Az alkotmányjogi érvelést azonban általában megelőzi egy előzetes értékválasztás, és egy-egy alapjog értékelésekor az ezt követő formális jogi érvelés már ebben az előre választott keretben zajlik. A válasz több esetben attól a szemléletbeli (és az előzetes értékválasztáson alapuló) kérdéstől függ, hogy mi az alapjogok eredete, azokat természetjogi vagy pozitivistá alapon kell-e megközelíteni.⁶⁴

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a közelmúltban több olyan döntés is született [4/2016. (III. 1.) AB határozat, a továbbiakban: Abh1.; 9/2016. (IV. 6.) AB határozat, a továbbiakban: Abh2.; 25/2016. (XII. 21.) AB határozat, a továbbiakban: Abh3.], amely elvi megállapításokat tett a XIX. cikkről.

Az egyik döntés (Abh1.) szerint (Indokolás [31]) az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésének második mondata rögzíti, hogy minden magyar állampolgár – a tételesen felsorolt élethelyzetek esetén – törvényben meghatározott támogatásra jogosult. A (2) bekezdés elvlaszthatja a tételesen felsorolt élethelyzetek szerinti és a nem ilyen, hanem a más rászorulóknak szociális biztonságának a megvalósítását. Az élethelyzetek felsorolásának alkotmányjogi jelentőségét mutatja, hogy Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása a 21. cikk (1) bekezdés h) pontjával a XIX. cikk (1) bekezdésében a rokkantság szövegrész helyébe a rokkantság, fogyatékoság szöveget léptette.

Az Abh2. megállapította azt is, hogy az Alaptörvényben megfogalmazott államcél a jogalkalmazót annyiban köti, hogy a jogszabályokat kétség esetén úgy kell értelmezni, hogy annak eredménye az államcél magvalósulását és ne akadályozását szolgálja (Indokolás [37]). Eszerint „az Alaptörvény XIX. cikke elsősorban államcél fogalmaz meg, ez azonban – különösen az (1) bekezdés második mondatában megjelölt személyi körök esetén – a jogalkalmazót annyiban köti, hogy a jogszabályokat kétség esetén úgy kell értelmezni, hogy annak eredménye az államcél magvalósulását és ne akadályozását szolgálja.”

Az Abh3. indokolásának [24] pontja szerint a rászorultság alapú ellátás vagy a biztosítási alapú ellátás, mint két támogatástípus között az a legfontosabb különbség, hogy a járulékfizetési kötelezettséggel biztosított támogatások egyben az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jog védelmét is bírják.

⁶⁴ CSINK Lóránt: *Elemzés az alkotmányozás egyes súlyponti kérdéseiről*. 2011. http://www.ekint.org/ekint_files/File/tanulmányok/alkotmanyozas/alkotmany_vitairat_hu.pdf