Pázmány Law Working Papers
2011/16

Simon István: A közpénzügyek szabályozása az alkotmányban – tervezet

Pázmány Péter Katolikus Egyetem / Pázmány Péter Catholic University
Budapest
http://www.plwp.jak.ppke.hu/

Simon István:[1] A közpénzügyek szabályozása az alkotmányban – tervezet[2]

A tanulmány a tervezet alcímet viseli, ami arra utal, hogy a szöveg korántsem lecsiszolt, az absztrakciós szint is egyenetlen, a hivatkozások, lábjegyzetek sem mindenhol teljesek, azonban azt gondolom, hogy ebben az esetben a kevesebb többet jelent. Ezért a szövegben található hibákat vállalnom kell. A szöveg nem teljes, nem tartalmazza letisztult formában mindazokat a rendelkezéseket, amiket egy alkotmány közpénzügyi fejezetének tartalmaznia kell(ene), sem a magyar pénzügyi jogtudományban megszületett kutatási eredmények[3] illő és hasznos feldolgozását, jóllehet ezekre jelentős mértékben támaszkodhattam, ugyanígy a külföldi szakirodalom megfelelő tárgyalását sem.

Készülve a konferenciára, újraolvastam több külföldi alkotmány közpénzügyekkel foglalkozó rendelkezéseit, közpénzügyi fejezeteit, amelyek értelmezésében nagy segítségemre voltak Nagy Tibor kutatási eredményei, amiket írásban közzétett[4] és azok is, amiket szóban adott át; akár az alkotmányokban meghatározott jellemző törvényhozási tárgyakat (költségvetés, államadósság, adózás, pénzrendszer), akár a közpénzügyi fejezetek funkcióját, szerkezetét és lényeges tartalmi elemeit tekintjük. Más országok alkotmányai segíthetnek a gondolkodásban, azonban úgy gondolom, hogy egy adott ország kultúrájában a szöveg és az értelmezés, azaz az alkotmány mélyen gyökerezik, egyedi jelentést hordoz, ezért csínján kell bánni az átvétellel. Valószínűleg bármit veszünk is át, az átvett jogintézmények csak úgy tudnak működni, érvényesülni Magyarországon, ahogy ezeket mi érvényesítjük. Az emberi minőség univerzális, azonban a globális világ kulturálisan, az anyagi erőforrások rendelkezésre állását és a jogrendszereket tekintve tagolt.

Az írás tárgya egy lehetséges magyarországi alkotmány közpénzügyi fejezete: szövegtervezetek és a szövegtervezetek értelmezése. Közreadásukkal szeretném erősíteni azt a vélekedést, amely szerint a demokrácia megfelelő működésének elengedhetetlen előfeltétele a *megfelelően* létrehozott és felhasznált közösségi anyagi források biztosítása. A közpénzügyi rendszer elszegényedése, a demokrácia működését teheti lehetetlenné. Jóllehet a demokratikus rendszer nem tökéletes, de leginkább alkalmas az emberi méltóság biztosítására, védelmére.

Az írás középpontjában a szövegtervezetek állnak, amelyek nem vagy nem minden esetben lezárt, tiszta normaszövegek, céljuk elsősorban az adott konkrét tárgy szabályozási szükségletének és a szabályozás javasolt logikájának, módjának a bemutatása. A legfontosabb javaslatok: (1) az össz-adóteher behatárolása, (2) a családfenntartási költségek figyelembe vétele a teherviselő képesség meghatározása során, (3) a létminimum biztosítását szolgáló jövedelem adómentessége, (4) a költségvetési kiadások „hatékonysága” és nyilvánossága, (5) a költségvetés terhére történő kötelezettségvállalás érvényességének szabályozása, (6) a költségvetési egyenleg és az államháztartás adósság behatárolása (7) a közvagyon megőrzése.

A hatályos alkotmány alapkoncepciója szerint az állam működésének stabilitására helyezi a hangsúlyt. A közpénzügyek körében is előfordulnak olyan esetek, amikor a

---

[1] Egyetemi docens, tanszékvezető ELTE ÁJK Pénzügyi Jogi Tanszék.

[2] Köszönettel tartozom kollégáimnak, Kecső Gábornak és Rajnai Zoltánnak, az anyaggyűjtésben nyújtott segítségükért és okos észrevételeikért. Kézirat lezárása: 2011. február 26.

[3] Lásd például: Nagy Tibor: Nemzeti pénzrendszerünk alkotmányos alapjai, MTA JTI 1993, kézirat, 42 o.; Nagy Tibor: „Pénzügyek” című fejezetek az Európai Unió tagállamainak alkotmányaiban, MTA JTI 1993, kézirat, 53 o.;Nagy Tibor: A pénzügyi jog alkotmányos alapjai, Jogi Kari Acta , Tom. V. No. 2. 1963; Nagy Tibor: A pénzügyi jog alkotmányos alapjai és a pénzügyi alkotmányosság, in.: Simon István (szerk.): Pénzügyi jog I., Osiris, Budapest, 2007, II. rész. A pénzügyi jog és a pénzügyi jogtudomány, 58 – 62. o.; Földes Gábor: Az adójog határai, kandidátusi értekezés, Budapest, 1988, kézirat.

[4] Lásd például: Nagy Tibor: Nemzeti pénzrendszerünk alkotmányos alapjai, MTA JTI 1993, kézirat, 42 o.; Nagy Tibor: „Pénzügyek” című fejezetek az Európai Unió tagállamainak alkotmányaiban, MTA JTI 1993, kézirat, 53. o.

Kormány megbízatásának megszűnte vagy/és az Országgyűlés feloszlatása is megfontolás tárgyát képezheti. Ez a probléma elsősorban a költségvetéssel és az államadósság-határral összefüggésben merül fel: mi a teendő, ha nincs az államnak költségvetése vagy átlépi az államadósság csökkentését szolgáló határokat? Milyen mértékig kell stabilizálni automatikus technikákkal a működést és milyen „átvezető" szabályokat kell alkotni a változás megoldására annak érdekében, hogy a változás ne veszélyeztesse az államműködés és a politikai (társadalmi) rendszer stabilitását?

A) Bevezetés

I. Alkotmány, állam, társadalom

1. Az alkotmány, mint egy közösség életének kereteit meghatározó alapvető politikai és jogi dokumentum igényel egyfajta víziót, koncepciót az államról, társadalomról, az emberről és természetesen a környezetről, Európáról és a globalizálódott világról. Amennyiben az államról, ennek céljairól gondolkodunk, nyilvánvalónak tűnik, hogy Magyarország minőségi fenntarthatósága, fejlődése, polgárainak jóléte ilyennek minősül: demokrácia, egyéni autonómia, igazságosság, biztonság, élhető környezet, megóvott természet, sikeres integráció a globális és az európai világban, és mindennek átörökítése a jövő generációkra.

Az állam nem ugyanúgy, mint egykor, de ma is földrajzilag behatárolt területen működik, intézményesített felelőssége elsősorban polgáraival szemben áll fenn. Magyarország esetében ez a felelősségi kör tágabb, tekintve, hogy az ország területén kívül számos magyar él. A legutóbbi évtizedek változásai, különösen Európában, behatárolják az egyes államok lehetőségeit, így Magyarországét is, a célok meghatározásában és e célok elérését segítő eszközrendszer kialakításában. Ugyanakkor a változó nemzetközi feltételek állandósága mindig kihívást jelentett az országnak, ma sincs nehezebb dolgunk, mint az elmúlt évezred alatt bármikor. Az állami feladatok elvégzésének nehézsége a globalizált világban, a közpénzügyek területén különösen jól érzékelhető azért, mert a globalizált világ ebben az összefüggésben globális gazdaságként, piacként jelenik meg, aminek tudjuk, a pénz a „közvetítő médiuma". Akár a pénzt magát és a monetáris rendszert nézzük, – amely Európában jellemzően már nincs is nemzeti hatáskörben – akár a költségvetést, látható, hogy a globális folyamatok behatárolják az állam mozgásterét. Fontos, hogy részei legyünk a tágabb közösségnek, de magunkat is meg kell tartanunk, az integráció nem jelenthet önfeladást. Ebben az összefüggésben az egyik legjobb példa a *földkérdés*, amit három éven belül meg kell oldanunk; a föld az európai jog szerint tőkeelem, szabad forgalom tárgya.[5] A történelem során a háború gyakran gazdasági, területszerző vállalkozás volt. Ma itt, az atlanti világban már nem a háború a gazdasági előnyszerzés eszköze, a pacifikált verseny jogrendjében élünk; tudjuk, ez nagy előrelépés. Ugyanakkor figyelemmel kell lennünk arra, hogy amennyiben *közösségként* szeretne Magyarország még hosszú távon létezni, és európai értelemben vett *demokráciát* finanszírozni, úgy ennek vagyoni, pénzügyi lehetőségeit meg kell teremteni. Ebben körben lényeges a még meglévő *közvagyon megőrzése*, stratégiai vagyonelemek újrateremtése és a költségvetési gazdálkodás hosszú távú koncepciójának, céljának (az állam céljainak) meghatározása, valamint a közpénzügyi rendszer működési rendjének igazságosabbá, átláthatóbbá és hatékonyabbá tétele.

2. Az állam feladatairól gondolkodva, a célok és az eszközök szintjén úgy tehető fel a kérdés, hogy: mit finanszírozzunk? Az állami feladatok meghatározása és finanszírozásuk biztosítása jövedelemátcsoportosítást jelent a társadalomban; elosztási, újraelosztási kérdés.

[5] Ezt a kérdést a tanulmány E) részében tárgyalom. A problémáról lásd: Stanley L. Engerman - Jacob Metzer (eds.): Land Rights, Ethno-Nationality and Sovereignty in History. Routledge, New York, 2004.

Magyarországon a lakosság jelentős része nehéz helyzetben van, mert az ár-jövedelem arány rendkívül kedvezőtlen, ezért a közteher vállalása, jóllehet kötelezettség, mégis nyugodtan tekinthető nagyvonalú gesztusnak.[6] Magyarország társadalomszerkezete inkább hasonlít egy dél-amerikai, mint egy kiegyensúlyozott európai országéra. Egy ilyen helyzetben az lehet elfogadható megoldás, ha a feladatokat és a finanszírozásukra szánt forrásokat – konszenzus alapján – patikamérlegen méri és osztja be a döntéshozó. Például, a társadalombiztosítási alapon szervezett nyugdíj- és egészségbiztosítási rendszer, valamint az ingyenes köz- és felsőoktatás működtetése olyan stratégiai választás, ami korunkban és lehetőségeink között az állammodellt döntő mértékben maghatározza. Tehát, amennyiben egy többségét tekintve relatíve szegény társadalomról van szó, az állammodellre vonatkozó kérdés úgy is megfogalmazható, hogy az autonómia és a szolidaritás egyensúlyát hogy lehet létrehozni úgy, hogy biztosítsa a kezdeményezés/ kockázatvállalás lehetőségét és ugyanakkor a biztonságot/ túlélést. Az alapstruktúrát tekintve viszonylag egyszerű kérdésről van szó: az adóztatás és az újraelosztás optimális, Magyarországra szabott egyensúlyának megtalálásáról.

3. Az alkotmányozással összefüggő alapkérdés, hogy mit kell az állami feladatok finanszírozási kérdései közül az alkotmányban szabályozni? Hagyományosan a pénzügyek körében az adóztatás, a költségvetés, a pénzrendszer és az államadósságügy tárgyköreit szabályozzák az alkotmányok. A finanszírozandó feladatok – az államszervezeti kérdéseken túl – a jogosultságok keretében, jellemzően a gazdasági, szociális, kulturális és az újabb „generációs" jogok körében kerülnek meghatározásra meglehetős absztraktsággal, amiket a gyakorlatban rugalmasan kezel az állam. Úgy gondolom, hogy azokat a feladatokat, amelyek megvalósítását stratégiai államcélnak tekintünk, az alkotmányban úgy kell meghatározni, hogy biztosított legyen hosszú távú, megfelelő ellátásuk.

Azt gondolom, hogy a nyugdíj- és egészségbiztosítási rendszer, valamint az oktatás mindenképpen ilyen. Ezért, ha a társadalom úgy dönt, hogy közösségi egészségbiztosítási – és nyugdíjrendszert működtet, akkor ennek a rendszernek a működési feltételeit stabillá kell tenni, mind a részvétel lehetőségét, mind a résztvevők jogait és kötelezettségeit tekintve. A rendszer működésének elveit azért kell az alkotmányban meghatározni, hogy ne a mindenkori hatalom belátásától függjön, - például válságkezelésre hivatkozva – az egyéni jogosultságok feltételeinek „évjáratonként" eltérő meghatározása. Miért akarna bárki is részt venni egy olyan rendszerben, ami diszkriminál a tagok között? Szükséges, hogy a feltételek változása minden tag jogait és kötelezettségeit azonos elvek szerint változtassa. Ugyanígy az oktatási rendszer alapkérdéseit is tisztázni kell, mert a tisztán tandíjalapú rendszer és egy ingyenes rendszer alapvetően más-más állam- és társadalommodellt jelent.

Az alkotmány alkalmas lehet a keretek meghatározására, de tudjuk, önmagában a problémák megoldására nem, sőt, egy bizonyos mennyiség (részletezettség) felett már el sem bírja a szöveget.

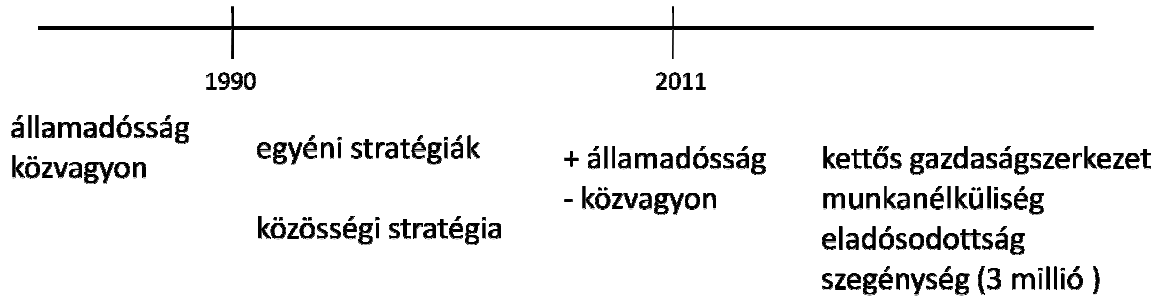
4. A javasolt szöveg elsősorban a finanszírozás kérdéseivel foglalkozik, amelyek egy része semleges, - abban az értelemben, hogy keretei között minden demokratikus rendszerben működtethető a közpénzügyi rendszer. E körbe tartozik például az Országgyűlés költségvetési joga, az éves költségvetés elve, az ún. salátatörvény tilalma.[7] A szövegjavaslat egy része egyéni értékítéleten alapul. Így például azt gondolom, hogy a teherviselő képességet döntően befolyásolja, hogy az adott jövedelemből hányan élnek és ez különösen igaz egy olyan jövedelemszerkezetű országban, mint Magyarország. Ugyanilyen a földkérdés és a vízbázis kérdése. A *vízbázis* esetében a kizárólagos állami tulajdon és az állami hasznosítás biztosítását mind ökológiai, mind társadalmi-gazdasági szempontok miatt indokoltnak tartom.

5. Az a társadalommodell, amely alapján gondolkodom az autonómia és a szolidaritás igazságos egyensúlyára épül. A figyelem középpontjában a következőkben az ún. stratégiai

[6] Erre a kérdésre a C)/II/2. fejezetben visszatérek.
[7] Lásd: a 4/2006. (II. 15.) AB határozatot.

alapproblémának tekintett jelenség áll, a legszükségesebbnek gondolt beavatkozási pontok megjelölésével. Ennek következtében vannak olyan kérdések, amelyekre – jóllehet fontosak – kevesebb figyelmet fordítok, vagy figyelmen kívül hagyok.

II. Diagnózis – röviden



1. Az elmúlt két évtizedben Magyarországon lehettek sikeres egyéni és családi életstratégiák, azonban Magyarország, mint közösség gazdasági értelemben nem volt sikeres. Ezt mutatja közpénzügyeink, közvagyonunk állapota. Azt is hozzátehetjük, hogy az egyéni anyagi siker gyakran a közösség terhére valósult meg, ami az országban nem minősül sem jogi, sem erkölcsi értelemben bűnnek, – szemben például Hollandiával, vagy Dániával – mert társadalmi elfogadottsága van, tekintve, hogy a normaszegő magatartást az érvényesülés egyik legfontosabb előfeltételének tekintjük.[8] Ez a mentalitás számos okkal magyarázható, azonban tárgyalásuk meghaladja a kereteket. Azt azonban fontos megemlíteni, hogy bármennyire távolinak tűnik, mégis közvetlen és egyértelmű a kapcsolat egy kórházi nővér vagy egy tanítónő fizetésének az emberi méltóság biztosítását is megkérdőjelező minősíthetetlenül alacsony mértéke és az adórövidítés, valamint a közkiadások területén jellemző önérdekű vagy érdektelenséget mutató gazdálkodás között.

A privatizáció utáni Magyarországon, ma az adórövidítés és a kiadási oldalra jellemző nem megfelelő gazdálkodás a közpénzügyi rendszer *stratégiai alapproblémája*, amivel több ezer milliárd forintot veszít évente a közpénzügyi rendszer, és aminek látlelete az államháztartás eladósodottsága is. Ez azért tekinthető alapproblémának, mert ezzel óvatos becslés szerint körülbelül *4 000 milliárd forintot veszít a közpénzügyi rendszer, évente ismétlődően.*[9] Azért stratégiai alapprobléma, mert egyfelől rendkívül komoly tartalék, aminek közösségi célra fordítása az állam feladata, másfelől azért, mert a pénzügyi politika – nem ideológiai, hanem gyakorlati szinten – megváltoztathatatlan rendszerjellemzőnek tekinti, jóllehet nem az, és ezzel nagyon nagy károkat okoz mindazoknak, akik ebben az informális világban nem vesznek részt és még adót is fizetnek. Ha ennek az évente elvesző összegnek legalább 30 %-a becsatornázható a legális szférába, kisebb adóterhelés mellett is jelentősen megnő az állam mozgástere.

Az *eladósodottság* nem új jelenség Magyarországon. A rendszerváltás idején írta Antal László, hogy az államadósság pusztán látlelet, a magyarországi gazdasági rendszer hatékony növekedésre és az ország finanszírozására alkalmatlan szerkezetének megnyilvánulása, ami viszont a legáltalánosabb rendszerjellemző, az ország hatalmi

[8] Lásd például legutóbb: Kolosi Tamás - Tóth István György: Társadalmi riport – 2010, TÁRKI, Budapest, 2010, 13. o.
[9] Bővebben lásd a lenti C)/I. fejezetben.

mechanizmusai miatt képtelen a változásra.[10] Mind az adórövidítés, mind a kiadási oldali járadékrendszer és pazarlás többé-kevésbé jól beazonosítható „hatalmi mechanizmusokon" alapul ma is. Az alkotmányon alapuló jogi szabályozás, az intézményrendszer és az ellenőrzés rendszerének kialakítása sokat segíthet a probléma megoldásában.

2. A részleteket a maguk helyén tárgyalom, azonban itt szeretném megemlíteni, hogy a *közbevételi oldalon* az igazságosabb közteherviselés elősegítése érdekében a legfontosabb beavatkozási pontokat a *legális szféra védelmi garanciáinak* (például: létminimum adómentessége, családfenntartási költségek figyelembe vétele, össz-adóteher korlátozása) megteremtése jelenti, mert az állam bevételi szükségletének biztosítását a könnyebb ellenállás irányában kísérli meg kielégíteni, amint ezt megfigyelhettük az elmúlt évtizedekben is.

A másik fontos beavatkozási pont a bevételi oldalon, a *teherviselő képesség szerinti adózás elősegítése*. Ebben a körben az eszközök nem feltétlenül az alkotmány szintjén helyezendők el, részben adóigazgatási, részben anyagi adójogi megoldások szükségesek. Ugyanakkor a *magyar forrású transznacionálissá váló jövedelem* hatékonyabb adóztatásának lehetőségét az alkotmány szintjén kell elősegíteni, figyelemmel a nemzetközi- és európai jogi keretekre. Szintén az alkotmány szintjén lehet biztosítani az „*externáliák*" mérséklését, pénzügyi terhek megállapításával, ami akár az arányos közteherviselés logikájából, kereteiből is kiemelhető. Ez esetben, hosszú távon gondolkodva, a speciális adóztatás lehetőségének megteremtése lényeges.

Ezzel a két beavatkozási iránnyal elősegíthető egy hatékonyabb és igazságosabb adórendszer kialakítása. Úgy gondolom, hogy alapvetően téves volt az elmúlt időszak adópolitikája – áfa-emelés, ingatlanadó kísérletek. Ennek indokolásra sokszor jól felépített ideológiákat is alkalmaztak, amelyek esetében kulcsszó a versenyképesség volt. A versenyképesség kulcskérdés, azonban védelmet kell biztosítani a társadalom számára az ezen a címen történő kontrollálatlan beavatkozásokkal szemben, amelyek értelmetlen – és sokszor a cél szempontjából eredmény nélküli – teher átcsoportosítások.

3. A *kiadási oldalt* tekintve a közpénzek felhasználásának gazdaságosságát, jogszerűségét és átláthatóságát az alkotmány szintjén is szükséges megalapozni. Tekintve, hogy rendkívül fontos kérdésről van szó, már itt szeretném megemlíteni, hogy a *kiadási hatékonyság* (legfeljebb a szokásos piaci árat elérő kifizetések) és a *kiadási nyilvánosság* (közzététel az intézmény honlapján és kormányzati honlapon) és *kötelezettségvállalás határainak* (felelősség a költségvetési szervek tartozásaiért) biztosítása az alkotmány szintjén szükséges; az absztrakciós szint szépségét szükséges feladni az érvényesíthetőség biztosítása végett.[11]

4. Az *államadósság*, mint látlelet és megoldandó probléma napjainkban is létezik, amint már utaltam rá. Az is látható, hogy az állam adósságát folyamatosan növeli az államháztartás szerkezeti problémáiból fakadó stabil egyensúlytalanság, a költségvetés állandósult hiánya. Az államháztartás (tartalmi) szerkezeti problémáinak, nagy kérdéseinek – például az állami feladatok körének és az ezekhez szükséges források nagyságrendjének – elemzése meghaladná a kereteket, jóllehet az *államadósság-plafon*, mint keret végiggondolása igényelné azt is, hogy ezt stabil, hosszú távú *államcélok forrásszükségletével* összefüggésben is végiggondoljuk.

5. A *közvagyon* funkcióira és körére vonatkozó alapvető kérdéseket az alkotmány szintjén célszerű megfogalmazni. Tekintve, hogy az elmúlt, több mint két évtized alatt nem történt meg a közvagyon körébe tartozó vagyontárgyak teljes körű, pontos számbavétele és értékelése, fontos, hogy a még meglévő vagyon leltározása és értékelése megtörténjen. Úgy

---

[10] Antal László: Gazdasági helyzetünk, fejlődési esélyeink és a tőkepiac fejlesztése; Bankszemle, 1990/2. 1-8. o., 7. o.

[11] Erre a C)/III/3.1. részben visszatérek. Érdekes figyelni arra, hogy ezt hogy látják és oldják meg mások: http://www.ted.com/talks/david_cameron.html; http://www.usaspending.gov/.

gondolom, hogy ahogy a költségvetés megtárgyalása és elfogadása, úgy a *közvagyon leltára* és a *változások kimutatásáról szóló beszámoló* megtárgyalása és elfogadása is olyan kérdés, amit célszerű az *Országgyűlés* hatáskörébe utalni.

Néhány kérdés a közvagyon problémájának differenciált megközelítését igényli. Ide tartoznak a környezetvédelem, a természetvédelem, a generációk azonos jogainak biztosítása a közvagyonra. Számos olyan vagyontípus van, – a föld és a víz mellett is – amelyekre vonatkozóan megfelelő megoldást kell találni; ilyen például a közművek és az energia kérdése.

6. Amennyiben a *közpénzügyi rendszeren túl* tekintünk, annak működési közegét nézzük, úgy a kettős szerkezetű gazdaság,[12] a piacképes termékek és a piacok korlátozott rendelkezésre állása, ebből következően a munkanélküliek rendkívül nagy aránya, a nemzetgazdasági átlagbér alacsony szintje, a megtakarítások alacsony szintje és rendkívül egyenlőtlen eloszlása, a lakosság rendkívüli eladósodottsága, 3,3 millió létminimum alatt élő ember és a társadalom demográfiai szerkezete, valamint egészségügyi állapota jelentik az alapvető problémákat. Az alkotmány koncepciójának kialakítása során úgy gondolom fontos annak tisztázása, hogy milyen az a *társadalmi-gazdasági környezet*, amelynek keretei között, és amely számára készül az alkotmány.

Vannak Európában kisebb – Magyarországgal összevethető méretű – országok, amelyek eltérő mértekben ugyan, de sikeresen adaptálódtak korunk kihívásaihoz, ha úgy tetszik, a globalizáció eddigi nyertesei közé tartoznak; ilyen például Hollandia, Dánia, de még Ausztria is. Korunkban egy állam, politikai közösség, sikerességének fokmérője, hogy közösségként, megtartó módon miként tud integrálódni a globális nemzetközi közösségbe. Magyarország az említett országoknál kevésbé volt sikeres, sőt, azt gondolom, hogy a tanulópénzt fizetjük. Azt tudomásul kell vennünk, hogy a nemzetközi játékszabályok alakításában korlátozottabban tudjuk érvényesíteni az érdekeinket, mint a nagyobb államok, azonban saját értékeinket és javainkat meg kell védenünk, gyarapítanunk kell, mert ezt senki nem teszi meg helyettünk.

B) Szövegjavaslat

A szövegjavaslat részleges. Szerkezetét tekintve a következő területeket érinti: adózás, költségvetés, a költségvetési gazdálkodás nyilvánossága és hatékonysága, az államháztartás adóssága, társadalombiztosítás, a pénzrendszer és a központi bank.

Adózás

1. § (1) A közterhekhez minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiség nélküli szervezet teherviselő képességének megfelelően köteles hozzájárulni.

(*Kiegészítés az externáliákra vonatkozóan*) 1. § (1/b) A külső gazdasági hatás ellenértéke többletadó formájában vonandó el.

(2) A teherviselő képességet a családfenntartási költségek figyelembe vételével kell meghatározni.

(3) A létminimum biztosítását szolgáló jövedelem adómentes.

(4) A természetes személy adóalanyt terhelő rendszeres egyenes adók és járulékok alapján fennálló adóévi fizetési kötelezettség nem haladhatja meg az adóalany jövedelmének …(25)?

[12] Szakolczai György: Az államháztartás és a folyó fizetési mérleg hiánya, valamint a megtakarítás elégtelensége, Széchenyi István Egyetem, Kautz Gyula Gazdaságtudományi Intézet, Tudományos Füzetek 11, Pénzügyi stabilitás mikro, mezo és makro szinten, Universitas-Győr Kht., Győr, 2006, 6-22. o.; Letölthető a következő címről: http://www.bla.hu/professzorok/tagok_cikkei/Szakolczai_Gyorgy/

%-át a KSH által közzétett nemzetgazdasági éves átlagkereset ...(öt-tíz)?szeresének mértékéig, továbbá a mérték feletti rész …(35-50)? %-át.

Költségvetés

2. § (1) A Magyar Köztársaság államháztartása állami és önkormányzati alrendszerből áll.
(2) Az államháztartásban a költségvetési és a vagyongazdálkodás törvényben meghatározott módon történik.
(3) Az állami költségvetésben kiadást előirányozni kizárólag törvényben meghatározott feladatra lehet.
(4) Az éves költségvetésről és a zárszámadásról az Országgyűlés évenként törvényben határoz. A zárszámadás elutasítása esetén, a határozathozatal időpontjától a Kormány ügyvezető Kormánnyá válik és a …4. § (7) rendelkezései alkalmazandók.

(Kiegészítési javaslat, megfontolásra) 2. § (4/a) Amennyiben az Országgyűlés a tárgyévet megelőző év végéig nem fogadja el a költségvetést, úgy legfeljebb két alkalommal három hónapos átmeneti gazdálkodásról szóló törvényt alkot. Amennyiben az Országgyűlés nem alkot törvényt az átmeneti gazdálkodásról vagy az abban meghatározott időtartam a költségvetési törvény megalkotása nélkül telik el, a Kormány jogosult a tárgyévben az előző év költségvetésének időarányos végrehajtására, azonban ez esetben ügyvezető kormánnyá válik és a …4. § (7) rendelkezései irányadóak.

(Kiegészítési javaslat, megfontolásra) 2. § (4/b) A költségvetésben átlátható módon el kell különíteni a rendes és a rendkívüli, valamint a tárgyéven átívelő kiadásokat.

(5) A választási program, a kormányprogram és az állami költségvetés lényegi azonosságát biztosítani kell. Ettől a rendelkezéstől indokolt esetben lehet eltérni.
(6) A költségvetési törvény kizárólag a költségvetés közvetlen tárgyára vonatkozó rendelkezéseket tartalmazhat.
(7) A költségvetés terhére, az előirányzat céljától eltérő, valamint a szükséges mértéket és a kötelezettségvállaló jogosultságának mértékét meghaladó kötelezettségvállalás semmis.

(*Kiegészítési javaslat: a közvagyon mérlege*) 2/A. § A közvagyon mérlegét és hasznosításának éves koncepcióját az Országgyűlés évente, december 31-ig hagyja jóvá. A közvagyon nyilvántartását és értékelését törvényben kell szabályozni.

Hatékonyság és nyilvánosság a költségvetési gazdálkodásban

3. § (1) Költségvetés terhére kötelezettséget vállalni a gazdaságos ár-érték arány alkalmazásával lehet. A vásárolt termék, igénybe vett szolgáltatás szokásos piaci árát meghaladó értéken vállalt kötelezettség semmis. Minden kötelezettségvállalás mellett szerepeltetni kell azokat a kontroll adatokat, amelyek alapján a szokásos piaci árat megállapították.
(2) A nyilvánosság biztosítása végett a kötelezettséget vállaló szervezet saját honlapján és a Kormány központi honlapján azonosítható módon, áttekinthető szerkezetben a kötelezettségvállalások dokumentumait, a szokásos piaci árat bemutató kontroll adatokkal együtt haladéktalanul, határozatlan időre közzé kell tenni.[13]

[13] Lásd: http://www.ted.com/talks/david_cameron.html; http://www.usaspending.gov/

(3) Az (1)-(2) bekezdésben foglaltakat az államháztartásból folyósított támogatásokra is alkalmazni kell.
(4) A gazdaságos ár-érték arány megállapítására, a szokásos piaci árra, a közzétételre és a végrehajtás intézményrendszerére és az ellenőrzésére vonatkozó szabályokat törvényben kell meghatározni.

Államadósság

4. § (1) A Magyar Köztársaságot terhelő adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás, függetlenül annak formájától, kizárólag az Országgyűlés által, a költségvetési törvényben az éves hiány finanszírozása céljából adott felhatalmazás alapján lehetséges. Államadósságot keletkeztető egyedi kötelezettségvállalás érvényességéhez az Állami Számvevőszék elnökének ellenjegyzése szükséges.
(2) Az államháztartás adóssága nem nőhet egyik évről a másikra mindaddig, amíg mértéke meghaladja a GDP … (tíz)? százalékát; semmis minden olyan törvénybe vagy önkormányzati rendeletbe foglalt rendelkezés, továbbá egyedi kötelezettségvállalás, ami ezt veszélyezteti.
(3) Az állam feladata az államháztartás adósságának fokozatos csökkentése, az Alkotmányban biztosított jogok védelme, a gazdasági növekedés biztosítása és a foglalkoztatás bővítésének elősegítése mellett. Ezért az állami költségvetés elsődleges egyenlege nem lehet negatív, továbbá a költségvetés bevételi és kiadási oldalának egyensúlyát lehetőség szerint hitelfelvétel nélkül kell biztosítani, mely utóbbi követelmény teljesítettnek tekintendő, ha a költségvetési évben a hitelfelvétel nem haladja meg a bruttó hazai termék …(1 %)?-át. Az önkormányzatok költségvetésének egyenlege nem lehet negatív.
(4) A költségvetési hiány az Országgyűlés előzetes döntése hiányában nem növelhető. Szükség esetén a Kormány pótköltségvetési törvényjavaslatot terjeszt elő.
(5) Az államadósság nyilvántartásának és számításának módját törvényben kell meghatározni.

(*Kiegészítési javaslat*) 4. § (6) Az állami költségvetésben nem tervezett többletet az állami költségvetésben önálló fejezetet képező Stabilitási Alapban kell nyilvántartani a zárszámadási törvény alapján. A Stabilitási Alap elsődleges célja a gazdaság ciklikusságából eredő költségvetési egyensúlytalanság hatásainak mérséklése, az egyensúlyi állapot létrejöttének elősegítése. Az Alap felhasználásáról az Országgyűlés törvényben dönt. Az Alap bruttó hazai termék 3 százalékát meghaladó része az államadósság törlesztésére használható fel.

(*Kiegészítési javaslat*: forgatókönyv válsághelyzetre) 4. § (7) Amennyiben a közpénzügyi fejezetben meghatározott okból a Kormány ügyvezető kormánnyá válik, a Köztársasági elnök haladéktalanul kitűzi az országgyűlési választások időpontját.

(8) A költségvetés egyenlegeire és az államadósságra vonatkozó alkotmányos szabályokat sértő költségvetési törvényt és egyéb jogforrást az Állami Számvevőszék vagy a Köztársasági Elnök indítványa alapján az Alkotmánybíróság, figyelemmel az ország gazdasági- és társadalmi stabilitására is, a szükséges mértékben megsemmisíti.

Társadalombiztosítás

5. § Minden állampolgár jogosult részt venni a társadalombiztosítási egészség- és nyugdíjbiztosítási rendszerben, amelyben a jogosultságokat törvényben, a teljesített kötelezettségeknek megfelelően, figyelemmel a társadalmi szolidaritásra, azonos elvek szerint

kell megállapítani minden korosztály esetében. A nyugállományba lépés kezdő időpontja nem befolyásolhatja a jogosult ellátását.
(*Megjegyzés:* Koncepcionális kérdés, hogy a törvényhozási tárgyak az Országgyűlés jogalkotási hatáskörébe tartozó tárgyként az alkotmányban egy helyen, vagy az egyes fejezetekben kerülnek meghatározásra. A fentiekben jelöltem azokat a tárgyakat, amiket törvényhozási tárgynak gondolok.)

Pénzrendszer és a központi bank

6. § A Magyar Köztársaság hivatalos pénzneme a forint. A forint bankjegy és érme törvényes fizetőeszköznek minősül a Magyar Köztársaságban. A hivatalos pénznemre vonatkozó szabályokat törvény határozza meg.
7. § (1) A Magyar Nemzeti Bank a Magyar Köztársaság központi bankja. A Magyar Nemzeti Bank külön törvényben meghatározott módon felelős a monetáris politikáért.
(2) A Magyar Nemzeti Bank elnökét a köztársasági elnök hat évre nevezi ki.
(3) A Magyar Nemzeti Bank elnöke a bank tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek.
(4) A Magyar Nemzeti Bank elnöke külön törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet bocsát ki, amely törvénnyel nem lehet ellentétes. A Magyar Nemzeti Bank elnökét rendelet kiadásában az általa rendeletben kijelölt alelnök helyettesítheti.
8. § Az Állami Számvevőszék elnökének javaslatára, az MNB elnöke véleményének kikérésével, az Országgyűlés ¾-es szavazattöbbséggel kinyilvánított gazdasági válsághelyzetben, a Magyar Nemzeti Bank elsődleges célja a válsághelyzet elhárítása és a társadalmi-gazdasági stabilitás megőrzésének elősegítése monetáris politikai eszközökkel, a Kormánnyal együttműködve.

C) A közpénzügyi rendszer - szövegjavaslat és értelmezése

I. A magyar közpénzügyi rendszer alapproblémája

1. A közpénzügyi rendszer két részből, az államháztartásból és a magánszférából áll; funkciója a közfeladatok finanszírozása. A rendszer két eleme között kétirányú pénzáramlási kapcsolat van: (elsősorban adó) befizetések és (köz)kiadások. Az államháztartás az állam és az önkormányzatok gazdálkodási rendszere, amely ennek megfelelően a központi szintből (állami költségvetés) és az önkormányzati szintből áll.

A befizetések a költségvetés bevételi oldalán, a kiadások a kiadási oldalon jelennek meg, azonban nem úgy és nem olyan mértékben, ahogy ennek a jog által körülhatárolt, tényleges gazdasági folyamatok alapján meg kellene történnie. Az állami költségvetés bevételi oldalán az adó- és járulékbevétel körülbelül egynegyede-egyharmada nem jelenik meg, – ez a GDP körülbelül 7,5 %-a, – a kiadási oldalon feltételezésem szerint körülbelül egyötödnyi forrás kiadása úgy történik meg, hogy az nem a közfeladatok finanszírozását szolgálja. Az elmaradt adóbevételekre vonatkozó nagyságrendet több tanulmány[14]

[14] Például: Krekó Judit – P. Kiss Gábor: Adóelkerülés és a magyar adórendszer, MNB Műhelytanulmányok 65., 2007, 4., 31. o. (http://www.mnb.hu/Engine.aspx?page=mnbhu_mnbtanulmanyok&ContentID=10153); Semjén A.- Szántó – Tóth I.J.: Adócsalás és adóigazgatás; MTA KTK 2001.; Belyó Pál: A rejtett gazdaság nagysága és jellemzői, Statisztikai Szemle, 86. évf. 2. sz., 2008. február, 113-137., elérhető: http://www.tisztagazdasagert.uni-corvinus.hu/images/e/ec/A_rejtett_gazdasag_nagysaga_es_jellemzoi.pdf#page=

valószínűsíti.[15] A kiadási oldalon elfolyó források nagyságára vonatkozóan egyértelmű becslés nem áll a rendelkezésemre, ugyanakkor az Állami Számvevőszék jelentései és a jelentésekben megjelölt problémák jól kirajzolódó állandósága, továbbá a korrupcióval (pl. a közbeszerzések területén) foglakozó írások alapján az elvesztett, tehát nem közcélokra felhasznált arányt húsz százalékos nagyságrendre teszem.[16] Ez óvatos becslés. A Transparency International Nemzeti integritás tanulmánya, 2007, kifejezetten azt tartalmazza egy részterületre, a közbeszerzésekre vonatkozóan, hogy a korrupció 20-25%-kal drágítja meg a beszerzéseket.[17]

Például, a 2007-es pénzügyi évet tekintve, a bevételi oldali adókiesés és kiadási oldalon „elfolyó" pénz összesen körülbelül *4000 milliárd forint* volt. A központi költségvetés bevételi főösszege kerekítve 7 100 milliárd forint, a társadalombiztosításé pedig 4 318 milliárd forint, a kiadási főösszeg szintén kerekítve 8 498, illetve 4 291 milliárd forint, a kettő hiánya pedig 1371 milliárd forint volt a zárszámadási törvény szerint. Az ECOSTAT Mikroszkóp 2008. július augusztusi számában olvasható: „A becsült adókiesés eléri a GDP 7,5 százalékát, ami 2007-ben majdnem 2000 milliárd forintot jelentett. Ez több mint az összes személyi jövedelemadó, amit a lakosság fizetett az elmúlt évben.".[18] A kiadási oldalon 20 %-kal számolva ezermilliárdra kerekítve szintén körülbelül 2000 milliárd forintot kapunk, pontosabban veszítettünk el. A nagyságrendet tekintve a bevételi és a kiadási oldali veszteség évente visszatérő veszteség, az összeg az elmúlt években valószínűleg arányosan nőtt.

Ez a becsült veszteség a magyar közpénzügyi rendszer stratégiai alapproblémája. Az összeg nagyságrendjét mind a bevételi, mind a kiadási oldalon szükséges jelentősen mérsékelni.

2. Kérdés, hogy alkalmas-e az alkotmány a közpénzügyi rendszer alapproblémájának a kezelésére? Úgy gondolom, hogy az alkotmány szintjén mindig azt kell kezelni, ami fontos és hosszú távon meghatározza a politikai közösség működését, sorsát. Közben vessünk egy pillantást *Hollandiára*. Nézzük meg, *hogyan becsülik meg azt, amiből kevés van* – szárazföld – *és azt, amiből sok* – tenger, világjáró kockázatvállalás, a kereskedelmi-pénzügyi tudás és a pénz! Közben végiggondolhatjuk, hogyan becsüljük meg Magyarországon a hagyományos tőkehiányt, az államadósságot, tehát a pénzt, amiből kevés van, valamint például, a termőföldet, a vízbázist, a kreativitást, az orvosokat, amiből sok van?

3. Az elmúlt években *a közpénzügyi problémák kezelésének két állandó jellemzője* volt. *Egyfelől* a pénzügyi politika irányítói a bevételi és kiadási oldal rendszerjellemzőit változtathatatlanak gondolták: sem az adóelkerülés, adókijátszás mérséklése, sem a kiadási oldalon elfolyó források megtartása érdekében nem tettek célravezető lépéseket. Ebből következően az állam mozgásterét jóval szűkebb keretek között kezelték annál, mint amilyen

---

[15] A bevételi oldalra vonatkozó fent hivatkozott számok elsősorban Krekó Judit – P. Kiss Gábor tanulmányán alapulnak azért, mert a KSH rejtett gazdaságra vonatkozó becsléséből indultak ki, ami az alternatív becslésekhez képest a legkisebb. Nagyságrendileg a KSH adatai a GDP 15 % körülire teszik a rejtett gazdaság arányát, míg más – szintén komoly módszertannal megalapozott - becslések 20 %-ra, vagy a 23--28 % közötti sávban jelölik meg. Ez utóbbiak esetében az adórövidítés GDP-hez mért aránya is nagyobb. Lásd. Krekó – P. Kiss (2007) 15. o. Ennek megfelelően a hozzászólásomban szereplő becsült értékek túlzónak semmiképpen nem tekinthetők.

[16] Lásd például: Sajó András: Az állam működési zavarainak társadalmi újratermelése, Közgazdasági Szemle, LV. évf., 2008. július–augusztus (690–711. o.); Tóth István János és Szántó Zoltán írásai a Budapesti Corvinus Egyetem Társadalomtudományi Kar Korrupciókutató-központ honlapján http://www.crc.uni-corvinus.hu/; Az Állami Számvevőszék jelentéseit http://www.asz.hu/; az Állami Számvevőszék Integritás projektjét http://integritas.asz.hu/; a Transparency International honlapján közzétett írásokat http://www.transparency.hu/.; Papanek Gábor (szerk.): A korrupció és a közbeszerzési korrupció Magyarországon I. kötet; GKI Gazdaságkutató Zrt., Budapest, 2009, 296 o.;

[17] Transparency International: nemzeti integritás tanulmány I. rész, 2007, Közbeszerzési rendszer 1. o. http://www.transparency.hu/files/p/390/3708045562.pdf; A problémák tárgyalását egy más összefüggésben lásd: Sebesi Béla: A bűnözés és bűnüldözés közgazdasági összefüggései, ORFK, Budapest, 1992.

[18] http://www.ecostat.hu/kiadvanyok/mikroszkop/124-125.html

lehetne. Ennek az volt következménye, hogy a kiadási oldalon a jogosultságok csökkentésében gondolkodtak, azokat mérsékelték. A kiadáscsökkentés nem a korrupció 20%-os részesedésének csökkentését érintette, hanem például a közszféra alkalmazottainak juttatásait. Ebben az összefüggésben gondolom azt, hogy közvetlen és egyértelmű a kapcsolat egy kórházi nővér vagy egy tanítónő fizetésének minősíthetetlenül alacsony, mértéke és a közkiadások területén jellemző felelőtlen vagy önérdekű gazdálkodás között.

Másfelől a pénzügyi politika irányítói az adórövidítés mértékének mérséklése helyett *tovább terhelték* a terhelhető, legális szférát: a lényeget tekintve *a lakosságot* és ezen belül is a legális szféra alkalmazottait. Így került sor az általános forgalmi adó mértékének emelésére, az ún. szolidaritási adó bevezetésére és az ingatlanok adóztatásának kísérleteire.[19] A bevételi oldal ideológiája egyértelműen hatékonyságalapú volt: a versenyképesség érdekében a vállalkozások (köztük az ún. élőmunka, közkeletű kifejezéssel: ember) terheinek csökkentése. Korunkban a versenyképesség rendkívül fontos, ugyanakkor a versenyképességet nem úgy kell megteremteni, hogy pusztán a redisztribúció arányait változtatjuk meg és a legkisebb ellenállás irányában növeljük a terheket, különösen nem a mai Magyarországon. Ez legalább két ok miatt így van: egyfelől az árszínvonalhoz viszonyítva jövedelem színvonal (és így a fizetőképes kereslet is) rendkívül alacsony, másfelől nagy tartalék van a közpénzügyi rendszerben (legalább 4000 milliárd forint évente), amelynek jelentős része az állam megfelelő működése – szabályozás, ellenőrzés, intézményi működés – esetén felhasználhatóvá válik.

Jól tudjuk, hogy az adórövidítés számos területen létezik, és számos oka van. Ha belegondolunk abba, hogy Magyarországon milyen hihetetlenül alacsony a bérszínvonal a megélhetési költségekhez képest, akkor nem nehéz belátni, hogy számos szolgáltatás ellenértéke miért nem jelenik meg a könyvelésben. Egyes területeken az adóelkerülés egyszerűen a túlélés feltétele, mert egy általános forgalmi adóval és a jövedelmet terhelő adó „költségeivel" növelt áron drasztikusan csökkenne a fizetőképes kereslet. Például ezért gondolom azt, hogy legális szférán kívül keletkező összeg 30 %-ának kifehérítése első lépésként megfelelő eredmény lehetne. A lakosság terhelésének további növelését – olykor a racionalitás kecsegtető illúzióját hordozó adótárgyak kiválasztásával, mint amilyen például a lakóingatlan, vagy a lakóingatlan nem realizált értéknövekedése – *tilos* területnek kell nyilvánítani a pénzügyi politika irányítói számára az alkotmányban meghatározott garanciákkal. A mozgásteret máshol kell megtalálni.

II. Adózás az alkotmányban

1. Összefoglaló

Az alkotmány szintjén szükséges megteremteni a közbevételi oldalon az állam és az önkormányzatok adóztatási jogát, valamint ennek egyértelmű korlátait. Az alkotmány – adóztatást biztosító általános szabálya – alapján az adópolitika és az adójog kialakítása terén a törvényhozás széleskörű mérlegelési lehetőséggel (joggal) rendelkezik.

Az elmúlt évtizedek tapasztalatai alapján, feltétlenül szükségesnek gondolom az állam adóztatási jogát korlátozó három garanciális szabály beépítését: (1) a létminimum adómentességének biztosítása; (2) a családfenntartási költségek figyelembe vétele a teherviselő képesség meghatározásánál; (3) az össz-adóteherre vonatkozó korlát beépítése.

[19] Lásd: az egyes adótörvények és az azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2009. évi XXXV. törvény; az államháztartás egyensúlyát javító különadóról és járadékról szóló 2006. évi LIX. törvény; a luxusadóról szóló 2005. évi CXXI. törvény; az egyes nagy értékű vagyontárgyakat terhelő adóról szóló 2009. évi LXXVIII. törvény.

Ezek a garanciák a legkisebb ellenállással rendelkező társadalmi csoportok, – amelyek felé a terhelés eddig is tolódott és ez a jövőben is várhatóan így történik – védelmében szükséges.

Az állam (önkormányzatok) adóztatási joga a hatályos alkotmányban is szerepel, a fogalomhasználat kismértékben történő módosítása megfontolandó. Az adó létrehozása, szabályozása eddig is törvényhozási tárgy volt, ennek egyértelmű megfogalmazása az alkotmányban célszerű. Az ország gazdasági versenyképességének, valamint a szerződésben vállalt nemzetközi kötelezettségek szem előtt tartása mellett, célszerűnek látom megfontolni a belföldön keletkező gazdasági teljesítmény adóztatása elvi alapjainak átgondolását, a *belföldön keletkező transznacionális jövedelmekre*, üzleti vagyonra, továbbá a belföldön végzett gazdasági tevékenységre, továbbá az ún. *externáliákra* vonatkozóan.

2. Szövegjavaslat és értelmezés

1. § (1) A közterhekhez minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiség nélküli szervezet teherviselő képességének megfelelően köteles hozzájárulni.

1. Az Alkotmány ma hatályos szövege a „jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően" megfogalmazást tartalmazza. Mind a ma hatályos, mind a javasolt „teherviselő képességének megfelelően" szöveg a klasszikus fizetőképességi elven (teljesítőképesség/teherviselő képesség elve; ability to pay principle) alapul; ez a jövedelem és vagyonarányos közteherviselésre vonatkozó rendelkezés lényege.[20] A *fizetőképesség elve* két igazságossági kritériumot tartalmaz: (1) az eltérő jövedelmi és vagyoni pozícióban lévőket eltérően adóztassák (vertikális igazságosság), (2) az azonos jövedelmi és vagyoni pozícióban lévőket pedig azonosan adóztassák (horizontális igazságosság). Ebben az összefüggésben az adó akkor megfelelő, arányos, ha igazságos.

2. A ma hatályos és a javasolt szövegben szereplő „megfelelő" szó az *„arányos"* közteherviselés követelményét tartalmazza. A két fogalom jelentéstartománya nem azonos, azonban az adózás körében nem hordoznak lényegi különbséget. Az arány önmagában semleges, két összemérhető mennyiség egymáshoz való viszonyát mutatja be. Ugyanakkor kérdés, hogy ez a reláció egyben egy semleges relativitást jelent-e az adózás körében, tehát úgy töltjük meg tartalommal, ahogy akarjuk? Úgy vélem nem. A határ az igazságtalan – aránytalan/nem megfelelő – adó, ami már alkotmányellenes, azonban itt nagyon messze vezető elvi kérdések fogalmazhatók meg, amelyek részletes tárgyalása nem járulna hozzá sokban a probléma megoldásához. Például azért, mert az igazságosság, mint erkölcsi elv időtlen, ha úgy tetszik az ember antropológiai sajátossága, viszont ennek aprópénzre váltása mindig adott kulturális közegben, történelmi-, politikai-gazdasági erőtérben zajlik. Így annak a kijelentésnek például, hogy én a progresszív jövedelemadózást tartom morális, közbevételi és gazdaságpolitikai szempontból üdvözítőnek, gyakorlati szempontból nincs jelentősége. Egy jövedelmi és vagyoni tekintetben megfelelően tagolt társadalomban – ahol megfelelő számban vannak anyagi értelemben is a középosztályhoz, sőt, annak valamelyik jól körülhatárolható rétegéhez tartozó emberek (adóalanyok) – a progresszív adóztatást tartom üdvözítőnek, azonban a magyar társadalom nem ilyen. Itt az a középosztály, amely az egyéb státuszjegyek mellett, jövedelmi értelemben is középosztálynak tekinthető, rendkívül szűk körű. A lényeget tekintve nem létezik. Ha megnézzük az adóhatóság munkatársa által készített, az összevont

[20] Egy másik elv (haszonelv) szerint az adórendszerben valamiféle egyenértékűséget lenne célszerű biztosítani a közösségi szolgáltatás és a fizetett adó között; az adó, mintegy a szolgáltatás áraként jelenik meg. Ez a modern adórendszerekben szűk körben érvényesül. A magyar jogban a díjak és az eljárási illetékek erre emlékeztetnek. Lásd például: Takács György: Rendszeres magyar pénzügyi jog; Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda R.T., Pécs, 1936; Földes Gábor: Adójog, Budapest, Osiris, 2001.

adóalap megoszlására vonatkozó táblázatot, ez jól látható.[21] Az országban a felső decilisbe tartozó 46 ezer ember ért el átlagosan havi 1 millió forintos bruttó jövedelmet 2004-ben.[22]

1.sz.táblázat

Jövedelem decilisek	2004.		
	Adóalap	Létszám	Átlagadóalap
	millió Ft	fő	ezer Ft/fő
1.	579 763	1 417 569	409
2.	579 763	736 021	788
3.	579 763	518 795	1 118
4.	579 764	396 974	1 460
5.	579 763	316 297	1 833
6.	579 760	255 187	2 272
7.	579 764	203 827	2 844
8.	579 760	154 671	3 748
9.	579 759	104 660	5 539
10.	579 774	45 876	12 638
Összes	5 797 633	4 149 877	1 397

Forrás: Adóvilág 2005/13. (Az adatok 2004-re vonatkoznak, azonban a rendszer alapszerkezete nem változott)

Ha ezt összevetjük az atlanti világ 2005-ös jövedelmi viszonyaival, nem tűnik valótlannak az az állítás, hogy Magyarország szegény ország.[23] Feltehetően egy szakképzett ápoló Németországban sem tartozik a legfelső jövedelmi kategóriába, de havi 2498 eurós – 624 000 forint (2005. 1 euro/250 forint) - fizetésével Magyarországon valószínűleg a két legfelső csoport határán helyezkedne el.[24] Egy olyan jövedelemszerkezetű országban, mint Magyarország valójában kevés tere van egy valós, az államháztartás bevételeit is jelentősen befolyásoló progressziónak. A megélhetési költségeket tekintve egy progresszív tábla – enyhén (17-18%) – a 8. vagy a 9. decilis körül indulhatna a második kulccsal. Ezért azt gondolom, hogy a 16%-os terhelés – ami ma még a nyugdíj- és egészségbiztosítási váromány előzetes adóztatása miatt az összevont adóalapra 20,32 %, ha jól számolunk –, a fenti 9. decilisig bezárólag, az alsó szinten létező adójóváírással együtt, a lényeget tekintve

[21] Farkas László: Bevallás szerinti jövedelemadatok decilisenként (2002-2004); Adóvilág, 2005. 13. szám

[22] A 2004-es adóév óta a lényeget tekintve ez a szerkezet 2010-ig nem változott. Az adóhatósági statisztikák feldolgozása évenként megtörténik az Adóvilág c. folyóirat hasábjain. Lásd pl.: Sáfár Jánosné: A 2008. évi SZJA bevallások teljes körének átfogó értékelése, Adóvilág, 2009. 12. szám, 36-46.

[23] http://www.worldsalaries.org/

[24] Pusztán az összevetés kedvéért: a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény 11. § (4) bekezdése a következőt tartalmazta: „(4) A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 79/E. §-a alapján az egyetemi tanári munkakör 1. fizetési fokozatának garantált illetménye 2005. január 1-jétől 387 000 forint, 2005. szeptember 1-jétől 404 400 forint.”. A docensi fizetés ennek 70%-a, az adjunktusi 50%-a volt, a tanársegédi fizetés arányának leírására nem vállalkozom. (Az összevetés kedvéért: 2011. január 1-jétől az egyetemi tanári garantált illetmény 437 300 forint.(2010. évi CLXIX. törvény 12. § (3) bekezdés)).

igazságosnak tekinthető, jóllehet én a 9. decilistől már méltányosnak tartanék egy második sávot és a 10-ben további egyet, esetleg kettőt.

Ugyanakkor, ebben az összefüggésben azt is végig kell gondolni, hogy progresszív adóméríték alkalmazása esetén a tízedik decilis felső jövedelemrétegeiben elhelyezkedő adóalanyok közül sokan korlátozott mértékben adóznak legalábbis Magyarországon; jövedelmüket alacsony adókulcsú államokba irányítják. Ebben az összefüggésben egy fontos *alkotmányossági kérdés* merül fel: dönthet-e a közösség tagjai által befizetett közpénzekről, ennek terhére hitelek felvételéről képviselőként vagy állami vezetőként az, aki az arányos közteherviselés elvének megfelelően befizetéseivel nem vesz részt e közösségi pénzalapok létrehozásában? A magam részéről azt gondolom, hogy nem. Ez a demokrácia lényegéből következik, azonban ezt nem a közpénzügyekkel foglalkozó részben kell szabályozni. Ahogy egy kártyaasztalhoz sem lehet leülni személyes anyagi felelősségvállalás nélkül, úgy egy közösség pénzügyeiről, adósságok keleteztetéséről sem lehet enélkül dönteni.

Mindez a jövedelemadó ágra vonatkozik, az általános forgalmi adó és a jövedéki adó itt még nem került szóba. Amennyiben a *közvetett adókat* is számba vesszük úgy *a magyar adórendszer degresszív* terhelést valósít meg. Az alsó jövedelemkategóriákban aránytalanul nagy terhet jelent, ezért igazságtalan. Az adók a jövedelemtulajdonos magánszemélyek számára mind a jövedelemszerzés, mind az adózás után megmaradt jövedelem elköltése, kiadása esetére fizetési kötelezettséget jelentenek. Minél kisebb a jövedelem, minél nagyobb hányadát használják fel fogyasztásra, annál nagyobb hányadú terhet okoz a jövedelmét fogyasztásra költő magánszemélynek havonta, a kiadást terhelő általános forgalmi adó és a jövedéki adó. Ráadásul, az általános forgalmi adó középső és felső (általános) kulcsai magasabbak a személyi jövedelemadó 16 %-os mértékénél.

Az Alkotmánybíróság az arányosság körében az elvonás mértéke tekintetében két fontos korlátot határozott meg az elvonás határára vonatkozóan: (1) egyfelől annak olyan mértéke, amely a gazdasági rendszer alapját veszélyeztetné, azaz a központosítás mértéke már tervgazdaság irányába mozdítaná vissza a társadalmi- és a gazdasági rendszert, (2) másfelől határ az adótörvénnyel megvalósuló elvonás kirívó aránytalansága. Az adó mértékével összefüggésben ez utóbbit úgy fogalmazta meg az Alkotmánybíróság, hogy a nyilvánvalóan eltúlzott mérték már minőségi kategóriává, aránytalanná és indokolatlanná válik.[25] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az össz-adóteher aránytalanságára vonatkozó döntés még nem született.

3. Amennyiben azt a kérdést szeretnénk megválaszolni, hogy az alkotmányban szükséges-e behatárolni az *arányos („megfelelő”)* közteherviselés fogalom jelentését, úgy azt gondolom, hogy igen; *a degresszív adóméríték szükséges kizárni*.[26]

Egyes alkotmányokban kifejezetten szerepel a progresszív vagy proporcionális adózás követelménye.[27] Ilyen például az olasz[28], a spanyol[29] és a portugál[30] alkotmány. Az adott kor, történelmi- társadalmi helyzet rokonszenves megoldásait tartalmazzák.

---

[25] Ez látható például a 1531/B/1991. AB határozatban szereplő indokolásban.

[26] Lásd még: Cserne Péter: 70/I. § [Közteherviselés] in.: Az Alkotmány kommentárja I-II. (szerk.: Jakab András), Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 2. kiadás, II. kötet, 2645-2662.

[27]Lásd : Frans Vanistendael: Legal Framework for Taxation, in.: Tax Law Design and Drafting (volume 1; International Monetary Fund: 1996; Victor Thuronyi, ed.), 8-9. o.

[28] Art. 53. Every person shall contribute to public expenditure in accordance with their capability. The tax system shall be progressive**.**

[29] Sec. 31 (1) Everyone shall contribute to sustain public expenditure according to their economic capacity, through a fair tax system based on the principles of equality and progressive taxation, which in no case shall be of a confiscatory scope. (http://www.senado.es/constitu_i/)

[30] A portugál alkotmány 2005-ös (7.) átdolgozott változata:
„Article 104 (Taxes)
1. Personal income tax shall aim to reduce inequalities, shall be single and progressive
and shall pay due regard to family needs and incomes.

Napjaink – jogtudományi – közgondolkodása az alkotmányértelmezés szintjén sem tekinti pusztán egyjelentésűnek az arányosság fogalmát. Az Alkotmánybíróság, például, közvetve ugyan, - a német Alkotmánybíróság döntését leírva –, de döntésében azt fogalmazta meg, hogy a teherviselő képesség elve nem követeli meg, hogy az adó progresszív legyen.

> „Az Alkotmánybíróság említett határozatai az Alkotmány 70/I. §-ából eredő követelménynek tekintették azt, hogy az adó álljon arányban az adóalanyok teherviselő képességével [8/2007. (II. 28.) AB határozat, ABH 2007, 148, 163.]. A teljesítőképesség szerinti adózás követelménye - noha általában nem érvényesíthető maradéktalanul a jövedelemadók bonyolultsága, más alkotmányos célok követése és az adó gazdaságpolitikai eszköz-szerepe következtében - azt jelenti, hogy azonos gazdasági teljesítőképességű személyeket azonosan kell kezelni, illetve a nagyobb gazdasági teljesítőképességgel rendelkezők jobban adóztathatók. A teherviselő képességgel arányos közteherviselés az Alkotmánybíróság gyakorlatában a 70/I. §-ból levezetett, speciális jogegyenlőségi tétel. [A német Alkotmánybíróság gyakorlatában, jóllehet az elvet nem egyetlen alkotmányi szabályhoz kötik, általában a jogegyenlőség (Alaptörvény 3. §) követelményével kapcsolják össze. A teljesítőképesség szerinti adózás (az ún. Leistungsfähigkeitsprinzip) azonban nem követeli meg azt, hogy az adó progresszív legyen (BVerfGE 8, S. 51).].” (127/2009. (XII. 17.) AB határozat IV. 2.)

Úgy gondolom, hogy az arányos közteherviselés határa: (1) a létfenntartást biztosító (*létminimum*) jövedelem adómentessége; (2) a *család*i szükségletek kielégítését szolgáló jövedelem adómentessége, ami a puszta családi létminimum biztosításánál jóval magasabb követelményszint, mert fő célja a jövedelemi státusz védelme, figyelemmel a családfenntartási kötelezettségből adódó költségekre; (3) az *össz-adóteher* arányossága. Ez utóbbira vonatkozóan a következőt szükséges hozzátenni: tekintve, hogy a magyar adórendszer degresszivitását a közvetett adók (áfa, jövedéki adó) okozzák, önmagában a jövedelemadókra vonatkozóan kimondani a degresszió tilalmát inkább szimbolikus, mint gyakorlati következménnyel járna. Ezért a degresszív terhelést, – különösen egykulcsos adómértéket alkalmazó jövedelemadóztatás esetén – elsősorban az össz-adóteher korlátozásával lehet mérsékelni. Ezért javaslom ezt megoldásnak a lentiekben (1. § (4) bekezdés).

Az adózás arányosságával kapcsolatban külön érdemes említeni az ún. konfiskáló adó kérdését, amelyre vonatkozóan az idézett spanyol alkotmány kifejezetten tartalmaz rendelkezést. A konfiskálás elkobzást jelent, – ebben az összefüggésben – a magántulajdon állam általi kisajátítását. A konfiskáció jelentését ismerjük, azonban, ha pontosan szeretnénk meghatározni számos kérdést szükséges tisztázni, amelyek tárgyalása meghaladja a kereteket. Mindenesetre, a konfiskálás jelentését az *elfogadható mértéken túli* adóztatást kiindulópontként alkalmazva gondolom leírhatónak.

4. A szakirodalomban megfogalmazódott,[31] hogy az Alkotmánybíróság az elmúlt években irányt váltott, a jövedelem- és vagyonarányos közteherviselés alkotmányban meghatározott elvét, mintegy a lehetséges adótárgyak meghatározásaként kezdte értelmezni, azaz szűkítette a „*jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően*” meghatározás jelentéstartományát, ezzel szűkítette a lehetséges adótárgyak körét is.[32] Kétségtelen, hogy az

---

2. Businesses shall essentially be taxed on their real income.
3. The taxation of assets shall contribute to equality between citizens.
4. Consumer taxation shall aim to adapt the structure of consumption to changes in the requirements for economic development and social justice, and shall increase the cost of luxury consumer items.”
http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf

[31] Lásd: Klicsu László: 52. § (és indokolás) in.: Jakab András: 2011. évi … törvény A Magyar Köztársaság Alkotmánya – Magántervezet, szakmai álláspont kialakítása céljából; Budapest, 2011, kézirat ; 33. o. (2011. január 10.) ; Klicsu László: Közteherviselés az új Alkotmányban, Pázmány Law Working Paper 2011/3., 6-7. o.

[32] A hivatkozott döntések: a házipénztár adóra vonatkozó 61/2006. (XI. 15.) AB határozat és az ún. elvárt adóra vonatkozó 8/2007. (II. 28.) AB határozatot.

egyik klasszikusnak számító AB döntéshez képest,[33] – amely az ún. alultőkésítést kezelő adójogi megoldás alkalmazását tette lehetővé – az elmúlt időszakban született egyes döntések a határokat látszólag szűkebben rajzolták fel. A hivatkozott álláspont szerint a szerző azért javasolja az alkotmányszöveg módosítását, mert úgy gondolja, hogy a hatályos alkotmányszöveg nem adótárgyakat jelöl, hanem azt határozza meg, hogy mi lehet az arányos adó forrása, a jövedelmi és vagyoni viszonyok, azaz a teljesítőképesség. Ezzel egyetértek, azonban egy kicsit *módosítanám a látószöget*.

A teherviselő képességet/teljesítőképességet két elem (forrás) alapján határozhatjuk meg: jövedelem és vagyon; mint minden pénzügyi kérdésben, ez esetben is egy „folyó" és egy „állományi" elem értelmezhető. Ezért tartalmazza a jelenleg hatályos alkotmányszöveg a jövedelem- és vagyonarányos közteherviselésre vonatkozó szabályt. A lényeget tekintve, ehhez képest a Klicsu László által javasolt „anyagi viszonyok" vagy az általam írt „teherviselő képesség" megfogalmazás nem hordoz eltérő jelentést. A hatályos alkotmány is biztosítja a lehetőséget, az adóalanyok „jövedelmi és vagyoni viszonyaihoz" való hozzáférést.

Az adótárgy a hozzáférés eszköze és egyben határa az egyes adónemek esetében, az adótényállás részeként, a többi tényálláselemmel együtt segít behatárolni a forrásból való merítés hatókörét. Ez a *jogbiztonság* szempontjából fontos. Az ún. házipénztár és az ún. elvárt adó döntések tényleg határt szabtak a törvényhozás adóztatási jogának, azonban én úgy látom, hogy az elvárt adó esetében a vállalkozási tevékenység megdönthetetlenül vélelmezett nyeresége volt az az ok, ami miatt megsemmisítették, míg a házipénztár adó esetében a szankciójelleg és a házipénztárban lévő összeg jellege. Ugyanakkor az nem állítható, hogy az Alkotmánybíróság egyértelműen szűkítette a fogalmat, mert például az ún. szuperbruttó határozatban ez nem tükröződött.[34] Ebben az összefüggésben – Klicsu Lászlóval egyetértve – szükséges megjegyezni, hogy éppen az adóelkerülés rendkívül nagy aránya miatt szükségesnek látom azon lehetőségek végiggondolását, amelyek biztosítják a *valós teherviselő képesség* szerinti adózás megvalósítását.

Az adótárggyal, teherviselő képességgel (forrás) összefüggésben is érdemes szóba hozni a közvetett adók kérdését. A hatályos alkotmányszöveg biztosította a közvetett adók (általános forgalmi adó, jövedéki adó) integrálását az adórendszerbe, jóllehet ezeknek nincs közük az adóalany jövedelmi és vagyoni viszonyaihoz úgy, ahogy eddig ezt tárgyaltuk. A közvetett adók úgy biztosítanak hozzáférést a teherviselő jövedelmi és vagyoni viszonyaihoz, hogy fel sem merülnek azok a kérdések, amiket idáig tárgyaltunk. Az adójogi technika (dogmatika) – tényálláselemekkel és jogviszonyokkal együtt – és a teherviselő (adóforrás) között nincs jogi kapcsolat. Sem az Országgyűlés, sem az Alkotmánybíróság nem alakított ki olyan alkotmányértelmezést, amely szerint a forgalom adóztatása nem vonható a 70/I. § szabálya alá, nem határozható meg adótárgyként, mert nem szerepel kifejezetten az alkotmányban vagy a forgalom maga nincs közvetlen kapcsolatban az adóalany – az áfa

[33] Az Alkotmánybíróság a kilencvenes évek elején a következőképpen fogalmazott:: „A jogalkotó tehát széles keretek között mérlegelhet az adómérték megállapításakor, szabadsága igen nagy abban a kérdésben, hogy az adófizetés kiindulópontjaként milyen gazdasági forrást választ ki és ennek alapján mit választ ki adótárgynak (620/B/1992. AB határozat, ABK 1994. február, 77.) … Az Alkotmány nem azt határozza meg, hogy jövedelmet és vagyont kell (lehet) adóztatni hanem azt, hogy a közterhek viselésének (adózásnak) a jövedelmi és vagyoni viszonyoknak megfelelően, arányosan kell megtörténnie." 448/B/1994. AB határozat II.1.

[34] A lényeget tekintve a magánszemély érdekében teljesített nyugdíj- és egészségbiztosítási befizetést, - ami várom ány, de jövedelem-jellegének tisztázása számos kérdés megválaszolását igényli - minősített jövedelemnek az Alkotmánybíróság. A határozat azt tartalmazza, hogy nem jövedelemről van szó, hanem technikai módosító tételről, azonban ez több ok miatt nincs így. Például azért, mert a személyi jövedelemadóban az adótárgy a jövedelem. Ha mást nem, a jogbiztonság elvét biztosan sértené az adótényállások önkényes alakítása. Jó, ha van az adójognak egy olyan fogalmi készlete (dogmatikája), ami alkotmányos védelemben részesül. (Lásd:110/2009. (XI. 18.) AB határozat)

alany! – jövedelmi vagy vagyoni viszonyaival. Ugyanígy az sem fogalmazódott meg, hogy a fogyasztás adóztatása alkotmányellenes, jóllehet ez kérdésként számos esetben felmerül.[35]

5. A fentiekben szóba került a *nem realizált jövedelem* kérdése. Ez az Alkotmánybíróság döntéseiben gyakran szereplő fordulat, ami az adóalanyok védelmét szolgálja olyan terhekkel szemben, amelyek lényegében nem „nettó vagyonnövekményen" alapulnak. Tehát nem realizált jövedelmen és (jellemzően) nem tiszta vagyonértéken. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában például ez a következőképpen került megfogalmazásra:

> A személyi jövedelemadó (jövedelemadóztatás)… alkotmányossági vizsgálata során a 3/1993. (II. 4.) AB határozat indokolásában az Alkotmánybíróság elvi éllel mondta ki, hogy „(.) az állampolgár által ténylegesen meg nem szerzett jövedelmet nem lehet adóköteles jövedelemként kezelni." (ABH 1993, 41, 45.)

Azt gondolom, hogy *a természetes személy adóalanyok esetében a nem vállalkozási célú nem realizált jövedelem adóztatásának tilalmát szükséges biztosítani az alkotmány szintjén.* A gazdasági szervezetek és vállalkozó magánszemélyek vállalkozási jövedelmei esetében ezt a határt szükségesnek tartom átgondolni – amint ez a következőkben szóba kerül – a valós teherviselő képesség szerinti adózás biztosítása érdekében. Ugyanakkor, amennyiben a lentiekben javasolt össz-adóteher korlátozás az alkotmányban szerepel, a természetes személyek védelmét szolgáló itt tárgyal szabály szükségtelenné válik, mert a lényeget tekintve nincs jelentősége annak, hogy a terhelési maximumot milyen adótárgy meghatározásával éri el az állam. Amennyiben az alkotmányban szereplő össz-adóteher maximum egy elfogadható mértéket – például 25%-ot – meghaladna, úgy a kérdés differenciáltabbá válna és „részletkérdésekkel" is többet kell foglalkozni, tehát ezt a szabályt is meg kell fogalmazni az alkotmányban.

> A közelmúltban felmerült, hogy Budapesten célszerű lenne bevezetni a lakóingatlanok értéknövekedési adóját. Úgy gondolom, hogy ez több szempontból tragikus választás lenne. A fővárosi jövedelemviszonyokat tekintve legalább annyira reális, mint a korábban többször szóba hozott 500 forintos BKV jegy. Valószínűsíthető, hogy az ilyen típusú döntéseket a választók a konfiskáló adó és a tisztességtelen ár kategóriájába sorolnák.

6. A magam részéről azt gondolom szükséges végiggondolni azt, hogy *a teherviselő képesség értelmezése* és az *adótárgy* meghatározásának klasszikus megoldásai nem szorulnak-e újragondolásra. Egyrészt a tisztán belföldi adóelkerülés-adókijátszás nagyságrendjére, másrészt a globális társaságok belföldi forrású jövedelmének adóztatására gondolok. Ez utóbbi esetben a mai rendszer, egyfelől a társaságok alkupozíciója miatt, – adóverseny – másfelől az adójogi norma tényállás kötöttsége – jogbiztonság – miatt nem tudja megfelelően kezelni belföldi forrású transznacionális jövedelmek adóztatását. Az *alapprobléma*, hogy jelenleg a nyereség (jövedelem), tehát az adóalap az egyes államok adórendszereiből tervezéssel elirányítható. Jellemzően a tényleges gazdasági folyamatokat nem tükröző *költségstruktúra* kialakításával vagy *formális* szereplők beiktatásával. Természetesen, amennyiben globális társaságok tevékenységében gondolkodunk, az adótervezés vállalatgazdasági/ tulajdonosi – sőt, a vállalati adminisztráció magasabb fokain a munkavállalói/ tisztségviselői – érdekekkel magyarázható, azonban az adóztatás lényege éppen a magánérdek korlátozása közösségi feladatok ellátása céljából, tehát egy kompromisszum az autonómia és a szolidaritás határára vonatkozóan.

[35] Lásd például: Henry Ordower: General Report [to the XXVII. Congress of the International Academy of Comparative Law: Tax Law Session], Michigan State Journal of International Law 2007/2., 170.

Abban az esetben például, ha globális szinten 26 %-os adómértékkel, Magyarországon pedig 1,6 %-os adómértékkel adózik egy vállalatcsoport, akkor szükségesnek látszik végiggondolni az együttműködés előnyeit és költségeit.[36]

Emiatt azt gondolom, hogy az alkotmányban lehetőséget kell biztosítania a jogalkotónak saját maga számára arra, hogy a későbbiekben az adótörvények kialakítása során az adótényállást úgy alakíthassa ki, hogy az megfelelően kezelje az adóalany jövedelmi és vagyoni viszonyait, a teherviselő képességét. Ezért feltétlenül megfontolandónak gondolom a *vállalkozói teherviselés kialakításánál* például a költségek, a nem nettó jövedelem-/vagyonnövekmény (például árbevétel, mérlegfőösszeg) és a foglalkoztatottak létszámának figyelembe vételét. Csak emlékeztetőül: a vállalatcsoportok (kapcsolt vállalkozások) adóztatásának legalább két alapmódszere létezik, az egyik a belső elszámoló árakra alkalmazott szokásos piaci ár elve, a másik az arányosítási formula. Ez utóbbi esetben a csoporttagok adólapját arányosítási formula segítségével alakítják ki, *a gazdasági potenciált mutató jellemző kritériumok* alapján, mint például a mérlegfőösszeg, a foglalkoztatottak létszáma és az árbevétel.

7. (*Kiegészítési javaslat az externáliákra vonatkozóan*) **1. § (1/b) A külső gazdasági hatás ellenértéke többletadó formájában vonandó el.**

Azt gondolom, hogy a közteherviselés rendszere nem kezeli megfelelően az ún. *externáliákat*, jóllehet ebben az esetben – elsősorban – közös jószágok ellenérték nélküli privatizációjáról van szó. Ennyiben illeszkedik a magyar létezési módba, amint ezt már tárgyaltuk az előnyök privatizációja és a terhek társadalmasítása különböző összefüggéseinek vizsgálata során. Externáliaként értelmezhető *például* a *környezetszennyezés* vagy egyes gazdasági ágazatok, mint például a pénzügyi szektor *konszolidációja*. Azt gondolom, hogy ezekben az esetekben az arányos közteherviselés elve annyiban kiegészítésre szorul, hogy, mintegy az *egyensúly helyreállítását szolgáló teher* megállapítása, indokolható. Ennyiben a teherviselő képesség elve, mint a közpénzügyi rendszer bevételi oldalát meghatározó alapelv *kiegészül az úgynevezett haszonelvvel* és a köz érdekében történő elvonás *kettős mérce* szerint alakul. Egyrészt az általános szabály alapján adózik mindenki, aki nem okoz számottevő externáliát, ezen felül az externáliát okozó további fizetési kötelezettséggel tartozik, ami elvi szinten megegyezik az externália nagyságával. Ezzel az egyensúly állítandó helyre.[37]

8. Úgy vélem az általános közteherviselési szabályt az új alkotmányban azért célszerű átalakítani, mert a „teherviselő képességének megfelelően" megfogalmazás talán kevesebb alkotmányértelmezési bizonytalanságra ad alapot a jövedelmi és vagyoni viszonyok/teherviselő képesség/teljesítőképesség meghatározása tekintetében. Ezért, inkább gyakorlati okok miatt, osztom Klicsu Lászó már közzétett véleményét.[38] Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a szabály egyértelmű alkalmazása szempontjából lényeges a természetes személyeket védő, a következőkben ismertetendő három garanciális szabály.[39]

9. Megfontolandónak tartom a főszabály kiegészítését a *gazdasági teljesítmény reális* adóztatása és az *externáliák* által okozott terhek és elért előnyök adóztatása egyértelmű lehetőségének biztosítása végett.

---

[36] Mennyi adót fizet egy multi Magyarországon? (www.hvg.hu; 2011. január 28., péntek, 11:14.)

[37] Ekkehart Reimer és Christian Waldhoff professzorok - Maximilian Bowitz, Ruben Martini és Tanja Weimar közreműködésével - közelmúltban megjelent könyve alkotmányjogi nézőpontból is rendkívül színvonalasan tárgyalja a pénzügyi szektor adóztatásának egyes kérdéseit. Lásd: Ekkehart Reimer - Christian Waldhoff: Verfassungsrechtliche Vorgaben für Sonderabgaben des Banken- und Versicherungssektors, Springer, Berlin.Heidelberg, 2011

[38] Lásd: Klicsu László: im (28. lj.)

[39] Lásd: 1. § (2)-(4) bekezdés

1. § (2) A teherviselő képességet a családfenntartási költségek figyelembe vételével kell meghatározni.

1. A természetes személyek adóztatása ma Magyarországon individuális alapon épül fel, azaz adóalanynak egy személy minősül. Ez a megoldás nem speciális; más adórendszerekben is ez az adójogi (jog)alanyiság meghatározásának alapmodellje. Ugyanakkor azt gondolom, hogy a teherviselő képességet lényegesen, és társadalmilag indokolható módon meghatározó tényezőket figyelembe kell venni. Magyarországon az elmúlt lassan negyedszázad alatt a jogalkotó nem szentelt jelentős figyelmet annak a jövedelemadó törvényben, hogy a teherviselő képességet jelentősen befolyásolja az a tény, hogy az adott jövedelemből hányan élnek. Kecső Gábor szépen foglalta össze ezt a problémát:

> „A családi adózás funkciója véleményünk szerint kettős. Egyrészt az, hogy az arányos közteherviselést, tehát az adófizetési képesség szerinti adózást biztosítsa azok számára, akik családi körülmények között élnek. Az előbbi személyek csoportja alapvetően abban különbözik az egyedülállóktól, hogy utóbbiakat nem terheli házastársra és gyermekekre vonatkozó tartási kötelezettség.[40] Az, hogy az adórendszer a családi viszonyokat figyelembe veszi, nem támogatást jelent a családok számára, hanem az igazságos közteherelosztás megvalósítását. A horizontális igazságosság ugyanis azt követeli meg, hogy az adójogi szabályozás ismerje el azt a tényt, miszerint az adófizetési képességet módosítják a családi körülmények (például gyermekek nevelése). Tehát a családi adózás alapvető célja az igazságos közteherviselés biztosítása.
> Másrészt a családi adózás funkciója kiterjedhet a családok támogatására is. Ebben az esetben a cél különösen a gyermekvállalási hajlandóság növelése. Alapvető kérdés azonban, milyen jogi eszközök útján támogassa az állam a családokat. Az ágazati politikáknak kell megválaszolniuk azt, hogy ezt a funkciót adójogi eszközök és/vagy szociális támogatások útján lássák-e el.[41] A családok adójogi támogatása azt jelenti, hogy a családi körülmények közt élő személyek nem adófizetési képességük szerint járulnak hozzá a közterhekhez, hanem annál alacsonyabb szinten.”[42]

Egy más összefüggésben ugyan, de a lényeget tekintve azonos módon fogalmazta meg ezt az Alkotmánybíróság:

> Az Alkotmánybíróság jogegyenlőséggel összefüggő gyakorlatából figyelmet érdemel az is, hogy „alkotmányellenességhez nem csak az vezet, ha adott szabályozási koncepción belül valamely (azonos helyzetben lévő) csoportra – alkotmányos indok nélkül – eltérő szabályozás vonatkozik, hanem hátrányos megkülönböztetés az is, ha az adott szabályozási koncepció alkotmányossági szempontból lényegesen eltérő helyzetben lévő csoportokra azonosan vonatkozik, vagyis e körülményt figyelmen kívül hagyja. Ha az ilyen hátrányokozásnak nem ismerhető fel a tárgyilagos mérlegelés szerint való ésszerű indoka – tehát önkényes –, alkotmányellenesség állapítható meg” [6/1997. (II. 7.) AB határozat, ABH 1997, 67, 69.]. Alkotmányossági szempontból lényegesen eltérő helyzetben vannak másokhoz képest azok a személyek, akik családban élnek és gyermekekről való gondoskodási kötelezettségük van. (127/2009. (XII. 17.) AB határozat IV. 2.)

Azt gondolom, hogy amennyiben az arányos közteherviselési elvet egy speciális jogegyenlőségi tételnek tartjuk, akkor nem elég ezt formálisan kezelni, az anyagi realitásokat is figyelembe kell venni, különösen azért, mert az adózás az anyagi realitások területe.

---

[40] María Teresa Soler Roch: Introduction in: María Teresa Soler Roch (szerk.): Family Taxation in Europe, Kluwer, Hága, 1999. 3. old.
[41] María Teresa Soler Roch: Introduction in: María Teresa Soler Roch (szerk.): Family Taxation in Europe, Kluwer, Hága, 1999. 4. old.
[42] Lásd: Kecső Gábor: Szemle – Nemzetközi összehasonlító adójogi szeminárium a családi adózás témájában in Új Magyar Közigazgatás 2010 3. évf. 9-10. szám 74-81. old.

2. Itt szükséges megjegyezni, hogy koronként és kultúránként (országonként) eltérő a férj és feleség együttadózásának (splitting), a családi adóalany konstrukciónak, továbbá a családfenntartási költségek megítélése. Olaszországban például az Alkotmánybíróság azért minősítette alkotmányellenesnek a házastársak együttadózását, mert úgy ítélte meg, hogy sérti az egyenlőség és az arányosság elvét.[43] A házastársak együttadózásának alkotmányossága a magyar alkotmány alapján is vitatott. A jogirodalomban megfogalmazódott például, hogy a házastársak együttadózására (splitting) azért nincs lehetőség, mert az hátrányos megkülönböztetést jelentene a nem házasokkal szemben.[44] Az említett felfogás nem veszi figyelembe, hogy az adóalany nem minden esetben létezik egyedül és a családfenntartás költségei számottevően befolyásolják a teherviselő képességét. Úgy gondolom, hogy az olasz Alkotmánybíróság ebben az esetben doktriner módon alkalmazta az egyenlőség elvét. A hatályos alkotmány keretei között sem alkotmányellenes a házastársak együttadózása vagy családfenntartási költségek figyelembe vétele. A házastársi együttadózásra vonatkozóan ezt kifejezetten tartalmazza a már idézett ún. családi pótlék döntés, továbbá a családfenntartási költségek figyelembe vételének lehetőségére pedig utal a fent idézett szövegben az Alkotmánybíróság.[45] Amennyiben a családi kapcsolatok értékelését megkülönböztetésként értelmezzük, akkor sem minősül alkotmányellenesnek, mert van olyan egyértelmű társadalmi cél, amit ezzel a megoldással lehet elérni.

> Az Alkotmánybíróság diszkriminációra vonatkozó gyakorlatának alapvonalaira vonatkozóan fontos az egykori alakító-részvevő véleménye: „[Az Alkotmánybíróság] Legelső határozatával kifejezetté tette az egyenlőség elvének összefüggését az emberi méltóság alapelvével; továbbá végrehajtotta azt a kopernikuszi fordulatot, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmát az eredményről, azaz a javak vagy jogok egyenlő elosztásáról átállította az eljárásra: „a jognak mindenki egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie". … [41. Lj] „Azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembe vételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni." Nem alkotmányellenes a megkülönböztetés, ha valamely társadalmi cél vagy jog csakis ezen az áron érvényesíthető – de az egyenlő méltóság és az alapjogok ekkor is a megkülönböztetés határát képezik."[46]

Ugyanakkor azt gondolom, hogy ebben az esetben nem arról van szó, hogy a családi körülményekre tekintettel pozitív diszkriminációt alkalmaznánk, sokkal inkább arról, hogy a – a valóságos terheket figyelembe nem vevő – negatív diszkriminációt kell megszüntetni.

A fentieket azzal szükséges kiegészíteni, hogy a családi adózás valamely formájának biztosítása az arányos közteherviselés elvének alkalmazását jelenti, egy társadalmi szempontból fontos jellemző figyelembe vételét. Ugyanakkor a társadalmi hasznosság úgy gondolom addig terjed, ameddig az adott státusz jellemzőit is figyelembe véve, a családfenntartási költségek indokolhatóak. Tehát a családfenntartási költségeket csak egy bizonyos mértékig tartom indokoltnak. Ma még ettől a felső határtól messze járunk, a korábbiakhoz képest nagyvonalú nagycsaládos adóalap-kedvezménnyel is.

3. A demográfiai problémák okozta kedvezőtlen társadalmi-gazdasági folyamatok – aktívak/inaktívak aránya - kezelése mellett lényeges azt is figyelembe venni, hogy az elmúlt évtizedekben a köz- és a magán határai átalakultak, a közösségi feladatvállalás visszaszorult. Az úgynevezett nagy ellátórendszerek által nyújtott ellátások jelentős mértékben csökkentek,

---

[43] Judgment of Mar. 26, 1980, Corte cost., 1980 Giur. Cost. I, No. 42, at 287., hivatkozza: Frans Vanistendael: Legal Framework for Taxation, in.: Tax Law Design and Drafting (volume 1; International Monetary Fund: 1996; Victor Thuronyi, ed.);

[44] Földes Gábor: Adójog, Budapest, Osiris, 2001, 121. o.

[45] 127/2009. (XII. 17.) AB határozat IV. 2.

[46] Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Budapest, Osiris, 2001, 409-410. Idézet az idézetben: 9/1990. (IV. 25.) AB határozat

több területen nem léteznek már, jóllehet formálisan (jogszabályokban) a közösségi szolgáltatások köre még szélesebb, mint a gyakorlatban ténylegesen ingyenes szolgáltatások köre. Ezért a közterhek rendszerének kialakítása során adópolitikai eszközökkel is szükséges elősegíteni olyan megoldások kialakulását, amelyek részben segítenek az elmaradó közösségi szolgáltatások magánúton történő finanszírozásában. Ez alapvető társadalompolitikai kérdés. Ezért lehet megoldás a család, mint fogyasztási-finanszírozási egység megerősítése adópolitikai eszközökkel is.

A technikai lehetőségek szintjén több megoldás létezik. Fontos hangsúlyozni, hogy az anyagi adójogi jogalkotás során, az itt lehetséges megoldásként említendő kapcsolatokat minden esetben kizárólag választási lehetőségként célszerű kialakítani. Ilyenek például: családi adóalanyiság, a házastársak közötti jövedelemmegosztás (splitting) és az ehhez kapcsolódó gyermekkedvezmény, az egyéni adóalanyiság melletti – megosztható – gyermekkedvezmény vagy adóalap kedvezmény, ahogy ez utóbbi ma is létezik. Az adóalany-konstrukciók körében a tiszta családi adóalanyisággal – tehát amikor maga a család az adóalany – kapcsolatban szükséges megjegyezni, hogy az anyagi előnyök mellett, komoly csapdát rejt magában, például az anyagi adókötelezettség teljesítéséért való kölcsönös (egyetemleges) anyagi felelősség miatt. (Egykulcsos adómérték alkalmazása esetén egy ilyen megoldásnak nincs előnye. Progresszív adótábla esetén kétségtelen előnye – például legegyszerűbb formáját alkalmazva: a jövedelem elosztása a családtagok számával és a családtagokra jutó adó megfizetése a jövedelemszerzők által –, hogy a családok, különösen a nagyobb létszámú családok számára lényegesen mérsékli az adóterhet.)[47]

4. Az alkotmányban meghatározandó családi adózásra vonatkozó szabály garanciális szempontból fontos: azért, hogy az elkövetkezendő időkben a jogalkotó előtt egyértelmű korlát álljon, ami megakadályozza, hogy figyelmen kívül hagyja a valós terheket az adórendszer kialakítása során. *Egyértelművé kell tenni, hogy az adó akkor arányos a teherviselő képességgel, ha a valós és társadalmilag indokolható terheket figyelembe veszi*. Ugyanakkor az alkotmányszöveg meghatározása során ez esetben is fontos figyelni arra, hogy a későbbiekben az alkotmány értelmezése tágíthatja és szűkítheti a mondat jelentését. Ezért *célszerű lehet* a „családfenntartási költségek” és a „figyelembe vételével” szövegrészeket, a célt egyértelműbb módon kifejező szöveggel felcserélni.

1. § (3) A létminimum biztosítását szolgáló jövedelem adómentes.

Magyarázatot talán nem is igényel, hogy a létminimum biztosítását szolgáló jövedelem nem vonható el. Ez az ember méltósághoz való jogából következik. Az arányos közteherviselés határa a létminimum. Az Alkotmánybíróság e tárgyban hozott határozata miatt mégis említésre érdemes:

> „A Magyar Köztársaság hatályos Alkotmánya - egyes demokratikus jogállamok alaptörvényeitől eltérően - sem elvi tilalmat, sem konkrét összeghatárhoz kötött tilalmat nem tartalmaz a minimális jövedelmek adóztatására nézve. Önmagában véve tehát az adómentes jövedelemsáv megszüntetése nem szükségképpen alkotmányellenes. Az Alkotmány 70/E. §-ának (1) bekezdéséből közvetlenül csak az állampolgároknak a megélhetésükhöz szükséges ellátására nézve vezethető le állami kötelezettség. Ez azonban nem kizárólag akként juthat érvényre, hogy az állam a minimális jövedelmeket egyáltalán nem adóztatja. A jog érvényre juttatása történhet úgy is, hogy az állam elvileg minden jövedelmet adókötelezettség alá von ugyan, de emellett széles körben állapít meg konkrét adómentességeket és adókedvezményeket - mint ezt az Szja tv. 7. §-a, l. számú melléklete és VIII. fejezete teszi - emellett pedig a szociális intézményhálózat, illetőleg ellátórendszer útján alakítja ki az un. "szociális védőhálót".” (85/B/1996. AB határozat, II. 3.).

[47] Hosszabb- rövidebb összefoglalások találhatók gyorsan elérhető forrásokban: pl.: A családi adózás nemzetközi tapasztalatai, Ecostat Mikroszkóp , 2010 április http://www.ecostat.hu/kiadvanyok/mikroszkop/145.html;

Az idézett döntés alapján szükségesnek látszik a létminimum adómentességének elvét az alkotmány szövegében egyértelműen szerepeltetni.

Itt szükséges megjegyezni, hogy a jövedelemadó legutóbbi módosítása során, a legalsó jövedelmi rétegekbe tartozók által elszenvedett veszteségeket magában a jövedelemadó törvényben szükséges korrigálni. Úgy gondolom, hogy a felső jövedelmi rétegek felé tett gesztus nem alapulhat a legalsó rétegek veszteségén. Ezt a piac, rendkívül komoly gazdasági és politikai veszteségek útján tudja csak korrigálni és hosszabb idő alatt. A kérdés az adóztatás arányosságának és a létminimum adómentességének körébe tartozik.

1. § (4) A természetes személy adóalanyt terhelő rendszeres egyenes adók és járulékok alapján fennálló adóévi fizetési kötelezettség nem haladhatja meg az adóalany jövedelmének …(25) ? %-át a KSH által közzétett nemzetgazdasági éves átlagkereset ... ...(öt-tíz)?szeresének mértékéig, továbbá a mérték feletti rész …(35-50)? %-át.

1. A közteherviselés mai rendszere egyfelől a már említett mértékű adóelkerülés másfelől a lényegüknél fogva degresszív terhelést megvalósító fogyasztási adók miatt aránytalan terhelést okoz a legális szférában működő adóalanyok számára. A javasolt alkotmányszöveg (4) bekezdése az arányosság harmadik garanciális szabályát tartalmazza.

Az adóztatás határának ilyen módon történő kijelölésére egyértelműen azért van szükség, mert az adóteher kialakítása során a jogalkotó a tapasztalatok szerint a kisebb ellenállás irányában növeli a terheket, amint ez az elmúlt húsz évben is látható volt. Az adóterhelés nagyságát érintő alkotmányossági kérdések (indítványok) jellemzően egy-egy konkrét adójogi norma hatásával (aránytalan teher, diszkriminatív, korlátozza a vállalkozás szabadságát, sérti a tulajdonhoz való jogot) összefüggésben merültek fel az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság adóügyeket előadó bírája a következőképpen fogalmaz:

> „Az Alkotmánybíróság szerint az AB nem az adóztatás egészének arányosságát vizsgálja. Ezt nem teheti, erre nincs felhatalmazása, hanem csak absztrakt vagy konkrét normakontroll kapcsán, mindig az adott adójogi jogszabályra vonatkoztatva folytatja le a vizsgálatát. Nem a teherbíró képesség az, amit az arányosság körében vizsgálni kell."[48]

Úgy gondolom, hogy *arányos teherviselés elve*, ami a ma hatályos alkotmányban is szerepel, az állam adóztatási jogának határát jelenti, *gazdasági védelmet* a túlzott elvonással szemben. A túlzott elvonás aránytalan, ezért igazságtalan és veszélyezteti az adóalany tulajdonát, megélhetését, adott esetben sérti a méltóságát. Az arányos közteherviselés elvét, - ami lényege szerint a teherviselő képességhez méri a fizetendő közterheket - nem pusztán egy-egy konkrét adónem hatását tekintve kell vizsgálni, hanem az össz-adóteherre vonatkozóan.

Az össz-adóteher nagyságának behatárolására vonatkozó szabály a gyakorlatban azzal a következménnyel jár, hogy a jogalkotónak meg kell teremtenie azokat az adóeljárásjogi szabályokat, amelyek biztosítják azt, hogy a terhelés az adott kereteken belül maradjon. Így például az adóelőleg fizetésre és a túlfizetésre vonatkozó szabályok körében megteremthetők a határon felüli adófizetés elkerülését és korrigálását biztosító feltételek. Tekintettel arra, hogy az össz-adóteher felső határa minden adónemet érint függetlenül attól, hogy melyik alrendszer melyik része a befizetés jogosultja, az adóeljárásjogi szabályozás kialakításakor biztosítani kell az arányos visszatérítést.

---

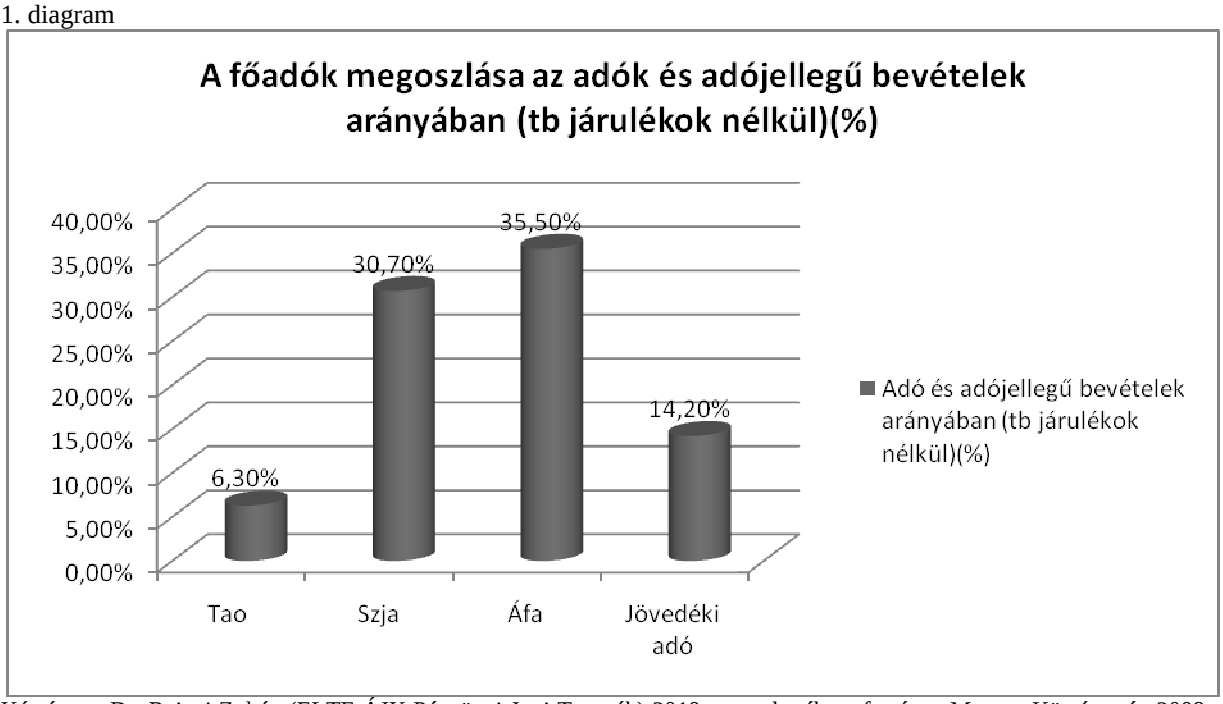
[48] Tersztyánszkyné Vasadi Éva: A magyar Alkotmánybíróság pénzügyi tárgyú döntései, in: Hajas Barnabás – Schanda Balázs (szerk.): Formatori iuris publici. Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára, PPKE JÁK – Szent István Társulat, Budapest, 2006, 483. o.

2. Az össz-adóteher felső határának meghatározását a természetes személy adóalanyokra vonatkozóan tartom szükségesnek, több okból. A természetes személyek vannak kitéve annak, hogy jövedelmeiket és kiadásaikat egyaránt adóztatja az állam. Ez kettős adóterhet jelent. Emellett egyéb adótárgyak – például helyi építményadó - meghatározásával, további kötelezettséget ró az állam (önkormányzat) a természetes személyekre, amelyek összeadódva jelentős terhet jelentenek. Egy ilyen adóterhelés mellett további-, például ingatlanadó bevezetése tovább növelné az egyébként is aránytalan terheket a társadalom egy jelentős része tekintetében. Ezért meg kell vonni a határt.

Az elmúlt két évtizedben, párhuzamosan a globalizáció kiterjedésével, jelentőssé vált a szabályozási verseny az egyes államok között. Ennek célja a „befektető-barát" jogrend kialakítása útján a befektetők vonzása. A szabályozási verseny jelentős eleme az adóverseny, ami lényeget tekintve a vállalkozások fiskális terheinek csökkentését jelenti.[49] Ebben a logikában óhatatlanul átalakul a közterhek elosztása. Magyarországon az elmúlt években a közvetett adók – pontosabban ezek teherviselői – felé terelődött a terhelés és ezt az ingatlanok irányában kívánták tovább folytatni, azzal, hogy – a versenyképesség jegyében – a közvetlen adókat és a járulékokat csökkentik. Az alábbi 1. diagram a főadók megoszlását mutatja. Látható, hogy a közterhek lényegében lakossági terhek.

A 2010-es választások eredményeként az adóterhek elosztása kissé módosult; a költségvetési hiánycél tartása végett szükséges további bevételeket egyes gazdasági szektorokra – pénzügyi szervezetek, telekommunikáció, energiaszolgáltatók – terhelte a jogalkotó. Ez az általános ár-bér-adó színvonal miatt pozitív, ugyanakkor a jövedelemadó progresszivitásának megszüntetése miatt kiesett egy stabil jövedelemhányad a költségvetésből, amit valamilyen forrásból pótolni kell, és amennyiben nem nő a hazai kibocsátás és nem fehéredik a gazdaság megfelelő ütemben, úgy a bevételeket növelni kell. Ebben a helyzetben van különös jelentősége az össz-adóteher korlátozásának, a *lakosság jelentős részét egyszerűn nem lehet tovább terhelni.*

1. diagram



Készítette: Dr. Rajnai Zoltán (ELTE ÁJK Pénzügyi Jogi Tanszék) 2010 novemberében; forrás: a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2010. évi XCVIII. törvény 2. számú melléklete

[49] Lásd például: Wolfgang Schön (ed.). Tax Competition in Europe, IBFD, Amsterdam, 2003

Konkrét példát tekintve a probléma – a terhek aránytalan elosztása – bemutatása még érzékletesebb. Egy hagyományos értelemben felfogott középosztálybeli kétgyermekes értelmiségi családra vonatkozó jövedelem- és közteher adatokat tartalmaz az 1. sz. táblázat. A tagok: (1) a 40 éves apa, aki 24 éves korában fejezte be egyetemi tanulmányait és jelenleg közalkalmazott könyvtárvezető Budapesten, (2) a 35 éves anya, aki 23 éves korában fejezte be egyetemi tanulmányait és jelenleg közalkalmazott középiskolai tanár Budapesten; (3) általános iskolás gyermek, kora 10 év; (4) általános iskolás gyermek, kora 7 év. A család nettó jövedelme 238 620 forint. Ebben szerepelnek az illetménykiegészítések is. Az egy főre jutó nettó jövedelem 59 655 forint. A 2010-re vonatkozó minimálbér 73 500 forint.[50] (Az egy főre jutó nettó jövedelem és a minimálbér aránya a családban: 81,16 %.) A létminimum a KSH szerint 2 aktív és 2 gyermekből álló háztartásra vonatkozóan 2008-ban – nem 2010-ben! – 208 034 forint.[51] (1. sz. táblázat)

1. számú táblázat

A család nettó jövedelme	238 620,84
A családban egy főre jutó nettó jövedelem	59 655,21
minimálbér 2010	73 500,00
az egy főre jutó jövedelem és a minimálbér aránya	81,16
Létminimum a KSH szerint 2 aktív és 2 gyermekből álló háztartásra vonatkozóan 2008-ban	208 034,00
A család jövedelme és a létminimum aránya	114,70

Készítette: Dr. Kecső Gábor tanársegéd (ELTE ÁJK Pénzügyi Jogi Tanszék)

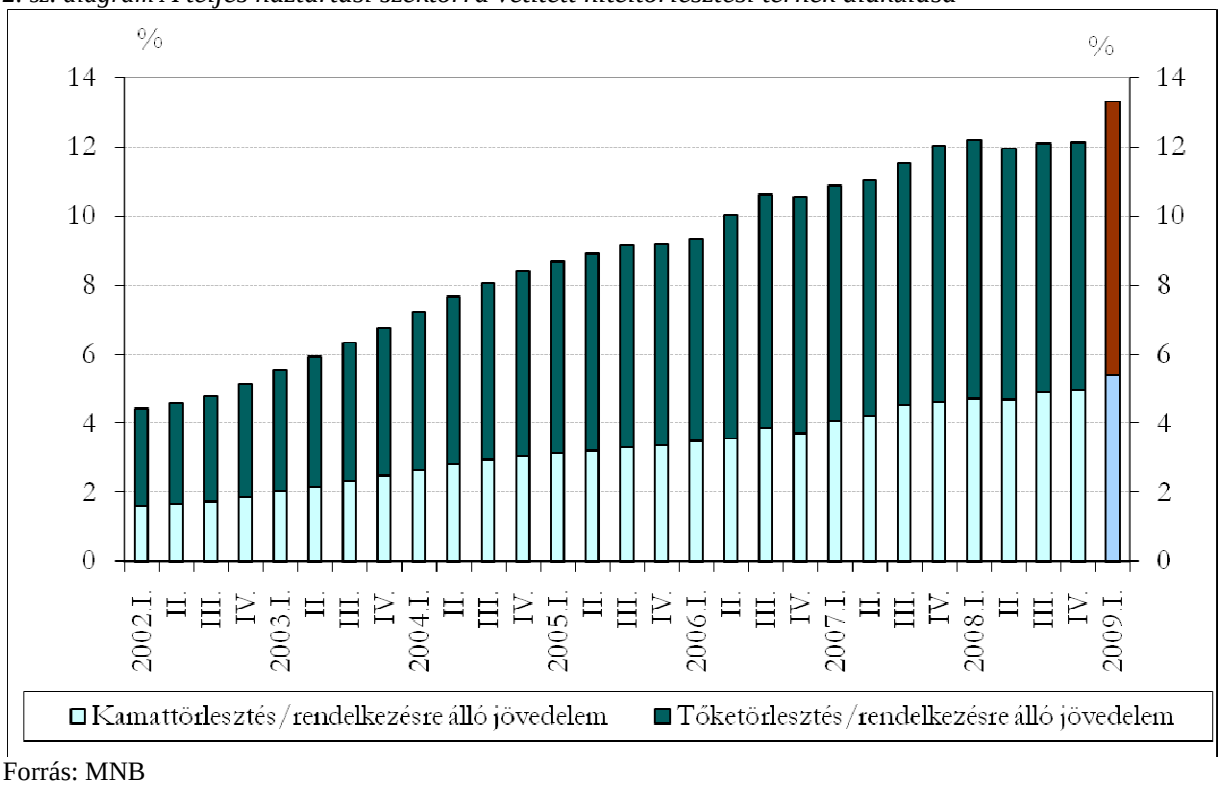
Demokratikus politikai közösségünkben, az anyagi jogosultságok és terhek elosztását tekintve különösen súlyos helyzetben vannak azok az emberek, akik a legális szférában szerzik a jövedelmüket és jogszerűen adóznak. Az úgynevezett alkalmazott középosztály jelentős része ebbe a kategóriába tartozik mindazokkal együtt, akik náluk rosszabb helyzetben vannak. Úgy gondolom, hogy egy ilyen helyzetben nem lehet egy további adót ráengedni a társadalomra, de ha ennek a jogalkotó nem tudna ellenállni – gondoljunk az ingatlanadóra –, egy világos, alkotmányban meghatározott határ védelmet nyújt.

Az adóztatás kereteinek meghatározásakor, az össz-adóteherrel összefüggésben szükséges figyelembe venni a teljes háztartási szektorra vetített, a jövedelem arányában meghatározott hiteltörlesztési kötelezettséget, ami 2009-ben közel 14% volt. Ma ez az árfolyamváltozások miatt nagyobb hányadot képvisel.

[50] Ha feltérképezzük azt, hogy a minimálbéren mekkora az elvonás mértéke, akkor láthatjuk, hogy megközelíti a 25 %-os össz-adóterhelési szintet, helyi adók nélkül. A minimálbér a személyi jövedelemadó rendszerében az adójóváírás miatt a lényeget tekintve nem adózik. Ugyanakkor a nyugdíjjárulékot, egészségbiztosítási és munkaerőpiaci járulékokat is levonva 2010-ben 60 235 forintot kapott kézhez az ekkora fizetéssel rendelkező munkavállaló, ami a minimálbér 82%-a, tehát 18%-os elvonás sújtotta, 2011-ben a 78 000 Ft-os minimálbérből 60 600 Ft-ot, ami a minimálbér 77,7 %-a, tehát az elvonás 22,3 %.

[51] Létminimum-2008., KSH, 2009. június, 2. o.; http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/idoszaki/letmin/letmin08.pdf

2. sz. diagram A teljes háztartási szektorra vetített hiteltörlesztési terhek alakulása



Forrás: MNB

III. Költségvetés és államadósságügy az alkotmányban

1. Összefoglaló

Az államháztartás gazdálkodására vonatkozó rendelkezéseknek az a funkciója az alkotmányban, hogy biztosítsák a képviseleti demokrácia követelményeinek érvényesülését, megadják a gazdálkodás lényegi kereteit, valamint biztosítsák a gazdálkodás átláthatóságát, az elszámoltathatóságot és a gazdálkodásért való felelősség érvényesülését. Ma fontos funkcióvá vált az eladósodás megakadályozásának és a létező adósság csökkentésének szabályrendszere.

Az alkotmány szintjén szükséges megteremteni a közkiadási oldalon a közpénzekkel való gazdálkodásra vonatkozó hatásköri szabályokat: ahogy eddig, ezt követően is biztosítani kell, hogy a költségvetés megállapítása és a zárszámadás törvényhozási tárgy legyen. A törvényhozási tárgyak körét célszerű kiegészíteni a közvagyonra és az államadósságügyre vonatkozó szabályokkal. Célszerű rögzíteni az éves költségvetés elvét, továbbá az éven belüli és az éven túli, valamint a rendes és a rendkívüli előirányzatok világos, áttekintető szerkezeti elhatárolásának elvét. A magyar állam gazdasága állapotának jól látható tünete az *államadósság*. Mindazt, amit ez jelent *legalább három szinten lehet kezelni*: (1) államadósság/költségvetési hiány felső határának meghatározása; (2) *intézményi gazdálkodás*; (3) egyéni anyagi felelősség.

Az államadósság és a költségvetési hiány GDP arányos mértékének-, valamint az adósságcsökkentés ütemének meghatározása a makrogazdaságra vonatkozó komoly elméleti és gyakorlati ismereteket előfeltételez. Ezért *a szövegjavaslatban szereplő mértékek* pusztán az adott alkotmányszövegben meghatározandó/eldöntendő kérdést jelölnek. A GDP arányos államadósság kezelhetőségének rendkívül sok összetevője van. Nyilvánvalóan jobb a helyzet akkor, ha fejlesztésre veszi fel egy ország, mint akkor, ha elkölti folyó kiadásokra. Ugyanígy lényeges, hogy a gazdasági teljesítmény az országban hasznosul vagy profitként/költségként

kiviszik és máshol hasznosítják a gazdasági alanyok. Ugyanígy jelentős a feketegazdaság mértéke, mert becsült módon szerepel a GDP-ben, de nem adózik, ezért nem vesz részt az adósság törlesztésében. Ha ezt a néhány tényezőt figyelembe vesszük, Magyarország elég rosszul áll, a GDP arányos államháztartási adósság kevesebbnek látszik, mint amekkora a valóságos terheket tekintve.

Az Állami Számvevőszék keretében az elmúlt években jelentős kutatások folytak a közpénzügyi rendszer reformjára vonatkozóan.[52] Az alkotmányozás szintjén is érdemes végiggondolni a Számvevőszék megállapításait, javaslatait.

2. A költségvetés egyes kérdéseire vonatkozó szövegjavaslat és értelmezése

2. § (1) A Magyar Köztársaság államháztartása az állami és az önkormányzati alrendszerből áll.

Ez a rendelkezés az államháztartás alapszerkezetét írja le, meghatározza a gazdálkodás alapvető strukturális kereteit. Arra a kérdésre, hogy erre a rendelkezésre az alkotmányban szükség van-e, nincs egyértelmű válaszom. Ez attól is függ, hogy milyen részletezettségű lesz az alkotmány, cél-e a struktúrák, fogalmak világos felvázolása magában a szövegben.

Az alkotmány szerkezetére vonatkozó koncepcionális kérdés, hogy az önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó szabályok a közpénzügyi fejezetben vagy az önkormányzati fejezetben kerülnek elhelyezésre. Úgy gondolom, hogy az utóbbi szimbolikus értelemben jobb, tekintve, hogy az önkormányzati autonómiát jobban kifejezi. Ugyanakkor egy utaló szabály beillesztését az önkormányzati fejezetbe célszerű megfontolni. Az utaló szabály azt tartalmazná, hogy a költségvetési és vagyongazdálkodásra vonatkozó általános szabályok az önkormányzatok esetében is irányadóak, feltéve, hogy az alkotmány nem tartalmaz speciális rendelkezést. Ezért az alábbiak nem tartalmaznak az önkormányzatokra vonatkozó szövegjavaslatot, eltekintve az átmeneti időre javasolt hitelfelvételi tilalomtól.

2. § (2) Az államháztartásban a költségvetési és a vagyongazdálkodás törvényben meghatározott módon történik.

Ez a rendelkezés egyértelművé teszi, hogy az államháztartási gazdálkodásra vonatkozó szabályok megalkotása az Országgyűlés feladata, törvényhozási tárgy. A gazdálkodás átláthatósága szempontjából különösen fontos a megfelelő szabályozás. A tárgy törvényhozási tárgyként történő megjelölésének garanciális szempontból van jelentősége. A törvényhozásnak kell meghatároznia azt, hogy milyen keretek között történik a gazdálkodás. Mai viszonyaink között azt lehet mondani, hogy a törvényhozási tárgyak meghatározása azért is fontos, mert a nyilvános megvitatás szintje jelentős mértékben befolyásolhatja az adott jogszabály minőségét.

Az alkotmány szerkezetére vonatkozó koncepcionális kérdés, hogy az Országgyűlés törvényalkotási hatáskörét az Országgyűlésről szóló fejezetben határozzák meg vagy az egyes tárgyköröket szabályozó részben.

---

[52] Lásd például: A közpénzügyek szabályozásának tézisei, ÁSZ, 2007 április (http://www.asz.hu/ASZ/tanulmanyok.nsf/0/142A9794C828C79FC12574F30031B523/$File/t73.pdf).
Bináger Gusztáv – Vígvári András: Államreform, közpénzügyi reform: Nemzetközi trendek és hazai kihívások, ÁSZ 2007 június, T/74 (http://www.asz.hu/ASZ/tanulmanyok.nsf/0/FB017AF6BB39A4C7C12574F30031B524/$File/t74.pdf).

2. § (3) Az állami költségvetésben kiadást előirányozni kizárólag törvényben meghatározott feladatra lehet.

Alapelv az államháztartási gazdálkodásban, hogy kiadást előirányozni és teljesíteni kizárólag törvényben meghatározott feladatra lehet. A feladatokat és a feladatok teljesítésére fordítandó pénzforrásokat minden esetben a törvényhozás határozza meg. A feladatok megvalósítása a végrehajtó hatalom, a Kormány feladata.

2. § (4) Az éves költségvetésről és a zárszámadásról az Országgyűlés évenként törvényben határoz.
A zárszámadás elutasítása esetén, a határozathozatal időpontjától a Kormány ügyvezető Kormánnyá válik és a 4. § (7) rendelkezései alkalmazandók.

1. A javasolt szöveg az éves költségvetés elvét tartalmazza, továbbá azt, hogy az éves költségvetésről való döntés törvényhozási tárgy. A javasolt szabály szerint minden évre vonatkozóan külön kell költségvetést készíteni és azt törvényben kell elfogadni.

A hatalmi ágak szétválasztása és az Országgyűlés döntési joga, valamint a döntései végrehajtásának ellenőrzése szempontjából célszerű biztosítani azt, hogy a költségvetésről minden évben tárgyaljon és döntsön az Országgyűlés.

2. Az Országgyűlés költségvetési joga akkor teljes, ha a költségvetés elfogadása és a Kormánynak adott végrehajtási felhatalmazása mellett gyakorolja a végrehajtás ellenőrzésére vonatkozó jogát, aminek az eszköze a zárszámadási törvény megvitatása és elfogadása. A zárszámadási törvény elfogadásával az Országgyűlés megadja az ún. felmentvényt is.[53] A – költségvetés végrehajtásával járó politikai felelősség alóli – felmentés hiányának akkor van jelentősége, ha ennek van következménye.

A következmény lehet az alkotmányban meghatározott megoldás. Például a Kormány megbízatása a zárszámadásról szóló nemleges döntést követően, meghatározott időn belül megszűnik.

A zárszámadás el nem fogadása olyan döntés, aminek a gazdálkodási szempontokon túl, súlyos politikai jelentése van. Akármilyen okból történik is, azt jelenti, hogy az Országgyűlési többség nem támogatja a Kormányt. Koncepcionális kérdés, hogy erre az esetre szükséges-e külön, az alkotmányban szabályozott megoldást keresni akár közvetlenül a tárgyalt bekezdésben, akár a közpénzügyi fejezeten belül, akár egy általánosabb szinten vagy az Országgyűlésre kell bízni az eseti megoldás megtalálását.

Úgy gondolom, hogy a közpénzekkel való gazdálkodás a mai helyzetben indokolja azt, hogy kerüljön meghatározásra a következmény, ami kézenfekvő megoldásként a Kormány megbízatásának megszűntét jelenthetné. A fenti szövegben erre vonatkozó egy mondat azonban pusztán a probléma jelzésére szolgál.

(Kiegészítési javaslat, megfontolásra) **2. § (4/a) Amennyiben az Országgyűlés a tárgyévet megelőző év végéig nem fogadja el a költségvetést, úgy a legfeljebb két alkalommal három hónapos átmeneti gazdálkodásról szóló törvényt alkot. Amennyiben az Országgyűlés nem alkot törvényt az átmeneti gazdálkodásról vagy az abban meghatározott időtartam a költségvetési törvény megalkotása nélkül telik el, a Kormány**

[53] A költségvetési jogot és a törvényhozó hatalom költségvetési jogát tárgyalja a magyar irodalomban például: Nagy Tibor, Magyary Zoltán, Tomcsányi Vilmos Lásd: Nagy Tibor: Költségvetés és költségvetési jog, in.: Simon István (szerk.): Pénzügyi jog I., Osiris, Budapest, 2007., IV. rész. Államháztartási jog, 99 – 103. o.; Magyary Zoltán: A magyar állam költségvetési joga; Studium, Budapest, 1923.; Tomcsányi Vilmos Pál: A parlamentek költségvetési joga: Politikai tanulmány, Budapest, Benkő, 1908.

jogosult a tárgyévben az előző év költségvetésének időarányos végrehajtására, azonban ez esetben ügyvezető kormánnyá válik és a 4. § (7) rendelkezései irányadóak.

A kiegészítési javaslat arra irányítja a figyelmet, hogy megoldást kell találni arra az esetre, ha az Országnak nincs költségvetése. Ezt a problémakört részletesen tárgyalja Magyary Zoltán 1923-ban megjelent könyvében.[54] Alapvetően három megoldás létezik különféle variációkban. Az első a ma is létező megoldás: az államháztartási törvény – mintegy automatikus stabilizátorként – biztosítja a Kormány számára azt a jogot, hogy a tárgyévet megelőző év költségvetése alapján járjon el, annak ismételt, időarányos végrehajtására ad jogot (Áht. 45. §). A második megoldás a Kormány megbízatásának megszűnte, a harmadik az Országgyűlés feloszlatása.

A kiegészítési javaslat arra az esetre, ha az Országgyűlés az alkotmányban részletesebben szeretné szabályozni a tárgyat, tartalmaz egy megoldást, ami a lényeget tekintve a mai Áht. megoldásán alapul, kombinálja az indemnitási törvény és az ún. automatikus stabilizátor technikát azzal, hogy a Kormány számára nem biztosítja a kisebbségi kormányzás vég nélküli jogát.

Nyilvánvalóan az államszervezet működésének alapjait érintő koncepcionális kérdésről van szó, aminek pusztán egy megnyilvánulási formáját látjuk a közpénzügyek területén. A döntés egy átfogó, elvi megoldás része, pusztán a probléma jelzésére és lehetséges megoldási technikák felvázolására törekedtem.

(Kiegészítési javaslat, megfontolásra) **2. § (4/b) A költségvetésben átlátható módon el kell különíteni a rendes és a rendkívüli, valamint a tárgyéven átívelő kiadásokat.**

Az állami költségvetés átláthatóságának biztosítása érdekében szükséges egyértelműen, fejezetenkénti, címenkénti stb. összesített módon meghatározni, hogy mi az állami feladatellátás rendszeres, évenként visszatérő és mi a rendkívüli feladatok (átmeneti kiadás, fejlesztés (beruházás és felújítás) ellátásának forrásigénye, továbbá szükséges bemutatni külön azokat a kötelezettségvállalásokat, amelyek több költségvetési évet érintenek.[55]
Kétségtelen, hogy ez a probléma nem feltétlenül az alkotmányban szabályozandó, azonban a költségvetés átláthatósága szempontjából lényeges kérdésről van szó.

2. § (5) A választási program, a kormányprogram és az állami költségvetés lényegi azonosságát biztosítani kell. Ettől a rendelkezéstől indokolt esetben lehet eltérni.

A költségvetés a kormány éves programja.[56] A rendelkezés célja, hogy a választásokat megelőzően létező állammodell alapstruktúráit kizárólag a választótól kapott felhatalmazás alapján lehessen megváltoztatni és olyan irányban és mértékben, amire a választóktól kapott felhatalmazás szól. Például az alapvető közfeladatok körének és ellátásuk módjának megváltoztatása ebbe a körbe tartozik. Így például a társadalom nagy biztosítási rendszerei hosszú távú kiszámítható működést igényelnek. Minden változtatás a rendszerben új elosztási viszonyokat eredményez, ráadásul olyan rendszerekben, amelyek kiszolgáltatottság esetére kínálnak megoldást. Itt a stabilitás rendkívül fontos. Ugyanígy fontos a stabilitás más stratégiai jelentőségű feladatok esetén; az oktatás mindenképpen e körbe tartozik, az általános iskolától kezdődően. Ugyanígy ide taroznak például az adórendszer, a szociálpolitika és a gazdaságpolitika alapvető kérdései, köztük a gazdaságfejlesztés iránya, beleértve a fejlesztési források felhasználását.

---

[54] Magyary Zoltán: A magyar állam költségvetési joga, Studium, Budapest, 1923.
[55] Lásd: Takács György: Rendszeres magyar pénzügyi jog, Budapest, 1936, 65. o.
[56] Lásd például Nagy Tibor és Magyary Zoltán írásaiban.

Úgy gondolom, hogy a képviseleti demokrácia elvének erősítése szükséges ebben a körben. A választási program, a kormányprogram és a költségvetés közvetlen, lényegi megfeleltetése a politikai irány komoly korlátozását jelenti, a kormányzásra való alapos felkészülés nélkül a gyakorlatban jelentős politikai és hatékonysági áldozattal megoldható követelményt jelent. Ugyanakkor elősegíti az ország demokratikus, a választók számára kiszámítható kormányzását.

A rendelkezéstől eltérni indokolt esetben lehet, amit kivételes esetnek gondolok. Az indokolt eset meghatározása nem könnyű, ezért mintegy általános eltérési/felmentési lehetőségként szolgál. Indokolt esetnek tartom például: (1) az államháztartás átláthatóságára vonatkozó szabályoknak, az előző kormány általi jelentős megsértése; (2) rendkívüli válsághelyzetek.

2. § (6) A költségvetési törvény kizárólag a költségvetés közvetlen tárgyára vonatkozó rendelkezéseket tartalmazhat.

A rendelkezés az ún. salátatörvény-alkotás lehetőségét kívánja kizárni. Célja szerint a költségvetési törvény nem tartalmazhat más törvényt módosító rendelkezéseket és nem szabályozhat új tárgyat.[57]

2. § (7) A költségvetés terhére, az előirányzat céljától eltérő, valamint a szükséges mértéket és a kötelezettségvállaló jogosultságának mértékét meghaladó kötelezettségvállalás semmis.

Az államháztartási jog körében az elmúlt évek nagy vihart kavart ügye, a Metro per élesen irányította a figyelmet a költségvetési források felhasználásának szabályrendszerére. A hasonló esetek elkerülése végett fontos tisztázni, hogy az államháztartási gazdálkodás kötelezettségvállalásra vonatkozó szabályinak megsértésével kötött szerződés semmis.

A költségvetési szervek gazdálkodásáért az állam felel, az állami költségvetés terhére, aminek forrása az adóterhet-viselők befizetése. Annak érdekében, hogy a költségvetési szervek forrásainak terhére, és általában a költségvetés terhére ne lehessen érvényesen a jogosultsági határokon túlterjeszkedő szerződést kötni, – ami ma is, mint jogszabályba ütköző szerződés semmis, de vita és bírói értelmezés tárgyává válik, válhat – szükséges az alkotmányban egyértelműen kimondani ezt a szabályt.

Nem pusztán Magyarországon, más jogrendszerekben is vita tárgyát képezi a költségvetési szervek tevékenységéért való felelősség. A szervezet jellegéből adódóan a korlátolt felelősség nehezen védhető álláspont, és kellően meg sem indokolható. A költségvetési szervek kötelezettségeiért az állam felel, ami lényegében azt jelenti, hogy az adót fizetők. Mai viszonyaink között, amikor az állam rendkívül szűkös forrásokkal gazdálkodik fontos világossá tenni e körben is a jogi kereteket. Erre elsősorban a visszaélések megelőzése és amennyiben bekövetkezik megfelelő kezelése miatt van szükség.

(*Kiegészítési javaslat: a közvagyon mérlege*) **2/A. § A közvagyon mérlegét és hasznosításának éves koncepcióját az Országgyűlés évente, december 31-ig hagyja jóvá. A közvagyon nyilvántartását és értékelését törvényben kell szabályozni.**

Az elmúlt évtizedekben nem történt meg a közvagyon megfelelő felmérése, nyilvántartásba vétele és értékelése. Fontos, hogy az Országgyűlés, a költségvetéshez

[57] Lásd: 4/2006. (II. 15.) AB határozat

hasonlóan, évente megvitassa a közvagyon állapotát, értékelje a változásokat és jóváhagyja a következő évre vonatkozó hasznosítási koncepciót.

3. Nyilvánosság és államadósság

1. Ma az államadósság mértékének csökkentése az ország egyik legjelentősebb megoldandó problémája. A probléma kezelését célzó megoldás megválasztása, a módszer meghatározása elméleti szinten (makro)gazdaságtani, gyakorlati szinten gazdaság-,(pénzügy-) és társadalompolitikai kérdés.

A probléma megoldása érdekében a jog eszközeivel legalább három szinten lehet beavatkozni: (1) makroszinten érvényesülő pénzügyi politikai beavatkozással (az államadósságra és a költségvetési hiányra vonatkozó szabály meghatározása); (2) mikro szinten érvényesülő beavatkozással (nyilvánosság és piaci ár); (3) egyéni szinten (anyagi felelősség). Ez utóbbira az alábbiakban nem térek ki, az első két beavatkozási szintre vonatkozó javaslatomat az alábbiakban foglalom össze, szövegjavaslatként.

2. Elsőként a (2) szintre vonatkozó javaslatot írom le. Itt két megjegyzést szeretnék tenni. Egyfelől úgy gondolom, hogy ezen a szinten lehet hatásosan beavatkozni. Másfelől, az alkotmányok jellemzően nem tartalmaznak rendelkezéseket a költségvetési gazdálkodás intézményi szintjére vonatkozóan. Ugyanakkor azt gondolom, hogy az alkotmánynak mindig az adott helyzetben fontosnak gondolt, az adott közösség sorsát hosszú távon befolyásoló olyan kérdéseket kell rendeznie, amelyek esetében a garanciák a jogrendszer legfelső szintjén helyezendők el, mert hosszú távú és feltétlen érvényesülést kívánnak. Úgy gondolom, hogy a költségvetési gazdálkodásban az értékarányos árak érvényesítése, és ezek kontrollálására az internetes nyilvánosság biztosítása, feltéten érvényesülést igénylő célok.

> A hatalmi ágak megosztása, a hatáskörök meghatározása és jogok biztosítása hagyományosan és ma is fontos kérdések, szerepelnek is az alkotmányokban. Ha úgy tetszik rendes alkotmányozási tárgyak. Ugyanakkor, ha megnézzük az Egyesült Államok alkotmányának 9. szakaszát látjuk, hogy ország- és kor specifikus rendelkezések is szerepelhetnek alkotmányban: „Section 9 …No Title of Nobility shall be granted by the United States: And no Person holding any Office of Profit or Trust under them, shall, without the Consent of the Congress, accept of any present, Emolument, Office, or Title, of any kind whatever, from any King, Prince, or foreign State." A nemesi címek kérdése azért került be az alkotmányba, mert fontosnak tartották az adott időben. Valószínűleg a magyar alkotmányba ezt a rendelkezést nem gondoljuk felveendőnek napjainkban. Ugyanakkor az intézményi gazdálkodásra vonatkozóakat szükségesnek látszik felvenni.

3. 1. A költségvetési gazdálkodás hatékonysága és nyilvánossága

Semmelweis Ignác 1841-ben rájött arra, hogy a szülő nők körében gyakran előforduló gyermekágyi lázat és az ebből következő halált sok esetben az orvosok idézték elő. Elsősorban azzal, hogy boncolás után, megfelelő kézmosás nélkül foglalkoztak a kismamákkal. Azt javasolta, hogy a gyermekágyi vizit előtt az orvos fertőtlenítő szerrel mosson kezet. Fertőtlenítő szerként a klórmész-oldatot ajánlotta és alkalmazta, sikerrel. A lényeget tekintve az alábbi szövegjavaslat is olyan egyszerű megoldást tartalmaz, mint a kézmosás.

3. § (1) Költségvetés terhére kötelezettséget vállalni a gazdaságos ár-érték arány alkalmazásával lehet. A vásárolt termék, igénybe vett szolgáltatás szokásos piaci árát meghaladó értéken vállalt kötelezettség semmis. Minden kötelezettségvállalás mellett szerepeltetni kell azokat a kontroll adatokat, amelyek alapján a szokásos piaci árat megállapították.

Az államháztartási gazdálkodás jellemzője egyfelől az állandósult forráshiány, másfelől a pazarlás. Ezt a tényt az Állami Számvevőszék jelentései és a szakirodalom is megerősíti. A pazarlást és járadékrendszer működtetését hatékonyan akkor lehet korlátozni, ha az alkotmány szintjétől elindulva, a jogrendszer egyértelműen meghatározza a közpénzek felhasználása során azt az alapvető követelményt, hogy a szolgáltatásokért és termékekért az államháztartási gazdálkodás során a piaci ár felett kötelezettséget vállalni, majd kiadást teljesíteni nem lehet. Tekintettel arra, hogy az államháztartási gazdálkodás szervezetei – jellemzően költségvetési szervek –, mint jelentős és stabil megrendelők vannak jelen a piacon, a fenti első mondat azt a követelményt tartalmazza, hogy ezt a piaci pozíciót érvényesítsék. Lehetőség szerint a szokásos piaci árnál, tehát az átlagnál kedvezőbb feltételeket kössenek ki szerződéseikben, a minőség megtartása mellett.

Az ellenőrizhetőség érdekében a kötelezettségvállalások mellett minden esetben fel kell tüntetni azokat az adatokat, amelyek alapján megállapítható, hogy az ügyletre vonatkozó szokásos piaci árat mi alapján állapították meg. A kontroll-adatok az ellenőrizhetőség mellett a döntéshozók védelmét is szolgálják, amennyiben racionális döntésük információs alapját a döntés időpontjától folyamatosan biztosítják.

3. § (2) A nyilvánosság biztosítása végett a kötelezettséget vállaló szervezet saját honlapján és a Kormány központi honlapján azonosítható módon, áttekinthető szerkezetben a kötelezettségvállalások dokumentumait, a szokásos piaci árat bemutató kontroll adatokkal együtt haladéktalanul, határozatlan időre közzé kell tenni.

Korunkban az informatikai rendszerek lehetővé teszik azt, hogy az információk olcsón, gyorsan, jól strukturáltan és lényegében időkorlátozás nélkül a nyilvánosság rendelkezésére álljanak. A közpénzek elköltése területén fontos a nyilvánosság biztosítása. Érdemes erre vonatkozóan David Cameron angol miniszterelnök rövid előadását megnézni.[58] Az angol miniszterelnök az Egyesült Államokban már működő rendszert mutatta be példaként.[59] Úgy gondolom, hogy alapvető jelentőségű, megoldásról van szó. Függetlenül attól, hogy az Egyesült Államok milyen államháztartási problémákkal küzd a szövetségi, tagállami és egyéb szinteken, a módszer, amit alkalmaznak a nyilvánosság biztosítása végett, feltétlenül megszívlelendő.

Azt érdemes ezzel összefüggésben végiggondolni, hogy a mai rendszerben a költségvetési források elköltése során egyéni- vagy csoportérdekek érvényesülnek, a – változó minőségű – feladatmegoldás mellett, a költségvetési források egy részének informális újraelosztása történik. Az új rendszer bevezetésével annyiban változna – többek között – a rendszer minősége, hogy a nyilvános adatok alapján bárki ajánlatot tehetne a következő döntési időpontban azzal, hogy jobban és olcsóbban képes biztosítani az adott terméket és szolgáltatást. Ezzel a közkiadások területén egy nyilvános és átlátható piac jönne létre, amely a költségvetési gazdálkodás szempontjából fontos, hatékony árképzést tenne lehetővé. Egy ilyen, a nyilvánosság biztosította versenyhelyzettel az elosztási viszonyok változnának meg, a rendelkezésre álló források elosztása nyilvánosan, sokkal inkább a köz érdekében történne. Pénzügyi hatása megnyilvánulhatna adócsökkentésben, és/vagy a közfeladatokra jutó összegek növekedésében. Azt gondolom, hogy egyidejűleg a közbeszerzések mai rendszere rendkívül komoly felülvizsgálatra szorul, mert három fontos követelményből – átláthatóság, (forrás)hatékonyság, ellátásbiztonság – kettőt egészen biztosan nem teljesít: látszatátláthatóságot biztosít, rendkívül drágán.

[58] Lásd: http://www.ted.com/talks/david_cameron.html
[59] http://www.usaspending.gov/

A javasolt rendszer hatékonyságát javítaná egy folyamatosan rendelkezésre álló, tehát folyamatosan feltöltött árinformációs rendszer, amit például a kincstár működtethetne. Ezzel a tőzsdei hatékonyságú árképzést valószínűleg nem sikerülne teljes egészében elérni, de jelentős mértékben elősegítené az államháztartás működtetését. Egy ilyen rendszer működtetése a beszerzési árra mindaddig lefelé irányuló nyomást gyakorolna, ameddig az el nem érné a reális árszintet.

Egy ilyen rendszerben a számvevőszéki ellenőrzés lehetőségei is nőnének tekintve, hogy a folyamatos összehasonlító árellenőrzés biztosíthatná a kontroll első szintjét, ami különösen a szabványosítható termékeknél, szolgáltatásoknál növelné a hatékonyságot. A számvevőszéki ellenőrzés második szintjén, a helyszíni ellenőrzés keretében már elsősorban az ügyletek valódiságára, a teljesítés minőségére, és a döntéshozatali eljárásra lehetne koncentrálni.

3. § (3) Az (1)-(2) bekezdésben foglaltakat az államháztartásból folyósított támogatásokra is alkalmazni kell.

A költségvetésből kifizetések teljesítése ugyanúgy történik támogatási céllal, mint termék vagy szolgáltatás ellenértékeként. Ebben az esetben is a megfelelő „ár-érték” arány meghatározása a legfontosabb. Az állami támogatások számos céllal biztosíthatók a jogosultak részére, azonban fontos megteremteni annak biztosítékát, hogy kizárólag annyi/akkora kifizetés történjen, amennyi az adott célra szükséges.

Az állami támogatás kifizetése mindig közcélra történik, ha úgy tetszik, közfeladat megvalósításáról van szó. Az állami támogatások azon túl, hogy ellenérték nélküli forrásokat jelentenek, nem képeznek homogén csoportot. A támogatás-hatékonyság biztosítása végett fontos lenne meghatározni olyan „kvázi” ellenszolgáltatásokat, amelyek hozzákapcsolhatók a támogatáshoz, összhangban vannak a támogatott céllal és nem jelentenek aránytalan terhet a jogosultnak, mint például a gazdaságfejlesztési célú vállalkozói támogatásoknál a foglalkoztatás bővítése és egy elvárható adószint létrehozása.

A szövegjavaslat megteremtené a támogatások hatékonyságának és nyilvánosságának alkotmányos alapját.

3. § (4) A gazdaságos ár-érték arány megállapítására, a szokásos piaci árra, a közzétételre és a végrehajtás intézményrendszerére és az ellenőrzésére vonatkozó szabályokat törvényben kell meghatározni.

A probléma jelentőségére tekintettel tartalmazza azt a szövegjavaslat, hogy az Országgyűlés fenntartja magának az e körbe tartozó szabályok megalkotásának jogát.

3.2. Az államadósság

Az államadósságot és a költségvetési hiányt korlátozó szabályokra található példa nemzeti alkotmányokban. Az Európai Unió tagállamaira vonatkoznak a Maastrichti szerződésben, az Európai Központi Bank Statútumában, továbbá egyéb szabályokban, mint például a Stabilitási és Növekedési Paktum, meghatározottak, figyelemmel a speciális státuszokra, mint például Anglia vagy a később csatlakozott az eurót hivatalos pénznemként nem használó országokra. Ez utóbbi körbe tartozik Magyarország.

Magyarország a csatlakozáskor magára nézve kötelezőnek ismerte el az Európai Unió jogrendjét, így vállalta azt is, hogy megteremti az euró bevezetésének előfeltételeit.[60] Ezek közé tartoznak a Maastrichti szerződésben meghatározott fiskális konvergencia kritériumok: az államháztartás adóssága nem lehet magasabb a GDP 60 %-ánál, a költségvetési hiány a GDP 3 %-ánál.

Az EU jogban szereplő kötelezettségek puszta megismétlése az alkotmányban elsősorban szimbolikus jelentőségű, mutatja az ország elkötelezettségét az állami pénzügyek rendbe tételére.

Amennyiben az alkotmányban az EU jogában meghatározott követelményeken túl, további követelményeket fogalmaz meg az Országgyűlés, úgy számos kérdés felmerül amellett, hogy tisztázni kell magukat a további feltételeket. A további feltételek, – például az adósság fokozatos csökkentésének követelménye vagy az egyenlegre vonatkozó cél – mellett meg kell határozni az alkotmányban rögzített szabály megsértésének a jogkövetkezményeit és azt, hogy milyen eljárás keretében lehet érvényesíteni. Egy lehetséges eljárás az Állami Számvevőszék és az Alkotmánybíróság bevonásával a költségvetési törvény részleges megsemmisítése.

Amennyiben a felső határok meghatározása kerülnek az alkotmányban, világos és kikényszeríthető szankcióval, úgy azt is végig kell gondolni, hogy a gazdaság ciklikusságából származó változásokat hogyan lehet kezelni (mint ahogy például a német alkotmány teszi), továbbá szükséges a válsághelyzetekre vonatkozó speciális szabályokat alkotni.

4. § (1) A Magyar Köztársaságot terhelő adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás, függetlenül annak formájától, kizárólag az Országgyűlés által, a költségvetési törvényben az éves hiány finanszírozása céljából adott felhatalmazás alapján lehetséges. Államadósságot keletkeztető egyedi kötelezettségvállalás érvényességéhez az Állami Számvevőszék elnökének ellenjegyzése szükséges.

Az államadósságra vonatozó döntés a törvényhozó hatalom hatáskörébe tartozik. Alapvető hatásköri kérdésről van szó. E rendelkezés célja, hogy az Országgyűlés megkerülésével, kifejezett, (a költségvetési) törvény formájában meghozott döntése nélkül semmilyen módon ne nőjön az államadósság. Az államadósság keletkeztetésének látható módja az éves költségvetési törvényben a hiány meghatározása és a finanszírozására adott felhatalmazás.

A kevésbé látható és a nehezen kontrollálható kölcsönfelvételre példa a válságkezelésre felvett IMF és EU hitel-megállapodás, aminek megkötésére az Országgyűlés nem adott előzetes, törvénybe foglalt felhatalmazást. Függetlenül a konkrét hitelcéltól és a technikai megoldástól, a Magyar Köztársaság államszervezetének bármely intézménye által felvett kölcsön visszafizetéséért végső soron az állam felel, az adófizetők pénzéből. Az eladósodást és annak feltételeit a demokratikus intézményrendszer keretei között kell tartani és biztosítani kell annak átláthatóságát.

A javasolt szöveg tartalmazza azt is, hogy a kötelezettségvállalás formája (kölcsönszerződés, kötvénykibocsátás, garanciavállalás stb.) nem befolyásolja azt a követelményt, hogy előzetes Országgyűlési döntés szükséges. Megfontolandó, az egyes hitelműveletek megnevezése az alkotmányban, ahogy ezt több alkotmány (például a német és a lengyel) is tartalmazza.

4. § (2) Az államháztartás adóssága nem nőhet egyik évről a másikra mindaddig, amíg mértéke meghaladja a GDP … (tíz)? százalékát; semmis minden olyan törvénybe vagy

[60] Ezeket a kérdéseket a jegybanki függetlenséggel összefüggésben összefoglaltam, lásd: Simon István: A jegybank közjogi jogállása …in.: Gazdaság és jog – Szakács István ünnepi tanulmánykötet (szerk.: Steiger Judit) ELTE ÁJK – Gondolat Kiadó, 2005, 112 és köv. o.

önkormányzati rendeletbe foglalt rendelkezés, továbbá egyedi kötelezettségvállalás, ami ezt veszélyezteti.

A szövegjavaslat kizárja az államadósság növekedését mindaddig, ameddig a GDP arányos adósság nem ér el egy olyan szintet, ami kezelhető és nem teszi az országot kiszolgáltatottá. Valószínű, hogy a GDP tíz százaléknak megfelelő adósság már ilyenként értékelhető, azonban ennek a határnak a meghatározása makrogazdasági elemzések alapján meghozott, közgazdász szakértők által alátámasztott döntést igényel, hacsak nem dönt úgy az Országgyűlés, hogy bármi áron csökkenti az adósságot addig, amíg meg nem szűnik.

Az államadósság maximum meghatározása mellett a lengyel alkotmány 216. cikke kifejezetten tilt minden olyan hitelügyletet (kölcsön, garancia, kezesség), ami az államadósság-plafon tartását veszélyeztetné. Amint fent szóba került a hitelműveletek felsorolása is megoldás lehet, szemben a szövegjavaslatban szereplő általánosabb megfogalmazásával.

> It shall be neither permissible to contract loans nor provide guarantees and financial sureties which would engender a national public debt exceeding three-fifths of the value of the annual gross domestic product. The method for calculating the value of the annual gross domestic product and national public debt shall be specified by statute. (Art. 216.)[61]

A szövegjavaslat utolsó fordulata az államadósság-cél elérését veszélyeztető jogszabályok és kötelezettségvállalások semmisségét mondja ki. Az államháztartási gazdálkodás két alrendszerben folyik, tehát mindkét alrendszer pénzügyi folyamataira figyelemmel kell lenni. Az állami költségvetés kereteit meghatározza a költségvetési törvény. Az állami költségvetés szintjén a rendelkezésnek azzal lehet eleget tenni, hogy a jogalkotó az éves költségvetési törvényben meghatározott hiányt ennek figyelembe vételével határozza meg. A költségvetési törvény által meghatározott kereteken kívül az állam szintjén elvileg nem lehet adósságot keletkeztetni. Amennyiben az Országgyűlés nem jól méri fel a hiány meghatározásakor a folyamatokat, úgy ez a szabály kizárja a mértéken felüli hiánynövelést akár normatív (a költségvetés módosítása, pótköltségvetés), akár egyedi szinten (kötvénykibocsátás). Ebben az összefüggésben azokat a piaci megoldásokat – például MNB, valamint MFB és más állami tulajdonban lévő társaságok hitelfelvétele – is végig kell gondolni, amelyek közvetve növelhetik az államadósságot.

4. § (3) Az állam feladata az államháztartás adósságának fokozatos csökkentése, az Alkotmányban biztosított jogok védelme, a gazdasági növekedés biztosítása és a foglalkoztatás bővítésének elősegítése mellett. Ezért az állami költségvetés elsődleges egyenlege nem lehet negatív, továbbá a költségvetés bevételi és kiadási oldalának egyensúlyát lehetőség szerint hitelfelvétel nélkül kell biztosítani, mely utóbbi követelmény teljesítettnek tekintendő, ha a költségvetési évben a hitelfelvétel nem haladja meg a bruttó hazai termék … (1 %)?-át. Az önkormányzatok költségvetésének egyenlege nem lehet negatív.

A fenti (2) bekezdés az államadósság abszolút határát és az évről évre érvényesítendő korlátot határozza meg. Ez a bekezdés a fokozatos csökkentés kötelezettségének általános követelményét fogalmazza meg egyfelől, másfelől annak eszközét is meghatározza, ami az elsődleges egyenlegre és az egyenlegre vonatkozó követelmény. A költségvetés elsődleges egyenlege nem tartalmazza az államadósság kamatainak törlesztésére előirányzott összeget. Lényegében azt mutatja, hogy a kamattörlesztési kötelezettség nélkül egyensúlyban van-e

[61] Angol fordítás a www.constitution.eu honlapról.

költségvetés. A kamatkiadásokat is tartalmazó negatív egyenleg bruttó hazai termékhez viszonyított maximum 1 %-os aránya azt is biztosítja, hogy az eladósodás, jóllehet még nem áll le, de mindaddig, amíg a gazdasági növekedés 1% felett van, fokozatosan csökken.

> A német alkotmány az államadósság lejjebb szorítása érdekébe a következőket tartalmazza:
> „Article 115 [Limits of borrowing]
> (1) The borrowing of funds and the assumption of surety obligations, guarantees, or other commitments that may lead to expenditures in future fiscal years shall require authorisation by a federal law specifying or permitting computation of the amounts involved.
> (2) Revenues and expenditures shall in principle be balanced without revenue from credits. This principle shall be satisfied when revenue obtained by the borrowing of funds does not exceed 0.35 percent in relation to the nominal gross domestic product. In addition, when economic developments deviate from normal conditions, effects on the budget in periods of upswing and downswing must be taken into account symmetrically. Deviations of actual borrowing from the credit limits specified under the first to third sentences are to be recorded on a control account; debits exceeding the threshold of 1.5 percent in relation to the nominal gross domestic product are to be reduced in accordance with the economic cycle. The regulation of details, especially the adjustment of revenue and expenditures with regard to financial transactions and the procedure for the calculation of the yearly limit on net borrowing, taking into account the economic cycle on the basis of a procedure for adjusting the cycle together with the control and balancing of deviations of actual borrowing from the credit limit, requires a federal law. In cases of natural catastrophes or unusual emergency situations beyond governmental control and substantially harmful to the state's financial capacity, these credit limits may be exceeded on the basis of a decision by a majority of the Bundestag's Members. The decision has to be combined with an amortisation plan. Repayment of the credits borrowed under the sixth sentence must be accomplished within an appropriate period of time."

Az önkormányzatok gazdálkodása külön problémát jelent az adósság mérséklésével összefüggésben. Ma – törvényben meghatározott korlátok keretei között is – körülbelül 1200 milliárd forint az önkormányzati alrendszer adóssága, az önkormányzatok egy jelentős része csődhelyzetben, legalábbis ahhoz közel van. Feltehetően sok esetben állami források igénybe vétele szükséges a konszolidációjukhoz. A magyar államháztartási rendszerben az önkormányzati finanszírozás jelentős részben állami forrásokon alapul, az önkormányzatoknak nincs elégséges saját bevételük, ezért úgy gondolom, hogy az önkormányzatok hitelfelvételi lehetőségét átmeneti időre meg kell szüntetni. Az állami források a közeljövőben nem bővülnek, feltehetően a saját források is korlátozott mértékben, és egyenetlen területi eloszlásban. Ezért nem keletkezhet a hitelek törlesztéséhez szükséges mértékű saját bevétel. Ezért azt gondolom, hogy az államháztartás adósságának fokozatos mérséklése érdekében az önkormányzatok költségvetésében a kiadások és a hitelfelvétel nélküli bevételek egyensúlyát meg kell teremteni. A feladatok ellátását, beleértve a szükséges fejlesztéseket is a költségvetési keretekben rendelkezésre álló forrásokból kell fedezni.[62] Ebben a helyzetben az önkormányzati feladatatok körének és finanszírozási igényének átgondolása jelenthet megoldást.

4. § (4) A költségvetési hiány az Országgyűlés előzetes döntése hiányában nem növelhető. Szükség esetén a Kormány pótköltségvetési törvényjavaslatot terjeszt elő.

Az államadósságra és a költségvetési hiányra vonatkozó rendelkezések kiegészítése, mintegy biztosítéka ez a rendelkezés. Azt teszi egyértelművé, hogy a Kormány a költségvetési törvény végrehajtása során semmilyen körülmények között nem lépheti át a költségvetési törvényben

[62] Az önkormányzatok finanszírozásával kapcsolatban lásd: Kecső Gábor: Javaslatok a helyi önkormányzatok finanszírozását meghatározó önkormányzati alapjogok szabályozására az új alkotmányban. Pázmány Law Working Papers Nr. 2011/10. http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-10.pdf.

meghatározott hiány határát. Amennyiben ilyen helyzet áll elő, pótköltségvetési törvényjavaslatot kell benyújtania az Országgyűlésnek.[63]

4. § (5) Az államadósság nyilvántartásának és számításának módját törvényben kell meghatározni.

Tekintettel a tárgy fontosságára az Országgyűlés fenntartja magának a jogot a szabályozásra, törvényalkotási tárgynak tekinti a módszertani kérdések szabályozását.

(Kiegészítési javaslat:) 4. § (6) Az állami költségvetésben nem tervezett többletet az állami költségvetésben önálló fejezetet képező Stabilitási Alapban kell nyilvántartani a zárszámadási törvény alapján. A Stabilitási Alap elsődleges célja a gazdaság ciklikusságából eredő költségvetési egyensúlytalanság hatásainak mérséklése, az egyensúlyi állapot létrejöttének elősegítése. Az Alap felhasználásáról az Országgyűlés törvényben dönt. Az Alap bruttó hazai termék 3 százalékát meghaladó része az államadósság törlesztésére használható fel.

A költségvetési gazdálkodásban előfordul, hogy a bevételek és a kiadások különbsége kedvezőbb a tervezetnél, kisebb a hiány. Jellemzően a gazdasági növekedés vagy az infláció tervezett és valós mértékének eltérése okoz jelentősebb eltérést. Az ilyen jellegű forrásokat két célra a költségvetés stabilizálására és az államadósság törlesztésére lehet fordítani.

(Kiegészítési javaslat: forgatókönyv válsághelyzetre) **4. § (7) Amennyiben a közpénzügyi fejezetben meghatározott okból a Kormány ügyvezető kormánnyá válik, a Köztársasági elnök haladéktalanul kitűzi az országgyűlési választások időpontját.**

Amint az írás elején is jeleztem, a közpénzügyekkel összefüggésben elsősorban a költségvetési gazdálkodás területén fordulhatnak elő olyan helyzetek, amelyek a Kormány vagy akár az Országgyűlés megbízatásának végét okozhatják. Úgy gondolom, hogy az ilyen jellegű változásokat egységes koncepció alapján kell kezelni az alkotmányban. Valószínű, hogy nem is a közpénzügyi fejezet tárgya; célszerű egy másik szerkezeti egységben szereplő rendelkezésre történő kereszthivatkozással megoldani a problémát. Az itt szereplő megoldás jelzésül szolgál.

4. § (8) A költségvetés egyenlegeire és az államadósságra vonatkozó alkotmányos szabályokat sértő költségvetés törvényt és egyéb jogforrást az Állami Számvevőszék Elnöke vagy a Köztársasági Elnök indítványa alapján az Alkotmánybíróság, figyelemmel az ország gazdasági- és társadalmi stabilitására is, a szükséges mértékben megsemmisíti.

Ez a rendelkezés az államadósság csökkentését célzó szabályok megvalósításának garanciája. Lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság kimondja – jellemzően – a költségvetési törvény részleges semmisségét az Számvevőszék elnökének vagy a Köztársasági Elnök indokolt indítványára. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság mérlegeli az eset összes körülményét, meghallgatja a Kormány képviselőjét és az indítványozókat és figyelemmel egyfelől az államadósság-kritériumra, másfelől az ország stabilitására dönt. Az államadósság csökkentése alapvető államcél, azonban kivételes esetben, alárendelődik annak a még fontosabb célnak, a

[63] Lásd: 183/B/2004. AB határozat.

gazdasági és társadalmi stabilitás megőrzésének. A közjó érdekében nem lehet feláldozni a közjót, szól a végső érv.

4. Társadalombiztosítás

5. § Minden állampolgár jogosult részt venni a társadalombiztosítás egészség- és nyugdíjbiztosítási rendszerében, amelyben a jogosultságokat törvényben, a teljesített kötelezettségeknek megfelelően, figyelemmel a társadalmi szolidaritásra, azonos elvek szerint kell megállapítani minden korosztály esetében. A nyugállományba lépés kezdő időpontja nem befolyásolhatja a jogosult ellátását.

Külön kérdés a társadalombiztosítási rendszer finanszírozása, a bevételi és a kiadási oldal problémái. A nyugdíjasok és a potenciális nyugdíjasok az állam legjelentősebb, hosszú távú hitelezői. A társadalom nyugdíj-, egészségbiztosítási rendszerének állam általi megszervezése az állammodell megválasztásának – ami az anyagi erőforrások áramlásának szabályozása révén a társadalommodellt és az egyének cselekvési lehetőségeit is befolyásolja – jelentős eleme, különösen napjainkban. Ezen belül a nyugdíjrendszert és a nyugdíjasok egészségügyi ellátásának biztosítását nem lehet önmagában tárgyalni, mert szorosan összekapcsolódik a jövő építésével: a demográfiai kérdésekre adott válasszal és a jövő generációk versenyképességének elősegítésével, ami az oktatással és az ezt is megalapozó kutatással szorosan összefügg. Ezért a társadalombiztosításai rendszerre vonatkozó szabály, pusztán egy – rendkívül fontos – részterületre vonatkozó szövegjavaslat.

A nyugdíjbiztosítás esetén különösen fontos a teljesített kötelezettségek és jogosultságok összhangjának megteremtése. Úgy gondolom, hogy nem méltányos az a törvényalkotói gyakorlat, amely különböző „évjáratok” jogosultságát eltérő mértékben határozza meg.

5. Állami Számvevőszék

A hatályos szabályozást megfelelőnek gondolom.

6. Alkotmánybíróság és közpénzügyek

Az elmúlt időszak élesen világított rá arra, hogy a demokrácia és a jogállam konfliktusba kerülhet egymással. Az Alkotmánybíróság jogkörének szűkítése volt az a pont, ahol ez kicsúcsosodott, azonban tudjuk ez nem volt előzmény nélküli, sőt. A jogállam számos negatív, a demokrácia szempontjából kifejezetten káros hatástól nem tudta megvédeni a magyarországi demokratikus politikai rendszert és a társadalmat. Pusztán a tárgyhoz tartozó közpénzügyi kérdés a közadósság, – olyan probléma, amivel több generáción keresztül együtt kell élni. Miért? – tehetnénk fel, pontosabban a következő generáció teszi fel, alappal a kérdést. Az a generáció, amelyik fizeti majd a nyugdíjunkat és az adósságot, feltéve, ha magáénak érzi ezt a kötelezettséget.

A jogállam intézményei nem nyújtottak minden tekintetben megfelelő védelmet az országnak, de úgy gondolom, ennél van rosszabb helyzet is, - ha nem léteznek. Ezért azt gondolom, hogy két kérdést külön kell választani. Egyfelől meg kell határozni azokat a problémákat, amelyek mai közpénzügyi – költségvetési és vagyoni – állapotainkat előidézték és le kell vonni a következtetéseket, ahogy tudjuk. Másfelől az alkotmányban világosan meg kell határozni azokat a keretfeltételeket, amelyek között hosszú távon élni szeretnénk és e keretfeltételek érvényesülésének biztosítására ismét teljes jogkört kell adni az Alkotmánybíróságnak. Fontos szem előtt tartani hosszú távú szempontokat.

D) A monetáris rendszer

6. § A Magyar Köztársaság hivatalos pénzneme a forint. A forint bankjegy és érme törvényes fizetőeszköznek minősül a Magyar Köztársaságban. A hivatalos pénznemre vonatkozó szabályokat törvény határozza meg.

Szimbolikus jelentősége miatt javaslom a forintra vonatkozó rendelkezést az alkotmány részévé tenni. Ha az ország bevezeti az eurót természetesen módosítani kell a szöveget.

7. § (1) A Magyar Nemzeti Bank a Magyar Köztársaság központi bankja. A Magyar Nemzeti Bank külön törvényben meghatározott módon felelős a monetáris politikáért.
(2) A Magyar Nemzeti Bank elnökét a köztársasági elnök hat évre nevezi ki.
(3) A Magyar Nemzeti Bank elnöke a bank tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek.
(4) A Magyar Nemzeti Bank elnöke külön törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet bocsát ki, amely törvénnyel nem lehet ellentétes. A Magyar Nemzeti Bank elnökét rendelet kiadásában az általa rendeletben kijelölt alelnök helyettesítheti.

A ma hatályos szöveg alkalmas a központi bank szabályozására az alkotmányban.

8. § Az Állami Számvevőszék elnökének javaslatára, az MNB elnöke véleményének kikérésével, az Országgyűlés ¾-es szavazattöbbséggel kinyilvánított gazdasági válsághelyzetben, a Magyar Nemzeti Bank elsődleges célja a válsághelyzet elhárítása és a társadalmi-gazdasági stabilitás megőrzésének elősegítése monetáris politikai eszközökkel, a Kormánnyal együttműködve.

Az MNB célja az árstabilitás elérése és fenntartása, ami súlyos válsághelyzetben nem vagy rendkívül komoly áldozatok árán érvényesíthető. Ezért biztosítani kell azt, hogy válsághelyzetben, átmeneti időre az MNB célrendszere kiegészüljön, pontosabban a válságelhárítás váljon elsődleges céljává. Természetesen az euró bevezetésével egyidejűleg ez a szabály hatályát veszti.

E) Előtanulmány a közvagyon szabályozásának problémakörében - a földkérdés

1. A termőföld és az ivóvíz ma két rendkívül fontos stratégiai erőforrás a világban. Ez tükröződik a kutatóintézetek és jelentős nemzetközi intézmények által közzétett elemzésekben.[64] *A közzétett elemzések szerint 2008 óta a termőföld és a víz iránti kereslet jelentősen felerősödött.* Ennek okát jellemzően három tényezőben jelölik meg. Egyrészt a 2008-as *élelmiszerválság* és a *várható rendkívül súlyos élelmiszerproblémák* miatt több állam

[64] Lásd például: Foresight. The Future of Food and Farming (2011) Final Project Report. The Government Office for Science, London. (http://www.bis.gov.uk/assets/bispartners/foresight/docs/food-and-farming/11-546-future-of-food-and-farming-report.pdf); NYU School of Law Center for Human Rights and Global Jutice (CHRGJ): Foreign Land Deals and Human Rights - Case Studies on Agricultural and Biofuel Investments, 2009 (http://www.chrgj.org/projects/docs/landreport.pdf); World Economic Forum: Global Risks 2011 (http://riskreport.weforum.org/); Cotula, L. – Vermeulen, S. - Leonard, R. – Keeley, J.: Land Grab or Developement Opportunity, 2009, FAO-IIED-IFAD (http://www.ifad.org/pub/land/land_grab.pdf); Smaller, C., - Mann, H.:A Thirst for Distant Lands: Foreign Investment in Agricultural Land and Water, 2009, International Instuitute for Sustanaible Developement (http://www.iisd.org/pdf/2009/thirst_for_distant_lands.pdf); Mann, H.: Foreign land purchases for agriculture: what impact on sustainable developement?, United Nations – SDIB, Issue 8, 2010 Jan (http://www.un.org/esa/dsd/resources/res_pdfs/publications/ib/no8.pdf).

– például a Perzsa-öböl országai és India – stratégiai befektetéseket hajtott és hajt végre. Itt szükséges megjegyezni, hogy az alapvető élelmiszerek ára az elmúlt időszakban jelentősen nőtt. Másrészt, az energiakockázatok miatt a kőolajszármazékok melletti alternatív megoldások biztosítása miatt felértékelődött a bioüzemanyag előállítása, amihez termőföldre van szükség. Harmadrészt a pénzügyi válságot követően kereslet támadt a biztonságosnak látszó befektetések, így a termőföld iránt is.

2. Magyarország, mint az Európai Unió tagja, kedvező földrajzi elhelyezkedése és az alacsony földárak miatt élelmiszergazdasági és egyéb stratégiai szempontok alapján is kiváló befektetési célpont. Gazdaság – és társadalompolitikai szempontból egyaránt káros lenne, ha dél-amerikai típusú nagybirtokok jönnének létre Magyarországon, ráadásul transznacionális társaságok telephelyeként. Afrika, Dél-Amerika, Ázsia országaiban az említett birtokstruktúra olyan társadalmi helyzeteket, elsősorban hihetetlen szegénységet és kiszolgáltatottságot hozott létre, amit mindenképpen el kell kerülni, itt az Európai Unió szélén. Annak civilizáltabb fokozata sem vállalható. Nemzetközi szervezetek és kutatóintézetek – például az ENSZ és a keretei között működő Research Institute for Social Developement – éppen az ilyen helyzetek enyhítésére próbálnak megoldást találni, sikertelenül. Egyértelmű, hogy Magyarország nem veszthet utat ebben a tekintetben.[65]

3. Magyarország számára a termőföld kérdése egyfelől a globalizáció, másfelől az európai integráció miatt merül fel éles kérdésként. A piac egységülését a devizahatárok lebontása – a tőkeáramlás szabaddá tétele – és a határon átnyúló szolgáltatások lehetővé tétele biztosítja.[66] A piacok integrációját biztosító nemzetközi és integrációs jog a földet, tőkelemnek tekinti. Koncepcionális szinten a föld, mint termelési tényező szabad forgalom tárgya. A lényeget tekintve ezt tartalmazza a tőkeműveletekre vonatkozó OECD devizaliberalizációs kódex. és az EK Szerződés szabad tőkeáramlásra vonatkozó rendelkezése alapján az EU tőkedirektíva.[67] Az OECD kódexhez Magyarország rezervációt tett, ami a külföldiek termőföld vásárlását korlátozza. A fenntartás alóli kivételeket az EU-ra tekintettel határozták meg.[68] Az EU Csatlakozási szerződésben Magyarország lehetőséget kapott arra, hogy korlátozza a külföldiek termőföld vásárlási jogát a csatlakozástól számított hét évig, ami egyszer további három ével meghosszabbítható volt.[69] Ezt a három éves hosszabbítást az Európai Bizottság 2010. december 10-én hozott határozatában biztosította.[70]

4. Az EU jog alapján az országnak három éve van arra, hogy kialakítsa azt a birtokstruktúrát, amit Európa nyugati fele évszázadok alatt hozott létre és kialakítsa azokat a földárakat, amelyek biztosítják a megfelelő ár-érték arányt, létrehozza a földtulajdonos réteget. Most az indulásnál tudható, hogy ez sem szerves fejlődéssel, sem állami beavatkozás útján nem oldható meg. Úgy gondolom, hogy nincs olyan nemzetközi szerződés, integrációs dokumentum, amely indokolható módon arra kötelezhetné Magyarországot, hogy érték alatt, önként adja át a földjét új tulajdonosoknak. A föld, az ország területe többet jelent, mint puszta termelési tényezőt, tőkeelemet, jóllehet ilyenként is rendkívül fontos, különös tekintettel arra, hogy napjainkban az élelmiszerforrások rendkívüli módon felértékelődnek. A föld, az ország területe, nem is pusztán politikai kérdés, a nemzeti- és az egyéni identitást meghatározó szerepe alapvető. Ezért, ki kell alakítani azt a tulajdoni rendszert, amely biztosítja az ország területi integritását és közös vagyonunk hatékony hasznosítását. Itt szükséges megjegyezni, hogy abban az esetben, ha ez Európai Unió föderális állammá válik,

---

[65] Lásd: a http://www.unrisd.org/ honlapon. Például: Khimire, K. G.: Land Reform and Peasant Livelihood.
[66] Lásd pl. Simon István: A pénzügyi piac strukturális szabályozása, JOGOK, 2005/1. 10-23. old.
[67] OECD Code of Liberalisation of Capital Movements (2010) Annex A List B III/A/1.; 88/361/EGK Irányelv I melléklet II/A.;
[68] OECD Code of Liberalisation of Capital Movements (2010) 85. o.
[69] Csatlakozási szerződés X. melléklet 3. pont (2) bek.
[70] 2010/792/EU Comission Decision, 2010. december

új helyzet keletkezik és sok mindent végig kell gondolni. Valószínűsíthető, hogy akkor Magyarország is csatlakozik a föderációhoz, pontosabban nem lép ki az integrációs folyamatból. Addig azonban, amíg ez a helyzet nem áll elő vigyáznunk kell javainkra.[71] Úgy gondolom, hogy a tulajdon és a szuverenitás, valamint a magánjog és a közjog viszonyát a földre (és vízre) vonatkozóan, a következő időszakban fel kell vetnünk és végig kell elméleti szinten is gondolnunk, – lehetőség szerint az alkotmány elfogadása előtt.

[71] A kérdések tárgyalását lásd: Stanley L. Engerman - Jacob Metzer (eds.): Land Rights, Ethno-Nationality and Sovereignty in History. Routledge, New York, 2004.