

DR. KLICSU LÁSZLÓ

CÍMZETES EGYETEMI DOCENS

PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KAR



A „közpénzek” fogalmának értelmezése az Alaptörvény tükrében

Az Alkotmánybíróság teljes ülése a köztársasági elnök indítványára a 8/2016. (IV. 6.) AB határozatban megállapította, hogy a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény egyik módosítása alaptörvény-ellenes. Az ügyben a Magyar Nemzeti Bank (MNB) tulajdonában álló gazdasági társaságok, illetve a jegybank alapítványai egyes gazdálkodási adatainak nyilvánosságáról kellett döntenie. Az Alaptörvény egyik szabálya szerint [39. cikk (2) bekezdés] ugyanis a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyontra vonatkozó adatok közérdekű adatok. A jogalkotás során abból indultak ki, hogy az alapítvány meghatározott célra rendelt vagyontömeg, amely jogi személyiséggel rendelkezik, és annak ellenére, hogy az alapító korábban közvagyonként gazdálkodott az alapítvány javára juttatott vagyonnal, ez a vagyontömeg – kikerülve az alapító vagyonából és annak felügyelete alól – egy újonnan létrejövő jogi személy tulajdonába kerül, ezáltal pedig köztulajdon jellegét is elveszíti. Az alkotmánybírósági határozat lényegében a közpénzek fogalmának értelmezését tartalmazza, és arra a következtetésre jut, hogy az alapítványok számára juttatott vagyon továbbra is közpénz, az alapítványok feladatai is közfeladatok, hiszen alapításukra kizárólag az MNB feladataival és elsődleges céljával összhangban kerülhet sor. A jelen írás nem az alkotmánybírósági határozatról szól, hanem a közpénz, mint ma már jogi fogalom eredetéről és értelmezéséről.

A jog alkalmazásakor az egyik leggyakrabban előforduló kérdés, hogy az egyes fogalmak alatt mit kell érteni, milyen tartalmat kell azoknak tulajdonítani. Vannak első látásra egyértelműnek tűnő jogi kifejezések, és vannak intenzív értelmezést igénylők. Vannak olyan fogalmak, amelyeket úgy használunk, hogy magától értetődőnek vesszük, mit jelentenek, míg egyszer csak vitássá válik értelmük. Nagyon gyakran előfordul, hogy a jogalkotó nem bízza a fogalmak értelmezését a jogalkalmazóra, hanem a törvényben (pl. az adótörvényekben) értelmező rendelkezéseket szerepeltet. „*Nincs tehát olyan norma, amelynek csak egyetlen értelme volna.*”¹ A je-

len írás a közpénzek fogalmának a lehetséges értelmezéseiről szól; nem állítja, hogy e fogalomnak egyetlen, kizárólagos, örök érvényű meghatározása létezik.

1. A közpénz, mint jogi fogalom eredete

1.1. Közpénz az előző Áht²-ben

A „közpénzekről” általában az állam és az állam költségvetése juthat eszünkbe. A korábbi költségvetési szabályozást illetően a magyar pénzügyi jogtörténetben ki kell emelni az 1897. évi XX. törvényt az állami számvitelről, amely a költségvetés, a vagyongazdálkodás és az államadósságügy 1949-ig hatályos kódexe volt. Az 1897. évi XX. törvény tartalmazta az állami költségvetés, a pénztárak és anyagkezelő hivatalok szolgálata, a számviteli perrendtartás szabályait. Meg kell említeni az állami pénzügyekről szóló 1979. évi II. törvényt (Ápt.) is, amely 1949 után először ismét egységesen szabályozta az állami pénzügyeket. A törvény bizonyos részei 2004. április 30-ig hatályban voltak. Az Ápt. a keletkezésekor így fogalmazott: „*A Magyar Népköztársaság pénzügyi rendszere – mint a tervezettségnek fontos eszköze – a fejlett szocialista társadalom építését szolgálja, segítve azt, hogy a népgazdaság tervszerűen, kiegyensúlyozottan fejlődjön, a termelés, a forgalom, a fogyasztás és a felhalmozás rendszeresen bővüljön, a gazdaság szerkezete folyamatosan korszerűsödjön. Kifejezi a gazdasági hatékonyság növelésének követelményeit, s előmozdítja, hogy érvényesüljön a gazdálkodó szervezetek felelőssége és önállósága, segíti a nemzeti vagyon megőrzését, megújítását és gyarapítását. A szocialista társadalom építésének eredményei és a gazdaságirányításban szerzett tapasztalatok lehetővé, a fejlődés követelményei pedig szükségessé teszik, hogy az állami pénzügyi viszonyokkal összefüggő jogokat és kötelezéseket, a költségvetési intézményekre vonatkozó legfőbb előírásokat magas szintű jogszabályban állapítsuk meg.*” Az Ápt. nemcsak az állami költségvetést és az állami vagyonnal való gazdálkodást tekintette az állami pénzügyek körébe tartozónak, hanem az akkori felfogás szerint a nemzeti pénzügyeket, a bankrendszert (ezen belül a biztosít-

¹ VARGA Zs. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség, Az alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon*, Pázmány Press, 2012, 268. oldal.

² 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról.

tást) is, továbbá a vállalati és egyéb gazdálkodó szervezetek pénzügyi rendszerét. Az állami vagyonnal való gazdálkodás körében kimondta: az állami vagyonnal való rendelkezésnek a jogköre az állam minden ingatlan, ingó és egyéb vagyonára kiterjed, függetlenül attól, hogy a vagyon kinek a kezelésében vagy használatában van (48. §), az állami vagyonnal felelős módon kell gazdálkodni, gondoskodva annak rendeltetészerű használatáról, megóvásáról és – a vagyon rendeltetésétől függően – gyarapításáról. A gazdálkodásról időszakonként számot kell adni [49. § (1) bekezdés]. Az Ápt. a szocialista társadalom, a tervgazdaság, a teljes körű állami tulajdonlás pénzügyi törvénye, egy olyan államé, amely a magántulajdon szabadságát tagadja. Új rend kezdődött 1990. május másodikától, az első szabadon választott népképviselőt megalakulásától. 1990 után hazánkban az állam működésének közpénzügyi viszonyait az előző Áht. szabályozta. Az előző Áht. preambulumban így fogalmaznak: „Az Országgyűlés annak érdekében, hogy az államháztartási rendszer újraszabályozásával elősegítse az államháztartás kívánatos pénzügyi egyensúlyát; figyelemmel a jogállamiság működésében az állami feladatvállalást meghatározó közmegegyezésen nyugvó új törvényekre; a közpénzekkel való hatékony és ellenőrizhető gazdálkodás garanciáinak megteremtésére; érvényesítve a teljesség, a részletesség, a valódiság, az egységesség, az áttekinthetőség és a nyilvánosság alapelvét; az államháztartásról az alábbi törvényt alkotja.”. Az Áht. a továbbiakban nem tartalmazza a közpénz szót. A törvényjavaslat nem hivatalos indokolásában azonban számos helyen előfordul. Ezek szerint „A demokratikus társadalmakra jellemző módon, meg kell teremteni az állam közpénzekkel történő hatékony gazdálkodásának garanciáit. Ennek egy átlátható, a nyilvánosság követelményeinek megfelelő, demokratikusan választott képviselők döntései által irányított és ellenőrzött államháztartási rendszer felel meg. (...) Az alrendszerben a gazdálkodást éves költségvetés alapján kell folytatni. Ez biztosítja, hogy a feladatok ellátásában az előrelátás, a pénzügyi forrásoknak a feladatellátás követelményeihez történő igazítása érvényesülhessen. A költségvetés készítése és a költségvetés szerinti gazdálkodás lehetővé teszi a közpénzek felhasználásának hatékonyságát és szabályszerűségét mind a gazdálkodásban, mind az ellenőrzésben. (...) A Kormányának jogában áll kezességet vállalni. Ezek költségvetési kihatásai miatt befolyásolhatják a közpénzekkel való gazdálkodást, ezért mértékét a költségvetési törvényben kell rögzíteni. A kezességvállalás érvényességéhez az Állami Számvevőszék elnökének ellenjegyzése szükséges. (...) A Javaslattal meghatározza az alapok működésének fő szabályait. Az alapok működésére – közpénzekkel való gazdálkodása miatt – az »adófizetők pénzének« védelme érdekében garanciális előírások szükségesek. Ennek megfelelően kizárólag központi költségvetési forrásokból finanszírozott alap nem hozható létre. Az alapok – ha speciális feladatokat speciális formában látnak is el – állami szervként gazdálkodnak, ezért az áttekinthetőség, az ellenőrizhetőség és a nyilvánosság elvének megfelelően alapot csak törvénnyel lehet létrehozni. Az alapító törvényben meg kell határozni az alap feladatait, az ezek fedezetéül szolgáló bevételi forrásokat, a teljesíthető kiadások körét, az alappal rendelkezésre jogosult minisztert. (...) A demokratikus társadalmakban az állam működésének népképviselői ellenőrzése és szigorú korlátok között tartása az egyik legfontosabb garanciája a demok-

rácia hatékony működésének. A közpénzekkel való gazdálkodás az egyik legnagyobb felelősség a Kormány számára, amely megköveteli a hatékony és ellenőrizhető gazdálkodást. Utólag is igazolhatónak kell lenni minden állami kiadásnak és bevételnek az adófizetők, az állampolgárok felé. A demokratikus társadalomban a közpénzekkel való gazdálkodásnál természetesen nem érvényesülhet a vállalkozóknál elengedhetetlen gazdálkodási szabadság. Az adófizetők pénzének védelmében szigorú korlátokra és garanciális szabályokra van szükség. (...) A közpénzek felhasználása megköveteli, hogy a költségvetési szerv feladatkörét önállóan ne változtathassa meg. (...)

A közpénzekkel való takarékos gazdálkodás igénye megköveteli, hogy a beruházási és felújítási feladatok ellátására nyilvános versenytárgyalást kell meghirdetni. (...) A közpénzekkel történő hatékony és szabályszerű gazdálkodás biztosítása szükségessé teszi az államháztartási ellenőrzés működtetését. Az államháztartási ellenőrzésnek elő kell segítenie az államháztartásra vonatkozó jogszabályok betartását, az államot megillető bevételek beszedését, az államháztartási pénzeszközök gazdaságos, takarékos, szabályszerű felhasználását, a központi költségvetés és a zárszámadás megalapozottságát, az államadósság célszerű kezelését, a vagyonkezelés hatékonyságát és szabályszerűségét, a számviteli és bizonylati rend betartását. Az államháztartási ellenőrzés egyik formája a számvetőségi és költségvetési ellenőrzés, amely a közpénzek felhasználásuk és a vagyonnal történő gazdálkodásnak az ellenőrzésére irányul. (...) Az Áht. egyértelműen az államháztartáshoz, az állami bevételek beszedéséhez, az államháztartási pénzeszközök felhasználásához, az »adófizetők pénzének« védelméhez köti a közpénzeket, az »állami pénzekkel« történő hatékony gazdálkodásról szól.”

1.2. Közpénz a jogtárban

Hála a jogszabálykereső programoknak, ma már viszonylag könnyű dolga van annak, aki azt keresi, hogy egy kifejezés hol jelenik meg normaszövegben, vagyis a jog világában. 2002. augusztus 2-án két kormány-határozatot adtak ki. Az egyik³ a közpénzek felhasználásának és a köztulajdon használatának nyilvánosságáról és ellenőrzésének bővítéséről szóló szabályozási koncepcióról szól, a másik⁴ a közpénzek felhasználásának nyilvánosságáról. Ezeket 2002. december 27-én a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggésben egyes törvények módosításával összefüggő feladatokról szóló határozat⁵ követte, majd a közpénzek felhasználásáról, a köztulajdon használatának nyilvánosságáról, átláthatóbbá tételéről és ellenőrzésének bővítéséről szóló Üvegseb törvényből⁶ eredő és az államháztartási információs és működési rendszer korszerűsítését szolgáló egyes feladatokról szóló határozatot⁷ adták ki. A leg-

³ 1134/2002. (VIII. 2.) Korm. határozat.

⁴ 2231/2002. (VIII. 2.) Korm. határozat.

⁵ 2396/2002. (XII. 27.) Korm. határozat.

⁶ 2003. évi XXIV. törvény a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról.

⁷ 1096/2003. (IX. 11.) Korm. határozat.

első határozat szerint új jogi szabályozást kell kidolgozni „a korrupciómentes közélet kialakítása érdekében; a közpénzek felhasználásának és a köztulajdon használatának nyilvánosságára és ellenőrzésének bővítésével összefüggésben”. A határozat szerint ennek során figyelembe kell venni egyebek között azt, hogy az üzleti titokra vonatkozó rendelkezések a közpénzek és a köztulajdon felhasználásának nyomon követhetőségét, a költségvetési pénzek felhasználását, valamint a közvagyonnal való gazdálkodásra vonatkozó adatok nyilvánosságra hozatalát ne korlátozhatják. A határozat értelmében meg kell teremteni annak feltételeit, hogy az állami szervekkel szerződéses kapcsolatba lépő és annak alapján az állami vagyont kezelő, illetve állami forrásokat felhasználó magánszervezetek tevékenységét az Országgyűlésnek alárendelt pénzügyi ellenőrző szervezet e vonatkozásban vizsgálhassa. Az előzményhez tartozik, hogy a miniszterelnök⁸ a Miniszterelnöki Hivatal államtitkárává jelölte Keller Lászlót, aki éppen a kancellária pénzügyeinek állandó számonkérésével vált ismert politikussá 2002 előtt⁹. Az Üvegseb törvény tizenkilenc törvényt módosított. A „közpénzek” fogalmának meghatározását hiába keressük benne, mert az a szó egyetlen helyen fordul elő a normaszövegben. Az adatvédelmi törvény ama módosításánál¹⁰ szerepel, amelyben a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló szabályt írják át. Az akkori adatvédelmi törvény¹¹ módosítása szerint „az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását”. A „közpénz” fogalom normaszövegben való első megjelenése aktuális politikai törekvéshez kapcsolódik, a kormányváltás után közvetlenül. Másrészt keletkezésekor a közérdekű adatok nyilvánosságával fonódott össze. Fogalmi meghatározása nincs, általában a köztulajdonnal együtt említik. A „közpénz” szó használata nem szűkül le az államháztartásra, az Üvegseb törvény a „közpénz felhasználása” körében kiterjed magánszervezetekre is.

Azt, hogy a törvényi háttér ellenére is milyen nehezen lehet értelmezni egy fogalmat, jól mutatja az egykori Országos Választási Bizottság 241/2008. (VIII. 1.) határozata. Egy magánszemély 2008. július 2-án az alábbi kérdésben kezdeményezett országos népszavazást. „Akarja-e Ön, hogy az Alkotmányban leírt rendkívüli állapot kivételével az 5 millió forintnál nagyobb mértékben közpénzeket tartalmazó szerződésekről és beszerzésekről kizárólag nyílt közbeszerzési eljárással lehessen dönteni?” Az Országos Választási Bizottság a kérdés hitelesítését azért tagadta meg, mert az nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi

III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében előírt egyértelműségi követelménynek. Az indoklás szerint a kérdésből sem a jogalkotó, sem a választópolgár számára nem derül ki egyértelműen, hogy mi tekinthető „közpénzeket tartalmazó szerződésnek, beszerzésnek”, azaz pontosan milyen esetekben kellene nyílt közbeszerzési eljárást alkalmazni. A „közpénz” fogalma nincs jogilag pontosan meghatározva, így ez szűkebb értelmezéssel vonatkozhat kizárólag a költségvetési szervek által kezelt pénzekre, de ellenkező esetben akár ide lehet sorolni minden olyan pénzeszközt, amely akár többszörös áttétellel kapcsolódik az államháztartás alrendszeréhez (pl.: kisvállalkozás számára nyújtott pályázati támogatás felhasználása).

1.3. Közpénz a hatályos Áht²-ben

Az Áht.-ben a preambulumon kívül két helyen fordul elő a kifejezés.

Egyszer a kormányzati ellenőrzés szabályai között: eszerint ha a kormányzati ellenőrzési szerv a közpénzek vagy az állami vagyon jogszabálysértő, rendeltetésszerűen vagy pazarló felhasználását és ezzel összefüggésben károkozást vagy ennek veszélyét állapítja meg, a kár megelőzése, enyhítése érdekében az illetékes hatósághoz, illetve szervezethez fordulhat a kincstárnál vagy hitelintézetnél vezetett fizetési számlák zárolása, a költségvetési támogatások folyósításának felfüggesztése, a személyi jövedelemadó 1 %-ából történő felajánlások folyósításának felfüggesztése, és az ellenőrzött szerv, szervezet részére visszatérítendő általános forgalmi adó folyósításának felfüggesztése céljából¹³. A kormányzati ellenőrzési szerv jogköre kiterjed az államháztartáson kívüli jogalanyokra is: a gazdálkodó szervezeteknek, a közalapítványoknak, a köztestületeknek, az alapítványoknak és az egyesületeknek nyújtott költségvetési támogatások és ingyenesen juttatott állami vagyon felhasználásának ellenőrzésére. A kormányzati ellenőrzési szerv jogköre kiterjed a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonba tartozó és állami tulajdonban álló, valamint az olyan gazdasági társaságok – ide nem értve a Magyar Nemzeti Bankot – ellenőrzésére, amelyekben az állam többségi befolyással rendelkezik¹⁴. A másik hely egy utaló szabály, az utalt törvény a 2007. évi CLXXXI. törvény a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról.

1.4. Közpénzekből nyújtott támogatások

Az említett törvény hatálya minden olyan az államháztartáson kívülről folyósított pénzügyi támogatásról szóló egyedi döntésre kiterjed, amely az államháztartás alrendszeréből, európai uniós forrásból, vagy nemzetközi megállapodás alapján finanszírozott egyéb programokból származó kifizetésről szól. A törvény célja, hogy a közpénzekből finanszí-

⁸ Medgyessy Péter.

⁹ <http://www.origo.hu/itthon/20020627amehben.html>, 2016. szeptember 26.

¹⁰ Üvegseb törvény 19. § (2) bekezdés.

¹¹ 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról.

¹² 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról.

¹³ 66. §.

¹⁴ 63.§.

rozott minden támogatás átláthatóvá, a nyilvánosság által ellenőrizhetővé váljék. A közpénzek fogalmának meghatározását nem tartalmazza, ugyanakkor a részletszabályok alapján egyértelmű, hogy pénzben juttatott támogatásokra terjed ki, a kifizetés forrásától, a pénz eredetétől függően (ezek: az államháztartás alrendszeréből, az európai uniós forrásokból, a nemzetközi megállapodás alapján finanszírozott egyéb programokból juttatott támogatások¹⁵). Vagyis a törvény a forrásra, az eredetre helyezi a hangsúlyt.

2. Közpénzügyek

2.1. A közpénzügyek fogalma a pénzügyi jogban

A közpénz fogalom az előző Áht.-ben az állampénzügyi vagy (az önkormányzatokra tekintettel) szélesebb értelemben a közpénzügyi viszonyokkal kapcsolódott össze. A „közpénzek” az Alaptörvényben is szorosan kapcsolódik a közpénzügyekhez. Az Alaptörvényen belül az egyik címe az „Állam” szabályai között „A közpénzek”. Közismert, hogy hazánkban az előző Alkotmánynak¹⁶ nem volt önálló gazdasági-pénzügyi fejezete. Ezt több tanulmány is megállapította¹⁷. Az Alaptörvény előkészítése során számos konferenciát szerveztek. Ezen több előadás¹⁸ foglalkozott azzal, hogy az Alaptörvény a közpénzügyek között milyen rendelkezéseket tartalmazzon. Más nemzetek alkotmányait illetően szerkezetileg elkülönülő, önálló közpénzügyi fejezet az Európai Unió 27 tagállama közül 14 tagállamban található¹⁹. *Simon István* az alkotmány-törvények közpénzügyekkel foglalkozó rendelkezéseit illetően *Nagy Tibor* írásban közzétett és szóban átadott kutatási eredményeire hagyatkozik²⁰. Megállapítja, hogy hagyományosan a pénzügyek körében az adóztatás, a költségvetés, a pénzrendszer és az államadósságügy tárgyköréit szabályozzák az alkotmányok. Utal arra, hogy azokat a feladatokat, amelyek megvalósítását stratégiai államcélként tekintünk, az alkotmányban úgy kell meghatározni, hogy biztosított legyen hosszú távú, megfelelő ellátásuk: a nyugdíj- és egészségbiztosítási rendszer, valamint az oktatás mindenképpen ilyen. *Simon István* dolgozatában a „közpénzek” két helyen szerepel. A költségvetést illetően azt olvashatjuk: „a kiadási oldalt tekintve a közpénzek felhasználásának gazdaságosságát, jogszerűségét és átláthatóságát az alkotmány szintjén is szükséges megalapozni. Tekintve, hogy rendkívül fontos kérdéstről van szó,

már itt szeretném megemlíteni, hogy a kiadási hatékonyság (legfeljebb a szokásos piaci árat elérő kifizetések) és a kiadási nyilvánosság (közvetétel 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.” A jövedelemadózással összefüggésben pedig az szerepel, hogy „progresszív adómérték alkalmazása esetén a tizedik decilis felső jövedelemrétegekben 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?”. Látható, hogy *Simon István*nál a közpénz fogalom a költségvetéshez, a költségvetési bevételek felhasználásához, a bevételek felhasználása ellenőrzéséhez (kiadási nyilvánosság stb.) tapad.

Az is látható, hogy a közpénzügyek fogalma elsősorban nem az alkotmányjoghoz, hanem a pénzügyi jogról szóló elméletekhez kötődik. A pénzügyi jog fogalmát eddig sem a törvényhozás, sem a tudomány egyértelműen nem állapította meg. Általánosságban a pénzügyi jog az állam pénz- és vagyongazdálkodásának szabályrendszere. *Nagy Tibor* egyetemi tankönyvében²¹ több elméletet is ismertet. Megállapítja, hogy ezek az adott korszak pénzügy politikai koncepcióin és gyakorlatán, továbbá az adott állam politikai berendezkedésén alapulnak.

Az ún. kontinentális elmélet egyik rendszerezése a pénzügyi jog (költségvetés, államadósság, vagyongazdálkodás stb.) és az adójog elkülönítése, a másik viszont egy egységes pénzügyi jogág mellett érvel. Ezzel szemben az angolszász jogelmélet az alkotmányjogba illesztve tárgyalja a költségvetési jogot, a költségvetés megállapításának törvényi rendjét, de a végrehajtás szabályait a közigazgatási jog keretébe helyezi el, és külön jogág az adójog. A szerző szerint a pénzügyi jog tudománya a pénzügytanon nyugszik, ez utóbbi dolgozta ki a közpénzügyek (állampénzügyek, állami pénzgazdaság²²) elméletét és erre a körre vonatkoztatja a legtöbb irányzat-meghatározó tudós a pénzügyi jogot. A kiinduló tézis az, hogy állami pénzgazdaság, gazdálkodás célja nem a nyereségszerzés és az egyéni szükségletek kielégítése, hanem a gazdasági-pénzügyi politika céljainak megfelelően fel nem osztható kollektív javak megszerzése és működtetése meghatározott közszükségletek fedezésére. Költségvetési, adójogi, vagyongazdálkodási, és államadósságról szóló szabályok keresethők az Alaptörvényben. Tág értelemben a közpénzügyekhez kapcsolódnak a fizetőeszközre és az értékállóságára, valamint a pénz teremtésére, és ennek felügyeletére vonatkozó szabályok is.

¹⁵ 1. § (1) bekezdés.

¹⁶ 1949. évi XX. törvény.

¹⁷ TERSZTYÁNSZKYNÉ VASADI ÉVA: A magyar Alkotmánybíróság pénzügyi tárgyú döntései (In.: HAJAS Barnabás – SCHANDA Balázs: Ünnepi kötet *Kilényi Géza* professzor hetvenedik születésnapjára – PPKE JÁK, Szent István Társulat, Budapest 2006, 477. oldal.

¹⁸ Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi civil- és vallásügyi bizottsága szervezésében: TÖRÖK Tamás: *Költségvetés, közpénzügyek a német és a francia Alkotmányban*, http://www.parlament.hu/sajto/10/4n/gazd_ajogok_konf_prog.htm, 2016. szeptember 26.

¹⁹ BORSA Dominika: Önálló közpénzügyi fejezet létjogosultsága a hatályos magyar alkotmányban, *Közjogi Szemle* 2008/2., 47. oldal.

²⁰ A PPKE JÁK szervezésében: SIMON István: *A közpénzügyek szabályozása az alkotmányban* – tervezet, Pázmány Law Working Papers 2011/16; <http://plwp.eu/evfolyamok/2011/122-2011-16..>, 2016. szeptember 26.

²¹ NAGY Tibor – TÓTH János – NAGY Árpád: *Pénzügyi jog*, Nemzeti Tankönyvkiadó Budapest, 199.

²² A jelen írás a közpénzügyeket és az állampénzügyeket, állampénzügyi viszonyokat szinonimaként használja.

2.2. A közpénzügyek az alkotmányjogban

Az alkotmányjog az alkotmányokban keresi azt a közöset, ami a közpénzügyek kereteit adja, amelyhez a törvényhozásnak alkalmazkodnia kell. Vagyis az alkotmányjog felől közelít a pénzügyi jog felé. A pénzügyi jog alkotmányos alapjairól hazánkban 1963-ban készített dolgozatot Nagy Tibor²³. A dolgozat négy tárgykört különböztet meg, mint amelyek az alkotmányokban a pénzügyi jog alapjait rendszerint megadják. Eszerint *a*) a költségvetés és a hozzá kapcsolódó zárszámadás törvényi megállapítása, *b*) az adók (és egyes államokban vámok) törvényi szabályozása, *c*) a pénzügyrendszer törvénye, továbbá *d*) az államadósság létesítésének aktusa általában alkotmányjogi alapon keletkezik. (Az egyetemi tankönyvek szinte mindegyike ennek alapján tárgyalja a pénzügyi jog alkotmányos alapjait és a pénzügyi alkotmányosság kérdését – általában a pénzügyi jog keretében²⁴. Meg kell jegyezni, hogy a többi jogi karral való összehasonlításban először a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és államtudományi Kara osztotta fel a pénzügyi jogot a közpénzügyek és a szabályozott iparági magánpénzügyek közt nagyjából egyharmados arányban (államháztartás, adó, bank- és értékpapír piaci szabályozás²⁵).

2.3. Közpénzügyek az Alaptörvényben

Az Alaptörvényben a közpénzügyek jelentőségét jelzi, hogy „A közpénzek” cím alatt kilenc szakasz szerepel. Az állammal foglalkozó ötvennégy cikknek ez jelentős része. A közpénzek iránti fokozott érdeklődést mutatja, hogy ebben a részben kilenc olyan tárgykör van, amelyet sarkalatos törvényben kell szabályozni. Ezek között vannak nemcsak szervezeti, működési kérdések [központi bank, pénzügyi felügyelet, Állami Számvevőszék (ÁSZ), Költségvetési Tanács], hanem más előírások is: ilyen pl. a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás követelményei, vagy az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének köre, amelyekről sarkalatos törvényben kell és lehet rendelkezni. Az Alaptörvény „A közpénzek” cím alatt a központi költségvetésről és a központi költségvetés végrehajtásáról, az államadósság-fékről, a nemzeti vagyonról, a Magyar Nemzeti Bankról, az Állami Számvevőszékről és a Költségvetési Tanácsról szóló szabályokat tartalmaz. A 39. cikk (1) bekezdése a központi költségvetésből nyújtható támogatás, vagy kifizetés korlátait állapítja meg, eszerint ezek csak olyan szervezet részére nyújthatók, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint a támogatás felhasználására irányuló tevékenysége átlátható. A (2) bekezdés szerint „*a közpénzekkel gazdálkodó minden*

szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.” Az Alaptörvény a közpénzek fogalmát a költségvetéshez, a költségvetésből nyújtott támogatásokhoz vagy kifizetésekhez köti. Tartalmazza azt is, hogy a támogatás felhasználására irányuló tevékenységnek átláthatónak kell lennie. Szerepel az Alaptörvényben az a mondat is, hogy „*a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok*”.

2.4. „Közpénzek” és közpénzügyek az Alaptörvényben

Ha megnézzük az Alaptörvény angol és német fordítását, és összehasonlítjuk a magyar nyelvű szöveggel, találunk egy érdekességet. Az Alaptörvény „A közpénzek” elnevezést tartalmazza, mint címet. Ez a kifejezés a 36-44. cikkeken öt helyen fordul elő, ebből négy a 39. cikk (2) bekezdésében található, az ötödik a központi költségvetés végrehajtásánál²⁶. Azt gondolhatnánk, hogy ugyanazt a szót általában ugyanúgy kell lefordítani minden előfordulásában idegen nyelvre. Az Alaptörvény angol fordításában „A közpénzek” mint cím „Public Finances”, a 39. cikk (2) bekezdésében „public funds”²⁷. A „public finance” a kormányzat gazdaságban betöltött szerepét jelöli és a költségvetés funkcióhoz, jogi értelemben a költségvetési joghoz kapcsolódik. A közpénz fogalmának – az ellenőrzés szempontjából való – meghatározására történt kísérlet, eszerint „közpénzek a különböző szintű kormányzatok által, állami kényszer (törvényi felhatalmazás) alapján a gazdaság szereplőitől elvont jövedelmet, a gazdasági szereplők által a közjavak javak használatáért, igénybevételeért fizetett használati díjakat, a kizárólagos és részleges állami/önkormányzati tulajdon hasznosításából, adományokból és a közszektorhoz tartozó szereplők által felvett kölcsönökből származó pénzt tekinthetjük.”²⁸ (Ez a megfogalmazás is lényegében a társadalom közös szükségleteihez való kötelező hozzájárulásra és a köztulajdonnal való gazdálkodásra helyezi a hangsúlyt, megjelenik az „állam” által felvett hitelből származó bevétel, mint közpénz.) A „Public Finances” tartalmi szempontból a „közpénzügyek” kifejezésnek felel meg. A „public funds” kifejezés fordítása „közpénz”. Az Alaptörvény német szövegében egységesen a „die öffentlichen Gelder” kifejezés szerepel.²⁹ Az állam gazdasági aktivitását, a költségvetési bevételeket és kiadásokat általában az „Öffentliche Finanzen” kifejezés jelöli.

²³ NAGY Tibor: *A pénzügyi jog alkotmányos alapjai* (Jogi Kari Acta Tom. v/2. 1963.).

²⁴ FÖLDES Gábor (szerk., társszerző): *Pénzügyi jog*, Osiris Kiadó, Budapest, 2001; HALUSTYIK Anna (szerk., társszerző): *Pénzügyi jog I.* Budapest: Aula, 2003, 474.; 2. kiad. Budapest: Szent István Társulat, 2006, 562.

²⁵ HALUSTYIK Anna: *A pénzügyi szektor szabályozásában megfigyelhető változások*, 243. o., In: HALUSTYIK Anna – KLICSU László: *Cooperatrici Veritatis Ünnepi Kötet Tersztyánszkyne Vasadi Éva 80. születésnapja alkalmából*, Xenia, Budapest, 2015.

²⁶ 37. cikk (1) bekezdés: „*A Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani.*”

²⁷ <http://www.kormany.hu/download/e/02/00000/The%20New%20Fundamental%20Law%20of%20Hungary.pdf>, 2016. szeptember 26.

²⁸ DR. CSAPODI Pál: *A közpénzügyek törvényi szabályozása, a közpénzek külső ellenőrzésének gazdaságtana*, Doktori (PhD) értekezés, Gödöllő, 2009., 25. oldal.

²⁹ <http://www.verfassungen.eu/hu/verf11.htm>.

3. Ellenőrzés

3.1. Számvevőszékek³⁰

Annak, hogy valamely szerv gazdálkodásának a tárgya közpénz-e, elsősorban az a jelentősége, hogy igen válasz esetén a felhasználással el kell számolnia. A parlamentek erre a célra külön szervezetet alkalmaznak, a számvevőszéket. „A számvevőszékek múltja azokban az intézményekben gyökerezik, amelyek a vagyonkezelés ellenőrzése és a számviteli szolgálat ellátása céljából egyes államokban már a XI. századtól kezdve szerveztettek”³¹. Teghze-Gerber Ferenc, a Magyar Királyi Legfőbb Állami Számvevőszék³² tanácselnöke, egyetemi tanár könyve szerint Angliában a kincstári hivatal (*exchequer*) már a XI. században megvolt, és hatásköre kiterjedt a számadások megvizsgálására és a számadók felmentésére is. A számadók (ezek között különösen a grófságok sheriffjei) kötelesek voltak a kincstári hivatal ülésein megjelenni, s kihallgatásuk előtt megeskették őket, e hivatalok működésében a közigazgatási bíráskodás legősibb megnyilvánulása fedezhető fel. Angliában a vagyonkezelést 1314-től már külön ellenőrző hivatal látja el. Franciaországban 1256-tól említik a feljegyzések a számvevőket (*magistri computorium*), de számviteli kamaráról csak 1304-ben szólnak. A Belgiumban 1386-ban létesített Ratskammer nemcsak bíróság, hanem számvevőszék is volt. Hasonló szervek más államokban múltjában is találhatóak, és elnevezésük is hasonló volt: *Court of Exchequer*, *Cour des comptes*, *Camera computorum*, *Ratskammer*, *Rechenkammer*, *Hofkammer*, *Rechnungshof* – ezeket legáltalánosabban számvevő kamara, illetve számvevőszék elnevezéssel jelölhetjük. Ezeknek a kamaráknak nemcsak a számadások megvizsgálása volt a feladatuk, hanem a számadókkal szemben a számadási per lefolytatása is, szervezetük ezért a bíróságokéhoz hasonló; kollegiális szervezetek, amelyek tanácsulésain ítélték a számadók felett, felmentették vagy elmarasztalták őket. Az államháztartás fejlődésével a legtöbb államban az elsőfokú vizsgálat és a számadások felülvizsgálata elkülönül, a számvevő kamarák feladata csak a számadások felülvizsgálata és a számadók feletti ítélezés. Függetlenségüket a végrehajtó szervekkel szemben a fejedelemnek való közvetlen alárendeltség biztosítja. Habár a törvényhozás által megállapított alkotmányos költségvetés még hiányzik, és nincs kapcsolat a számvevőszéki ellenőrzés, valamint a rendi országgyűlés között, a XVIII. század végére a számvevőszékek mai értelemben vett ellenőrzési jogköre már kialakult. A francia forradalom egyik alapvető dokumentuma, az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata, amelyet az alkotmány elkészítése felé tett első lépésként 1789. augusztus 26-án fogadott el az Alkotmányozó Nemzetgyűlés, kimondta:

„XIII. A karhatalom és a közigazgatás költségeinek fedezésére nélkülözhetetlenül szükséges mindenkinek közös hozzájárulása; s e hozzájárulást, kinek-kinek képessége szerint, a polgárok összessége közt egyenlően kell elosztani.

XIV. A polgároknak saját személyükben vagy képviselők útján joguk van e közös hozzájárulás szükségességét megállapítani s azt szabadon megszavazni, valamint felhasználását nyomon követni, s meghatározni mennyiségét, alapját, elosztását, behajtását és időtartamát.

XV. A társadalomnak joga van a közigazgatás minden tisztviselőjét számadásra vonni.”

A közteherviselés követelése kezdettől fogva összekapcsolódik a parlamentek költségvetési és zárszámadási jogával, a közös hozzájárulás felhasználásának „nyomon követésével”, a közigazgatás tisztviselőinek számadásra vonásával. Mondható az is, hogy „karhatalom és a közigazgatás költségeinek fedezésére” előírt „közös hozzájárulás” közpénz, amelyről (felhasználásáról, mennyiségéről, alapjáról, elosztásáról, behajtásáról) a polgároknak képviselők útján joguk van dönteni.

3.2. Állami Számvevőszék

Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerveként jön létre, amely csak az Országgyűlésnek és a törvényeknek van alárendelve.

A rá vonatkozó törvény szerint az Állami Számvevőszék az állam legfőbb pénzügyi ellenőrző szerve. Az államháztartási pénzügyi ellenőrzés alapvető célja számot adni arról, hogy az államháztartási pénzeszközökkel, vagyonnal szabályszerűen, szabályozottan, gazdaságosan, hatékonyan és eredményesen gazdálkodnak-e. Az ellenőrzés tehát aktív tevékenység, rendszerint a múltra, és az egész gazdasági folyamatra vonatkozik és az eredménye alapja az államháztartási pengzgdálkodás tervezésének is. Az ellenőrzés az ellenőrzés alanyai szerint lehet parlamenti, kormányzati, felügyeleti és belső ellenőrzés. Az ellenőrzést végző szervek közé tartozik ennek a felosztásnak megfelelően az Országgyűlés (zárszámadási törvény), és az Állami Számvevőszék. Feladatkörében egyebek között előzetesen felülvizsgálja az állami költségvetés felhasználásának a törvényességét; ellenőrzi az állami költségvetés végrehajtásáról készített zárszámadást; ellenőrzi az állami vagyon kezelését, az állami tulajdonban lévő vállalatok, vállalkozások vagyonérték-megőrző és vagyongyapító tevékenységét; ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt egyéb feladatokat. Az ÁSZ ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi. Az ÁSZ az általa végzett ellenőrzésekről jelentésben tájékoztatja az Országgyűlést. A jelentést nyilvánosságra kell hozni. Az ÁSZ ellenőrzési jogköre a személyi hatályt (kikre terjed ki) és a tárgyat tekintve (mire terjed ki) teljes. Az ÁSZ ellenőrzi nemcsak a költségvetés szerveket, hanem példának okáért az állami költségvetésből gazdálkodó szerveket (intézményeket), valamint az állami költségvetésből nyújtott támogatás vagy az állam által meghatározott célra ingyenesen juttatott vagyon felhasználását is, az állami tulajdonban (résztulajdonban) lévő gazdálkodó szervezetek vagyonérték-megőrző és vagyongyapító tevékenységét, a Magyar Nemzeti Bank

³⁰ PACZOLAY Péter: *Az Állami Számvevőszék helye a hatalmi ágak rendszerében*, https://www.asz.hu/storage/files/files/penzugyiszemle/2009/pu_szemle_09_4.pdf, 2016. szeptember 26.

³¹ TEGHZE-GERBER Ferenc: *Államszámvitel* I. kötet, Általános Számvitel. Második átdolgozott és bővített kiadás, Budapest, 1941., 34. oldal.

³² Az 1870-ben *Gajzágó Salamon* vezetésével létrejött Állami Számvevőszék neve 1914-ben (1914. évi IV. törvény) módosult Magyar Királyi Legfőbb Állami Számvevőszékre.

gazdálkodását és a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvényben foglaltak alapján folytatott, az alapvető feladatok körébe nem tartozó tevékenységét. E körben az Állami Számvevőszék azt ellenőrzi, hogy a Magyar Nemzeti Bank a jogszabályoknak, az alapszabályának és a közgyűlése határozatainak megfelelően működik-e.

4. Államháztartáson kívüli jogalanyok

4.1. Az állami feladatok

Az állami feladatok mindig jogszabályban (Alaptörvény, társadalombiztosítási, szociális, kulturális, oktatási törvények stb.) jelennek meg. Az állami feladatokat jellemzően költségvetési szervek útján látják el. De az állami feladatok egy része ellátható nemcsak költségvetési szervek útján, hanem költségvetésen kívüli szervezetekkel is (pl. közalapítványok, állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok). Más kérdés, hogy az állami feladat ellátására szolgáló költségvetési vagy költségvetésen kívüli szervezet milyen (állami vagy magán) forrásból finanszírozzák. Ha forrás állami, akkor ennek a felhasználása ellenőrzött kell, hogy legyen. Állami feladat ellátása megvalósulhat úgy is, hogy meghatározott vagyon, illetve annak meghatározott hányada tartósan állami tulajdonban marad, ha a vagyon, illetve az azt működtető társaság országos közüzemi szolgáltató, vagy nemzetgazdasági szempontból stratégiai jelentőségűnek minősül, vagy honvédelmi, vagy más különleges feladatot valósít meg, illetve célt szolgál.

Az államháztartáson kívüli jogalanyok sokféle jogi formában működhetnek. A lényeg az, hogy az állami költségvetésből nyújtott támogatás vagy az állam által meghatározott célra ingyenesen juttatott vagyon felhasználása, vagy az állami tulajdonban (résztulajdonban) lévő gazdálkodó szervezet tevékenysége állami feladatot szolgál, amelynek fedezetét végső soron az állami bevételek vagy a nemzeti vagyon működtetése teremti meg.

4.2. INTOSAI

Az INTOSAI a legfőbb ellenőrzési intézmények nemzetközi szakmai szervezete. Azon országok számvevőszékeit öleli fel, amelyek tagjai az ENSZ-nek, vagy valamely szakosított szervezetének. Az INTOSAI 1953-ban jött létre Havannában, és az eredetileg 34 intézmény közösségéből álló szervezet mára több mint 180 tagot számlál. A szervezet legfőbb feladata a számvevőszékek együttműködésének fejlesztése és irányítása. Ezen intézmények fontos szerepet játszanak a kormányzatok elszámolásának és működésének ellenőrzésében, valamint elősegítik azok megbízható pénzügyi irányítását és elszámoltathatóságát. Az INTOSAI 1977-ben fogadta el az ellenőrzés irányelveinek Limai Nyilatkozatát³³, amelyet a kormányzati

ellenőrzés Magna Charta-jának tartanak számon.³⁴ A Nyilatkozat 2. § 2., 3. és 4. pontja szerint: „Az államra bízott közpénzekkel való eredményes gazdálkodáshoz elengedhetetlen az előzetes ellenőrzés. Ezt a legfőbb ellenőrzési intézmény, vagy bármely más ellenőrzési intézmény elvégezheti. A legfőbb ellenőrzési intézmény által végzett előzetes ellenőrzésnek az az előnye, hogy ezzel a kárt meg lehet előzni annak megtörténte előtt, de hátránya, hogy túlságosan sok munkát ad és elmosza az érvényben lévő törvények szerinti felelősséget. A legfőbb ellenőrzési intézmény által végzett utólagos ellenőrzés rávilágít a beszámolásra kötelezett szerv felelősségére, elvezethet az okozott kár megtérítéséhez és megelőzheti a szabálytalanságok megismétlődését. Az, hogy egy legfőbb ellenőrzési intézmény végez-e előzetes ellenőrzést, mindig az illető ország jogi berendezkedése, általános feltételei és szükségletei határozzák meg. Az utólagos ellenőrzés viszont minden legfőbb ellenőrzési intézménynek elengedhetetlen feladata függetlenül attól, hogy végez-e előzetes ellenőrzést vagy nem.”³⁵ A Nyilatkozat VII. 18. § 3. pontja szerint: „A közpénzekkel kapcsolatos valamennyi gazdálkodási tevékenység, függetlenül attól, hogy megjelenik-e és milyen módon a nemzeti költségvetésben, a legfőbb ellenőrző intézmény ellenőrzése alá kell, hogy tartozzon. A közpénzekkel való gazdálkodás egy részének nemzeti költségvetésen kívül helyezése nem eredményezheti ezen területek kivonását a legfőbb ellenőrző intézmény ellenőrzési hatásköre alól.”³⁶ Lehet, hogy a magyar tételes jog vagy az értelmezése alapján a magyar ÁSZ nem vizsgál pl. alapítványt, de több számvevőszék igen, és vállalkozást is, továbbá más pénzalapot, ha az legalább fele arányban közkezen van, pl. az osztrák³⁷. 2003-tól a tételes jog alapján az alapítványok közül a magyar pártalapítványokat az ÁSZ ellenőrzi.

4.3. Végkielégítési különadó

A végkielégítések különadója néven ismertté vált törvény eredeti szabályai szerint a magánszemélyeknek különadót kell fizetniük az olyan bevétel után, amelyet a munkavégzésre irányuló jogviszonyuk megszűnésével összefüggésben szereztek meg, feltéve, hogy a bevétel a széles értelemben vett állami forrásból (állami, önkormányzati, közalapítványi forrásból) származik és a kétféle forintot meghaladja. A végkielégítési különadóhoz kapcsolódó egyik alkotmánymódosítás³⁸ szerint pedig „a közterhek viselésére szolgáló forrásokból, valamint az állami vagyonnal gazdálkodó, illetve az állam

³⁴ Magyarország 1968 óta tagja a legfőbb ellenőrzési intézmények nemzetközi szervezetének (INTOSAI). A nemzetközi szervezetben való tevékeny részvétel elismeréseként 2004-ben az Állami Számvevőszék rendezhette a szervezet XVIII. kongresszusát, amellyel egyidejűleg Dr. Kovács Árpád, az ÁSZ elnöke lett a szervezet Kormányzótanácsának elnöke (2004-2007). <http://www.asz.hu/ASZ/www.nsf/intosai.html>, 2016. szeptember 26.

³⁵ MALATINSZKYNÉ LOVAS Irén és GIDAY Zoltán fordítása.

³⁶ https://www.asz.hu/storage/files/files/Tobboldal_u_nemzetkozi_kapcsolatok/issai_1_limai_nyilatkozat_hun_vegleges.pdf?download=true, 2016. szeptember 26.

³⁷ <http://www.rechnungshof.gv.at/beratung/kernaussagen/oeffentliche-unternehmen-stiftungen-und-fonds.html>, 2016. szeptember 26.

³⁸ a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény 2. §-a.

³³ [http://www.asz.hu/ASZ/modszert.nsf/0/966A55C26B060B-85C1257322003EB2D3/\\$File/issai_1.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/modszert.nsf/0/966A55C26B060B-85C1257322003EB2D3/$File/issai_1.pdf).

többségi tulajdonában vagy irányítása alatt álló szervezetek részéről juttatott jövedelemre, az adott adóévet megelőző ötödik adóévtől kezdődően, törvény a jövedelem mértékét el nem érő kötelezettséget állapíthat meg”. Mindkét módosítás lényege, hogy a széles értelemben vett „állami forrást védi, ezt tekinti döntőnek, és nem az a fontos, hogy a kifizető milyen jogi formában működik. A különadót másodszer – az Alkotmánybíróság pénzügyi tárgyú törvények felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörének korlátozása³⁹ ellenére – alkotmányellenessé nyilvánító AB-határozat⁴⁰ indokolása III. 4.1.2. pontja szerint „a sérelmezett törvényi konstrukcióval érintett tényállásokban közpénzről, az állam pénzéről rendelkeznek, vagyis – legalább közvetve – az állam széles értelemben vett javai sorsáról döntenek. A lényeg az marad, hogy az állami feladat ellátására rendelt vagyon, vagy támogatás államháztartási forrásból ered; a vállalt állami feladat bármely formában való ellátása körében felmerülő anyagi kockázatok pedig végső soron az államháztartást terhelhetik meg. Mind az állami feladat ellátása, mind az állami forrásokból, vagy állami forrásokkal való gazdálkodás tárgy szerinti különbségtételt jelent. A különadó a megváltozott szabályok szerint azokra a szervezetekre vonatkozik, amelyekben az állam (a Magyar Állam, helyi önkormányzat, közalapítvány) többségi tulajdonnal rendelkezik, vagy amelyek működéséhez az állam 50 százalékot meghaladó mértékben nyújt költségvetési vagy működési támogatást. Az állami forrásból eredő vagyonjuttatás és ennek mértéke együttesen olyan új körülmény, amely eltérő szabályozás indoka lehet. A kifizetőknek ezt a csoportját a törvény objektív ismérvekkel írja körül. Ezeknek a kifizetőknek a munkavállalói más munkavállalóktól eltérő helyzetben lévőnek tekintendők.” Figyelemre méltó, hogy az állami források, az állam pénze védelme körébe került lényegében a különadónak, az alkotmánymódosításnak és az AB-határozatnak köszönhetően nemcsak a közterhek viselésére szolgáló forrásokból (adók) származó jövedelem felhasználása, hanem az állami vagyonnal gazdálkodó, illetve az állam többségi tulajdonában vagy irányítása alatt álló szervezetek gazdálkodása is, bizonyos jövedelmeket, kifizetéseket illetően mindenképp.

4.4. Alapítvány

Az alapítvány jogintézményének gyökerei a római korba nyúlnak vissza: a római jog klasszikus időszakában közjogi formában jöttek létre az első alapítványok. A középkori Európa alapítványai sokszínű képet mutatnak. Megtalálható a vagyontömegben alapuló, római jogi mintájú; a szervezetre épülő jogi személy alapítvány, a kötelmi természetű felajánlás (*donatio sub modo*) és a hitbizomány intézménye. A magyar törvények hosszú időn át nem ismerték az alapítvány fogalmi meghatározását. Az alapítvány definícióját az 1925-ben adják meg először hivatalosan.⁴¹ 1945 után az alapítványok vagy-

nát államosították, majd az előző Ptk.-ból⁴² ez a jogintézmény kimaradt. Az alapítvány intézménye 38 évi szünet után, az egyes polgári jogi szabályok módosításáról szóló 1987. évi 11. törvényerejű rendelettel, majd ennek az előző Ptk.-ba történő beemelésével jelent meg újra a polgári jogban.⁴³ Az alapítvány nem a közjog, hanem a magánjog területére tartozik. Annak megítélése, hogy valamely alapítványnak juttatott vagyon, vagy az alapítvány működése a közpénzekkel való gazdálkodás körébe vonható-e, nagymértékben függ az alapítványokra és az alapítókra vonatkozó mindenkor szabályozástól, továbbá az alapító okirat tartalmától. Lényeges kérdés ebből a szempontból, hogy ki lehet alapító (adományozó), milyen célra hozható létre alapítvány, milyen forrásból ered az alapítvány vagyona, milyen befolyást gyakorolhat az alapító az alapítás után az alapítvány működésére (milyen alapítói jogok vannak), mennyire szabad az alapítványi vagyon vagy az alapítványi vagyon jövedelmének a felhasználása, az alapítvány megszűnése után mi lehet a vagyona sorsa. Ha az alapító az „állam”, a vagyon állami forrásból származik, az alapítvány „állami” feladatot lát el, az alapítói jogok erősek, akkor komoly érvek szólnak amellett, hogy az ilyen alapítvány közpénzekkel gazdálkodik.

4.5. Alapítvány és közpénzek

A 2003. évi XXIV. törvény egyik célja volt a közpénzek és a köztulajdon törvényes és ésszerű módon történő felhasználásának, működésének és ellenőrzésének garanciarendszere erősítése. A törvény értelmében a közpénzek felhasználásának egyik területét jelentik a közalapítványok és azok a közhasznú társaságok, amelyeket az államháztartás alrendszereihez kapcsolódó vagyonból hoztak létre. Ezek alapítását és működését szigorította a törvény annak kimondásával, hogy ezen szervezetek csak a külön törvényben meghatározott közhasznú szervezetként hozhatók létre. (A külön törvényen a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény (a továbbiakban: Kszt.) rendelkezéseit kellett érteni). A szigorítást a törvény hatálybalépése után létrehozott közalapítványok⁴⁴, illetve közhasznú társaságok esetében kellett alkalmazni. A törvény a közpénzeket felhasználó szervezetekre a Kszt.-től eltérő szabályt hozott. A Kszt. 15. § (1) bekezdése

zott célra olyan módon rendel, hogy a vagyont az adományozó kifejezett, vagy a körülményekből (cél stb.) kivehető akarata szerint csorbíthatatlanul fenn kell tartani, és csak a jövedelmet szabad a kitűzött célra fölhasználni, viszont ezt a jövedelmet sem szabad a kitűzöttnél más célra fordítani.”

https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_RT_1925/?p-g=247&layout=s, 2016. szeptember 26.

⁴² 1959. évi IV. törvény.

⁴³ ANDRÁSSY Lászlóné: *Az alapítványi intézmény története*, Könyvtári Figyelő, 1993. 2. szám, <http://ki.oszk.hu/kf/1993/10/az-alapitvanyi-intezmeny-tortenete/>, 2016. szeptember 26.

⁴⁴ A közalapítvány olyan sajátos alapítvány volt, amelyet az Országgyűlés, a Kormány, valamint a helyi önkormányzat képviselő-testülete, közfeladat ellátásának folyamatos biztosítása céljából hozhatott létre. Az előző Ptk. 1993-ban beiktatott 74/G. §-a állapította meg a közalapítvány különös szabályait. A 2006. évi LXV. törvény 2006. augusztus 24. napjától hatályon kívül helyezte az előző Ptk 74/G. §-t. Új közalapítványok nem hozhatók létre, a korábbiak azonban tovább működhetnek.

³⁹ a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról 2010. évi CXIX. törvény 1. §-a.

⁴⁰ 37/2011. (V. 10.) AB határozat, ABH 2011, 225.

⁴¹ A m. kir. belügyminiszter 1925. évi 91.098. számú körrendelete az alapítványok érintetlen fenntartásáról. Eszerint „alapítványnak kell minősíteni általában minden olyan vagyont, amelyet az adományozó (alapító) meghatáro-

eredeti előírása szerint a közhasznú szervezet bármely cél szerinti juttatását pályázathoz köthette, de ez nem volt kötelező. A törvény szigorította ezt a szabályt a közalapítványok és az államháztartás alrendszereihez kapcsolódó vagyonból alapított közhasznú társaságok esetében azzal, hogy egymillió forint feletti juttatás esetén kötelező pályázat kiírása. A törvény javaslatához fűzött indokolás szerint „*ugyancsak egyértelműen meg kell határozni, hogy a magánszféra vonatkozásában milyen körben kell biztosítani a nyilvánosságot, mikor nem lehet üzleti titokra hivatkozással az információt visszatartani, ha az a magánszervezetek és személyek olyan tevékenységére vonatkozik, amely a közpénzek felhasználását, a közvagyonnal való gazdálkodást érinti. A közérdekű adatok nyilvánosságának biztosítását terjeszti ki a javaslat a közpénzek felhasználásával és a köztulajdon kezelésével összefüggésben a közbeszerzések területére, meghatározva azokat az adatokat, amelyek nyilvánosságra hozatalát üzleti titokra hivatkozással nem lehet megtiltani. A szabályozás megeremti az összhangot a Kbt. és az adatvédelmi törvény, illetve a Ptk. üzleti titokkal kapcsolatos új rendelkezései között.*”

5. Jegybankok

5.1. A jegybankok az államszervezetben

A jegybank nem olyan bank, mint a többi (nem hitelintézet), hanem az **államnak a központi bankja**. A központi és a kereskedelmi banki funkciók a legtöbb modern államban elkülönülnek. A központi bank csak a kereskedelmi bankokkal áll kapcsolatban, a vállalatokkal vagy lakossággal közvetlenül nem. A központi bankokat más elnevezéssel is szokták jelölni: pl. állami bank, nemzeti bank, jegybank, kibocsátó bank (Notenbank, Zettelbank, issuing bank), monetáris hatóság. Általánosságban a jegybank az a bank, amely a bankjegyeket és érméket kibocsátja (pénzemisszió) és folyamatosan hatást gyakorol a gazdaság egészének pénzmennyiségére, ezen kívül a pénzügyi folyamatokra. A jegybank legfontosabb feladata általában a fizetőeszköz értékének megőrzése; ez a mai modern jegybankok esetében leggyakrabban az infláció alacsony szinten tartását, az árak stabilitásának biztosítását jelenti. E tevékenységük során a jegybankok állami feladatot látnak el. Így minden államban rendszerint egy jegybank látja el a központi bank feladatait (kivételem például az Amerikai Egyesült Államok központi banki rendszere, a Federal Reserve System, gyakran használt rövidítéssel: Fed). Mivel azonban a fizetési rendszerek lehetnek nemzetek feletti, a jegybankok is működhetnek nemzetek feletti módon [pl. Európai Központi Bank (EKB)]. A jegybank egyik fő feladata a fizetőeszköz értékállóságának megőrzése. A modern pénznek nincs belső értéke, mint az arany- vagy ezüstpénznek, vagy más áru-pénznek. Mégis egy papírdarabért cserébe valamilyen árut vagy szolgáltatást lehet kapni, miközben magának a bankjegynek az előállítására törvény kötelez. Emellett egy papírdarab azért érhet sokat, mert bízunk abban, hogy a bankjegyre nyomtatott értékben mindig tudunk vásárolni árukat és szolgáltatásokat, mégpedig ugyanannyit, mint korábban, vagyis a pénz értéke nem csökken jelentősen,

mert – és ez a lényeg – az árak stabilak maradnak. Az árstabilitás megőrzése a jegybankok legfontosabb feladata.

5.2. A Magyar Nemzeti Bank

A Magyar Nemzeti Bank Magyarország központi bankja. A Magyar Nemzeti Bank felelős a monetáris politikáért. Jogállásából eredően az MNB nagyfokú függetlenséget élvez. Jegybanki függetlenségről beszélhetünk személyi, intézményi-funkcionális és pénzügyi értelemben.⁴⁵ A pénzügyi értelemben vizsgált jegybanki függetlenség a jegybankok állami költségvetéstől független működésének garanciáit tartalmazza. Azt is jelenti, hogy a banktól tőkét nem lehet elvonni, a bankot nem lehet arra kötelezni, hogy a kormányzatnak hitelt nyújtson. Az MNB felett a Számvevőszéknek van ellenőrzési jogköre. Hazánk önálló jegybankját már eredetileg is törvény hozta létre⁴⁶, részvénytársasági formában, 30 millió aranykorona részvénytőkével; a törvény feljogosította a bankot bankjegyek kibocsátására. A törvény azzal számolt, hogy átmenti idő után (1944. január 1-jétől) az állam a bankot a részvényesektől átveszi. Az első jegybanktörvényt közvetlenül megelőzte az a törvény⁴⁷, amely a Nemzetek Szövetségének közbejöttével megállapított jegyzőkönyvek törvénybe iktatásáról és lényegében 250 millió aranykorona kölcsön felhasználásáról szól. Ennek a XIII. cikke írta elő kötelezően a központi jegybank létesítését.

Jelenleg a jegybank egyetlen tulajdonosa az állam⁴⁸, az MNB részvényei az állam tulajdonában vannak.

5.3. A jegybank és a közpénzek

A jegybank nem része az államháztartásnak. A jegybank törvény tartalmaz szabályozást az államháztartással való kapcsolatot illetően. Kimondja a monetáris finanszírozás tilalmát (az „*állam*” – központi kormányzat, regionális vagy helyi közigazgatási szervek, közjogi testületek, egyéb közintézmények vagy közvállalkozások – részére nem nyújtható hitel, tilos közvetlenül az államtól államkötvényt vásárolni), a jegybank külföldi pénzben fennálló követeléseiből és kötelezettségeiből erdő árfolyamnyereség/veszteség eseteire tartalékolást ír elő, lehetővé teszi, hogy „*fiskális ügynökként*” tevékenykedjen az „*állam*” részére.

Ugyanakkor a Magyar Nemzeti Bank az Alaptörvényben nem önálló cím alatt, hanem „*A közpénzek*” címnél szerepel, a központi költségvetésre, a nemzeti vagyonra, az Állami Számvevőszékre és a Költségvetési Tanácsra vonatkozó előírások között. A jegybank, mint részvénytársaság teljes

⁴⁵ Lásd.: DR. KOVÁCSNÉ DR. SIPOS ÁGNES: *A jegybanki függetlenség fejlődéstörténetének vizsgálata a XVIII. századtól napjainkig*, PhD értekezés, Miskolc, 2007.

⁴⁶ 1924. évi V. törvénycikk a Magyar Nemzeti Bank létesítéséről és szabadalmáról, A Magyar Nemzeti Bank alapszabályai, 1. cikk, 5. cikk.

⁴⁷ 1924. évi IV. törvénycikk az államháztartás egyensúlyának helyreállításáról.

⁴⁸ 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról, 5. § (4) bekezdés.

egészeben állami tulajdonban áll, vagyis a nemzeti vagyon körébe⁴⁹ tartozik a jegybank is és a jegybank tulajdona is. A nemzeti vagyont illetően az Alaptörvény 38. cikke tartalmaz előírásokat; ezek alapvető célja a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás biztosítása, a nemzeti vagyon kezelésére vonatkozó tevékenység átláthatósága.

6. „A közpénzek”

Az Alaptörvény 36-44. cikkei alapján „A közpénzek” fogalma értelmezhető úgy, hogy az elsősorban és hagyományosan, szűk értelemben az államháztartáshoz, az állami bevételek beszedéséhez, az államháztartási pénzeszközök felhasználá-

láshoz, a költségvetési szervekhez, az „adófizetők pénzének” védelméhez, az „állami pénzekkel” történő hatékony gazdálkodáshoz kötődik.

Tágabb értelemben – az állami feladatok sokszínűségére és arra figyelemmel, hogy az állami feladatok egy része ellátható nemcsak költségvetési szervek útján, hanem költségvetésen kívüli, különféle jogállású és típusú szervezetekkel is – a közpénzek fogalma alá tartozónak lehet tekinteni azokat a forrásokat és ezek felhasználását is, amelyek végső soron az államháztartásból erednek és állami feladat ellátására szolgálnak.

A közpénzek körébe tartozhat az Alaptörvény szerkezete alapján a nemzeti vagyon kezelése, és ennek folytán azoknak a társaságoknak a gazdálkodása is, amelyekben az állam legalább többségi vagy más meghatározó befolyással rendelkezik.⁵⁰

⁴⁹ 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról, 1. § (2) bekezdés c) pont, 16. § (1) bekezdés f) pont.

⁵⁰ A kéziratot lezárták 2016. szeptember 27-én.