

KISS LÁSZLÓNÉ

A közpénzügyek alkotmányi szabályozásának néhány lehetőségéről

I.

Az alkotmányos alapok bővítésének időszerűségéről és szükségességéről

1. Az állampénzügyi viszonyok alkotmányosságának kérdései már több ízben szerepeltek a pénzügyi szakajtó hasábjain. A témakör feldolgozására vállalkozó szerzők a jogág alkotmányos alapjainak felvonultatásakor mélyrehatóan elemezték az alkotmány és más magas szintű jogszabályok pénzügyi viszonyokat érintő megoldásait, felvázolták a szabályozott tárgykörök katalógusát, s egyben elvégezték a vonatkozó joganyag nemzetközi (főként szocialista) összehasonlító feldolgozását és értékelését is.¹

A téma iránt érdeklődő olvasóban ezért joggal fogalmazódik meg a kérdés: lehet-e egyáltalán e témakörben újat, vagy méginkább mást mondani akkor, amikor az alkotmány állampénzügyi tárgyú rendelkezései évtizedek óta számottevően nem változtak, különösen pedig nem bővültek. Úgy gondoljuk, hogy éppen ez az a körülmény, ami miatt az alkotmányosság problematikájával foglalkozni ma is aktuális feladatot jelent. Nem kell hosszasan vizsgálnunk ugyanis ahhoz, hogy megállapíthassuk: *alkotmányunk jelenlegi szűkmarkú rendezése minden vitát kizáróan elégtelen ahhoz, hogy a jövőre nézve — garanciális igénnyel és jelentőséggel — a pénzügyi viszonyok alkotmánynál alacsonyabb szintű szabályozásának alaptörvényi háttérét jelenthetné.*

A témaválasztás időszerűségét emellett alátámasztja az *alkotmány 1990 körül várható átfogó revíziójának terve is*. Napjainkban már országos szintű kutatási főirány gondolzza és koordinálja az alkotmánymódosítással összefüggő előkészítő tudományos-kutatómunkát. Az alkotmányi revízió terve ugyanakkor a témával foglalkozó publikációk sorát „termelte ki”; s a szakirodalmi reflexiók egyik központi kérdése éppen a *gazdasági alkotmányosság* témaköre volt.²

2. A gazdasági alkotmányosság kérdései a szocialista jogirodalomban sokáig marginális kérdésnek számítottak. A szakirodalomban mindezt azzal hozzák szoros összefüggésbe, hogy a szigorúan központosított gazdaságirányítás viszonyai között egyáltalán fel sem merülhet a kölcsönös jogosultságok és kötelezettségek szimbiózisán építkező jogviszony gondolata.³ A gazdasági alkotmányosság létjogosultságának elismeréséhez tehát mindenképp az

¹ Nagy Tibor: A pénzügyi jog alkotmányos alapjai. Az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának Actái, V. kötet, 2. füzet.

Nagy Tibor: Az állami pénzügyekről szóló törvény a pénzügyi jogforrások rendszerében. Pénzügyi Szemle 1971. 10. sz.

Nagy Árpád: Az állampénzügyek jogi szabályozásának alkotmányos alapjai. Dolgozatok az állam- és jogtudományok köréből 7. Pécs, 1976.

² Sárközy Tamás: A gazdasági alkotmányosság lehetőségéről. Valóság, 1986. 2.

Sárközy Tamás: A gazdasági alkotmányosság problémái Magyarországon, különös tekintettel az állami vállalatok statusára. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája. Bp. 1986.

Halmi Gábor: Gazdaság és az alkotmány. Tervgazdasági Fórum, 1986. 2.

³ Sárközy Tamás: A gazdasági alkotmányosság lehetőségeiről. Valóság, 1986. 2. 6—7. p.

irányítási mechanizmus megváltoztatására — közvetetté válására — van szükség. A magyar irányítási rendszer eddigi gyakorlatának története jól példázza azonban azt is, hogy a direktív irányítás „visszarendeződésének” veszélyei mindaddig fennmaradnak, amíg nem alakul ki az irányítás közvetett eszközeivel és módszereivel konzisztens szervezeti-intézményi struktúra és kapcsolatrendszer. Ezért csatlakozunk azokhoz a nézetekhez, amelyek a gazdasági alkotmányosság szempontjából is kardinális kérdésnek tartják a gazdaságirányító államigazgatás (alapító szervek) és a gazdálkodó szervezeti szféra intézményes szétválasztását.⁴ Ez lehet az alapja ugyanis a gazdaságirányítói-gazdálkodási funkciók karakterisztikus elkülönítésének és a funkciók realizálását biztosító jogositványok és kötelezettségek egzakt elhatárolásának. Ezen az elvi bázison nyugodva kell folytatni azt a jogalkotási gyakorlatot, amely az utóbbi időszak gazdasági jogalkotását jellemzi. Ez a jogalkotási periódus ugyanis több olyan magas szintű jogszabállyal is fémjelezhető, amelyek a gazdálkodó szervezetek viszonyait rendezik, s eközben szabályozzák a gazdaságirányítás és gazdálkodó szervezeti szféra — állampénzügyi keretekben is bonyolódó — kapcsolatait.

Úgy tűnik tehát, hogy a direkt elemek felélesztésével operáló gazdaságirányítás korszaka lejárt, s e szisztéma — a tapasztalatok szerint — már felélte tartalékait. E felismeréssel összhangban egyre erőteljesebben fogalmazódik meg az az igény, hogy a jogi szabályozás teremtessen megfelelő, hatékony garanciákat az irányítás rendszer egészének stabilizálása érdekében. Ez pedig magától értetődően felveti a gazdasági és gazdaságirányítási viszonyok — mainál jóval részletesebb és alaposabb — alkotmányi szabályozásának a szükségességét is. Mindezekkel összefüggésben — mostmár tárgyunkra koncentrálna — igényként támasztható, hogy a gazdaságirányítás egyik nagyon fontos területe, a pénzügyi irányítás, s az ennek eredményeként jelentkező állampénzügyi viszonyok is a jelenleginél jóval nagyobb terjedelemben és részletzettséggel kapjanak helyet az alaptörvény rendelkezései között.

3. A probléma részletes kifejtése előtt azonban még egy rövid megjegyzés is ide kívánkozik. Általánosan tapasztalható jelenség a jogirodalomban, hogy az alkotmányosság fogalmát a szerzők „kiterjesztő értelmezéssel” használják. Eszerint az alkotmányosságot nemcsak kifejezetten az alkotmányban szereplő jogtételek, jogelvek reprezentálják, hanem azok a törvények is, amelyek „alkotmányos jelentőségű” rendelkezéseket tartalmaznak. A szűkmarkú alkotmányi szabályozás miatt például a pénzügyi jog alkotmányos alapjait inkább más törvényekben, semmint az alkotmányban találhatjuk. Magunk viszont úgy gondoljuk, hogy erre a vizsgálati „metódusra” azért volt szükség, mert az alkotmány rendelkezései — a rendezés mélységére és terjedelmére figyelemmel — messze nem alkalmasak az alkotmányos alapok „bizonyítására”, „kimutatására”. Sokkal közelebb áll hozzánk az a nézet, amely szerint az alkotmány normatív erejét garantáló és szankcionáló intézményi megoldásoknak nem általában a törvényhozáshoz, hanem magához az alkotmányhoz kell kapcsolódnuk.⁵ Nem lehet tehát egyszerűen egyenlőségjelet tenni az alkotmány és a törvények közé, hiszen az alkotmány — alaptörvényként — egyúttal a törvényhozás számára is „zsinórmértékül” szolgál. Ez a körülmény is aláhúzza a mainál jóval részletesebb alkotmányi szabályozás követelését, s egy „jogiasabb” alkotmány létrehozásának az igényét. Az alaptörvény csak ez esetben lesz képes eleget tenni a vele szemben támasztott elvárásoknak, közelebből annak, hogy mint a jogrendszer egészének kiemelkedő pozícióban lévő és különleges eljárással megalkotott törvénye alapját jelenthesse valamennyi jogi cselekménynek és normatív aktusnak.

⁴ Sárközy Tamás: i. m. 10—12. p.

⁵ Takács Albert: A jogállam társadalmi és jogi feltételei. Jogtudományi Közlöny, 1986. 11. 528. p.

A pénzügyi viszonyok szabályozása a szocialista alkotmányban

Ahhoz, hogy a pénzügyi viszonyok alkotmányi szabályozására (szabályozhatóságára) nézve megalapozott következtetéseket tudjunk megfogalmazni, mindenekelőtt arra van szükség, hogy áttekintsük e viszonyok megjelenésének tartalmát és formáját a szocialista alkotmányokban. Alapos okkal vélelmezhető ugyanis, hogy a társadalmi rendszer azonosságának köszönhetően hasznosítható megoldási módozatokat is sikerül találnunk, amelyek később — javaslataink megtevélekor — közvetlenül is mérlegelés tárgyai lehetnek.

1. A sort a *Szovjetunió* alkotmányával nyitjuk (hisz ez az alkotmány valamennyi népi demokratikus állam alkotmányában mintául szolgált), amelynek elsősorban a következő rendelkezései tűnnek figyelemre méltóknak:

„Az állam a szocializmus »mindenki képességei szerint, mindenkinek munkája szerint« elvének megfelelően ellenőrzi a munka és a fogyasztás mértékét. *Az állam meghatározza az adó alá eső jövedelmek adójának nagyságát.*” (14. cikkely.)

„*A gazdaság irányítása* a gazdasági és szociális fejlesztés állami tervei alapján történik az ágazati és a területi elv figyelembevételével, a központosított irányítást összekapcsolva a vállalatok, egyesülések és egyéb szervezetek gazdasági önállóságával és kezdeményezésével. Emellett aktívan felhasználják az *önálló gazdasági elszámolást, a nyereséget, az önköltséget, más gazdasági szabályozókat és ösztönzőket.*” (16. cikkely.)

„A legfelsőbb államhatalmi és államigazgatási szervein keresztül a *Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetségének hatáskörébe tartozik:*

(5) Az egységes szociális gazdasági politika megvalósítása, az ország gazdaságának irányítása; a tudományos-műszaki haladás alapvető irányzatainak kijelölése és az ásványi kincsek ésszerű hasznosítására és védelmére irányuló általános intézkedések; az *SZSZKSZ gazdasági és szociális fejlesztési állami terveinek kidolgozása és jóváhagyása, a végrehajtásukról szóló jelentések jóváhagyása;*

(6) Az *SZSZKSZ egységes állami költségvetésének kidolgozása és jóváhagyása, a végrehajtásáról szóló jelentés jóváhagyása; az egységes pénzügyi és hitelrendszer irányítása; az SZSZKSZ állami költségvetésének kialakításából befolyó adók és jövedelmek megszabása; az ár- és munkabéripolitika meghatározása.*” (73. cikkely.)

A *Minisztertanács* jogosult az *SZSZKSZ* hatáskörébe tartozó összes államigazgatási kérdések eldöntésére, amennyiben ezek a kérdések az alkotmány értelmében nem tartoznak az *SZSZKSZ* Legfelsőbb Tanácsának és az *SZSZKSZ* Legfelsőbb Tanácsa Elnökségének az illetékességébe. E felhatalmazása keretei között különösen a következő pénzügyi természetű ügyek felől dönt:

a) Intézkedéseket dolgoz ki a *pénzügyi- és a hitelrendszer* erősítésére.

b) Megállapítja az *egységes árpolitikát.*

c) Megszervezi a *bankok irányítását.*

d) Kidolgozza és az *SZSZKSZ* Legfelsőbb Tanácsa elé terjeszti az *SZSZKSZ* folyó és távlati gazdasági és szociális állami fejlesztési terveit, az *SZSZKSZ* állami költségvetését; intézkedéseket tesz az állami terv és költségvetés végrehajtására; jelentést tesz az *SZSZKSZ* Legfelsőbb Tanácsának a terv teljesítéséről és a költségvetés végrehajtásáról. [131. cikkely (1)—(2) bek.]

A népképviselők *helyi tanácsai* irányítják területükön az állami gazdasági és szociális-kulturális építést; jóváhagyják a gazdasági és szociális fejlesztési terveket és a helyi költségvetést. (146. cikkely.)

2. *Bulgária* alkotmányának 18. cikke elvi éllel rögzíti, hogy az *állami gazdasági szervezetek a tevékenységüket az önálló elszámolás elvei szerint valósítják meg.*

Minthogy az állampolgárok lakáshoz juttatása Bulgáriában is a kiemelt állami feladatok közé tartozik, ezért az alkotmány maga is szól e jelentős állami és társadalmi tevékenységről, nem megelégedkezve azonban arról sem, hogy említésre kerüljön a feladatteljesítés egyik lényeges pénzügyi alkotóeleme is. „Az állampolgárok lakásszükségeinek a kielégítése céljából az állam állami földterületen építési jogot biztosít és hitelt folyósít.” [21. cikk. (3) bek.]

Említésre méltó az alkotmány személyi tulajdonnal foglalkozó megállapításainak egyike is, amely — eltérően más szocialista alkotmányoktól — a megtakarított pénzeszközöket is a személyi tulajdon részeként kezeli, s ilyenként védelemben részesíti. „Az állam védelmezi a munkával és egyéb törvényes úton szerzett személyi tulajdont, beleértve a megtakarított pénzüsszeget is.” [21. cikk. (4) bek.]

Az állami költségvetés alapja Bulgáriában az egységes társadalmi-gazdasági terv. [22. cikk (4) bek.]

Az állam sokoldalú támogatásban részesíti a mezőgazdasági termelőszoövetkezeteket. [23. cikk. (2) bek.]

Az alkotmány kifejezetten említi az állampolgárok adókötelezettségét, és pedig a következőkről szólva: „Az állampolgárok adókötelezettségeit a jövedelmi és vagyoni helyzetük alapján a törvény állapítja meg.” (64. cikk.)

A pénzügyi viszonyok újabb köréről az alkotmány a Népgyűlésről szóló IV. fejezetben emlékezik meg. Különösen két rendelkezése méltó a megkülönböztetett figyelemre: A Népgyűlés „elfogadja az állam költségvetését és a kormány beszámolóját az előző évi költségvetés végrehajtásáról”. [78. cikk (7) bek.] Továbbá: „megállapítja az adókat és meghatározza azok mértékét.” Az állami szervek által fizetendő adók mértékének a meghatározását rábízhatja a Minisztertanácsra. [78. cikk. (8) bek.]

Az Allamtanács, mint az államhatalom legfelsőbb állandóan működő szerve ugyancsak részt kapott a pénzügyi viszonyok legfelsőbb szintű alakításában. Így: az Alkotmány 93. cikk. (22) bekezdése felhatalmazza e szervet arra, hogy elengedje az állam irányában fennálló, be nem hajtható tartozásokat. Rendkívüli helyzetben, külön felhatalmazása van arra, hogy jóváhagyja az egységes társadalmi-gazdasági fejlesztési terveket és a költségvetést, valamint az azok végrehajtására vonatkozó beszámolókat is. [95. cikk. (2) bek.]

A Minisztertanács az államhatalom legfelsőbb végrehajtó és rendelkező szerveként „elkészíti az ország egységes társadalmi-gazdasági fejlesztési terveinek tervezeteit és a Népgyűlés elé terjeszti azokat; elkészíti az éves állami költségvetés tervezetét és a Népgyűlés elé terjeszti azt; szervezi, irányítja és ellenőrzi az ország egységes társadalmi-gazdasági fejlesztési terveinek és az állami költségvetésnek a teljesítését.” [103. cikk. (3), (4), (5) bek.]

Az alkotmány a népi tanácsok hatásköreinek részletezése során egy pénzügyi természetű hatáskört nevesít kifejezetten. „A népi tanácsok a társadalmi-gazdasági fejlesztésre vonatkozó egységes állami tervnek és az állami költségvetésnek megfelelően saját társadalmi-gazdasági fejlesztési tervet és költségvetést dolgoznak ki és fogadnak el, megszerzik és ellenőrzik azok teljesítését.” [114. cikk. (3) bek.]

3. A csehszlovák alkotmánytörvény — hasonlóan más, föderális államokhoz — külön kezeli a szövetségi és a tagállamok hatásköreit. A pénzügyi viszonyok szabályozását illetően ez főképpen a következő hatáskörtelepítést takarja:

„A Csehszlovák Szocialista Köztársaság kizárólagos hatáskörébe tartozik:

c) A valutaügyek.

d) A szövetségi állami anyagi tartalékok.” [7. cikk. (1) bek.]

A szövetségi állam és a két köztársaság hatáskörébe tartoznak ugyanakkor:

a) A tervezés

b) a pénzügyek

c) a bankrendszer

d) az árúgyek

e) a külföldi gazdasági kapcsolatok. [8. cikk (1) bek.]

A Csehszlovák Szocialista Köztársaság *pénzgazdálkodásának* alapját a szövetségi állami költségvetés képezi. A köztársaságok pénzgazdálkodásának alapját az állami költségvetésük képezi. Az államszövetség állami költségvetését a Szövetségi Gyűlés, a köztársaságok állami költségvetését pedig törvényeikkel a nemzeti tanácsok hagyják jóvá, mindig egy évi időszakra. Mindkét köztársaság állami költségvetése felöleli a pénzügyi viszonyokat a népgazdaság és a közigazgatás valamennyi területén, kivéve azokat a tevékenységeket, amelyeket a szövetségi állami költségvetés fedez. Mindkét köztársaság állami költségvetésének szervező része a nemzeti bizottságok költségvetésével való kapcsolat. A szövetségi állami költségvetés bevételi forrásai a taxatív módon meghatározott adók, befizetések, a belőlük való részesedések és a Szövetségi Gyűlés törvényében meghatározott további bevételek, úgyszintén a szövetségi szervek és az alárendelt szervezetek tevékenységéből származó bevételek. [11. cikk. (1), (2), (3) bek.]

A csehszlovák *államszövetségről szóló alkotmánytörvény részletesen szól a költségvetés főbb kiadási tétéleiről is*. Ennek megfelelően:

„A szövetségi állami költségvetésből fedezik:

- a) A Csehszlovák Szocialista Köztársaság *nemzetvédelmi kiadásait, a szövetségi szervek tevékenységének kiadásait, a szövetségi anyagi tartalékok létrehozásának kiadásait és a szövetségi szervezeteknek szóló dotációkat,*
- b) a *kiemelt feladatok finanszírozására szolgáló dotációkat, amennyiben terjedelmük és fontosságuk az államszövetség szempontjából ezt megkívánja, továbbá a Cseh Szocialista Köztársaság és a Szlovák Szocialista Köztársaság közti gazdasági különbségek kiegyenlítésére szükséges összegeket,*
- c) a két köztársaság állami költségvetésének juttatott *dotációkat és szubvenciókat a nemzeti gazdaságok további fejlesztése céljából.*
- d) a Szövetségi Gyűlés költségvetési törvényében meghatározott *egyéb kiadásokat.*” [11. cikk. (4) bek.]

A szövetségi állami költségvetés *bevételeit* biztosító forrásokat, a *szövetségi állami költségvetés és a két köztársaság állami költségvetése közti kapcsolatokat,* továbbá a *költségvetési gazdálkodás elveit* a Szövetségi Gyűlés *törvénye* határozza meg. A *szövetségi állam,* valamint a *két köztársaság* a saját állami költségvetéséhez kapcsolódó *célapokat* hozhat létre; a *célapokat törvény útján* létesítik. [11. cikk. (5), (6) bek.] A *szövetségi állam határozza meg azokat a keretszabályokat, amelyekhez a dotációs, illetőleg a befizetési kötelezettségeket enyhítő politika alkalmazódik.* [11. cikk. (7) bek.] A szövetségi állami költségvetés elfogadása terén a két kamarának közös határozatot kell hoznia. Ha ez nem sikerülne, úgy egyeztető eljárás lefolytatására van szükség. Ha pedig az állami költségvetés ügyében a költségvetési év kezdetéig sem sikerülne megállapodásra jutni, úgy az *ideiglenes költségvetésre* vonatkozó törvényes rendelkezések szerint kell gazdálkodni. [44. cikk. (4) bek.]

„*Adók és illetékek csak a törvény alapján* róhatók ki.” (12. cikk.) Az alkotmány az utóbbiakról részletesebb szabályozást is ad, ez azonban nem csupán arra az igényre vezethető vissza, hogy a tárgykörök szabályozása terén a megfelelő munkamegosztás kialakítása feltétlenül szükséges. Éppen ezért továbbra is iparkodunk a szabályozás lényeges tartalmi elemeit hűen és viszonylagos részletességgel bemutatni.

„A Szövetségi Gyűlés törvényei szabályozzák a vállalati adókat és befizetéseket, a forgalmi adót, a jövedelemadót, a mezőgazdasági adót, a béradót, a művészeti és irodalmi tevékenység adóját, a gépjárműadót (közúti adót), a lakosság bevételeiből fizetendő adót, a pénz- és biztosító intézetek adóját (befizetéseit). A Szövetségi Gyűlés törvényei szabályozzák azokat az illetékeket is, amelyek természetüknél fogva kizárólag vagy túlnyomórészt kül-

földi kapcsolatokkal állnak összefüggésben vagy a szövetségi szervek hatáskörének gyakorlásával függnek össze.” [12. cikk (2) bek.]

Az előbb nem említett adókat és illetékeket a nemzeti tanácsok törvényei állapítják meg.

„Az igazgatás, a behajtás és az ellenőrzés joga mindenfajta adó (befizetés) és illeték (bírság) esetében a köztársaságok központi szerveit és megbízásuk alapján a nemzeti bizottságokat vagy más szerveket illeti meg azon esetek kivételével, amikor a Csehszlovák Szocialista Köztársaság kizárólagos hatásköre alapján az illetékeket (bírságokat) a szövetségi szervek hajtják be. A szövetségi szerveknek jogukban áll ellenőrizni a szövetségi állami költségvetésnek szóló befizetéseket. A Szövetségi Gyűlés törvénye a kivételekről és az engedményekről szóló döntést a szövetségi szervekre bízhatja, ha az illető adókat és illetékeket a (2) bekezdés alapján a szövetségi szervek által közvetlenül irányított szervezetek fizetik, vagy ha az illetékeket a (2) bekezdés alapján a szövetségi szervek hajtják be.” [12. cikk (4) bek.]

A szövetségi állam hatáskörébe tartozik a *vámügyek szabályozása*, a *vámpolitika* és a *vámtarifák meghatározása* is.

A *bankrendszerrel* kapcsolatos főbb rendelkezések ugyancsak alkotmányi szabályozás tárgyai. E téren azonban a *Szövetségi Gyűlés reguláló szerepe a domináns*, amit a következő rendelkezések is igazolhatnak:

„A bankrendszer területén a *Csehszlovák Szocialista Köztársaság hatáskörébe* tartozik:

- a) a *deviza- és hitelpolitika koncepciójának kidolgozása* és a megvalósításhoz szükséges eszközök megvásárlása,
- b) a *devizatartalékok terjedelmének meghatározása és igazgatásuk módjának a szabályozása.*” [14. cikk. (1) bek.]

Figyelmet érdemlő a következő rendelkezés is. „A Csehszlovák *Állami Bank* helyzetét, kötelességeit és felelősségét, továbbá igazgatásának módját és a köztársaságok szerveivel való kapcsolatait a Szövetségi Gyűlés *törvénye* szabályozza. A Szövetségi Gyűlés törvénye határozza meg a többi bank helyzetét és jogállását is.” [14. cikk. (2) bek.]

A csehszlovák alkotmány a *nemzeti tanácsok* néhány pénzügyi feladatköréből is megemlékezik. Így: „A nemzeti bizottságok munkájukban az állami népgazdaságfejlesztési tervhez igazodnak. Részt vesznek e terv kidolgozásában és megvalósításában. A tervvel összhangban és e terv alapján meghatározzák területük fejlesztésének tervét ... A tervfeladatok teljesítéséhez anyagi és pénzügyi eszközökkel rendelkeznek és felelős módon gazdálkodnak velük. A nemzeti bizottságok pénzügyi gazdálkodásának alapja az általuk kidolgozott és az állami költségvetés részét alkotó költségvetésük.” (90. cikk.)

4. A *jugoszláv* alkotmányban fellelhető megoldások és szabályozási módszerek a sajátos öngazgatási koncepció valóráváltásának követelményei által determináltak. Ennek megfelelően a többi szocialista országokétól eltérő megoldások már rögtön az alkotmány elején érzékelhetők. Pl. „A jövedelemnek azt a részét, amely kivételesen kedvező természeti feltételek között végzett munka, vagy kivételes piaci kedvezmények vagy más kivételes jövedelemszerzési kedvezmények eredménye, az öngazgatási megegyezéssel és a törvénnyel összhangban, a társult munka e jövedelmét létrehozó szervezetének fejlesztésére, vagy a társult munka anyagi alapjának a községben és a köztársaságban, illetőleg az autonóm tartományban való fejlesztésére kell fordítani. A jövedelem azon részének igazgatása, amelyet a társult munka anyagi alapjának a községben vagy a köztársaságban, illetőleg az autonóm tartományban való fejlesztésére fordítanak, az öngazgatás elvein alapul.” (18. szakasz.)

A dolgozók a társult munka alapszervezetében maguk osztják el a keletkezett jövedelmeket a saját személyi és közös fogyasztásukra, a társult munka anyagi alapjának bővítésére és a tartalékokra.

A dolgozók a társult munkában részt vesznek az alkotmányban megállapított általános társadalmi szükségletek kielégítésében, mégpedig úgy, hogy a társadalmi-politikai közös-

ségekben a társult munka alapszervezetének jövedelme és a saját személyi jövedelmük után e közösségeknek *adó*t és *más illetéket* fizetnek azzal a rendeltetéssel, illetőleg céllal összhangban, amelyekre az adókból és más illetékekből befolyó eszközök szolgálnak. (33. szakasz.) A társadalmi-politikai közösségek adó- és más illetékfizetési kötelezettségét a gazdaság képességeitől függően úgy állapítják meg, hogy az a társadalmi össz munkatermelékenység elért fokával, valamint lehetőségeinek és a társadalom termelőerői hosszú távú fejlesztése érdekében megfelelő anyagi és társadalmi fejlődés szükségleteivel összhangban biztosítsa a dolgozók személyi és közös szükségleteinek, valamint a bővített újratermelés szükségleteinek a kielégítését.

A társult munka szervezeti *jogosultak bankok alapítására* is. (39. szakasz.) Az ilyen bankok igazgatását, illetőleg ügyvitelét a bankalapításról szóló öngazgatási megegyezés, a bank alapszabálya, valamint a törvény szabályozza.

A hitelrendszer egységes elveivel összhangban *törvény szabályozza a takarékbetétek gyűjtésére alapított pénzügyi szervezetek tevékenységét és igazgatását* is, valamint a bankoknak a takarékbetétek gyűjtésére vonatkozó tevékenységét. Továbbá: az állampolgároknak azokat a jogait, hogy takarékbetéteik alapján részt vehessenek az említett pénzügyi szervezetek munkájának igazgatásában, valamint hogy a szerződéses kamaton kívül más kedvezményeket is szerezzenek, *törvény szabályozza*. (40. szakasz.)

A *község* dolgozói az *adók, illetékek és közterhek* forrásainak és nemeinek törvényben megállapított rendszere keretében a *községben önállóan döntenek* az általános társadalmi szükségletek fedezésének terjedelméről és módjáról. (118. szakasz.) Ugyanakkor azonban *mindenki köteles egyenlő feltételekkel és anyagi lehetőségeihez mérten a saját eszközeivel is hozzájárulni az általános társadalmi szükségletek kielégítéséhez*. (195. szakasz.)

Az alkotmány 259. szakasza rögzíti, hogy „a *pénzrendszer* és a *hitelrendszer* alapjai egységesek; a *fizetési forgalom* egységes elvek szerint valósul meg.

A Képviselőház által megállapított *közös pénzkibocsátási politikát* az egységes monetáris rendszer intézményei, a Nemzeti Bank, a köztársasági nemzeti bankok és az autonóm tartományi nemzeti bankok valósítják meg. (260. szakasz.) *Papírpénz* és *pénzérme kibocsátására* a Nemzeti Bank kapott felhatalmazást. *E pénzintézetek feladatkörét, tevékenységük főbb irányait és kereteit az alaptörvény 260—264. szakaszai részleteiben is meghatározzák*.

Garanciális jelentőségű az alkotmány 264. szakasza, amely expressis verbis kimondja, hogy „az *adók, illetékek és egyéb közterhek* rendszerét, forrásait és nemeit *törvény* szabályozza.

A föderáció összes bevételeit és kiadásait a föderáció *költségvetése* állapítja meg. (279. szakasz.) Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a föderáció költségvetésében előirányzott összkiadások keretén kívül a föderáció csak akkor létesíthet alapokat vagy vállalhat hitel- vagy más kötelezettségeket, ha erre az alkotmány felhatalmazást adott, vagy ha az alap létesítésével, illetőleg ilyen kötelezettségek vállalásával a köztársaságok és az autonóm tartományok egyet-értenek.

5. A *lengyel* alkotmány alapján a Szejm több évre szóló nemzeti *társadalmi-gazdasági tervet* fogad el, amely alapját képezi az éves költségvetéseknek. Az utóbbi elfogadása tárgyában ugyancsak a Szejm dönt. [24. cikk. (1), (2) bek.] Az előző évi költségvetéssel és a nemzeti társadalmi-gazdasági terv végrehajtásával kapcsolatos felmentést a kormánynak szintén a Szejm adja meg. [24. cikk. (3) bek.]

A *Minisztertanács* kulcsszerepet tölt be az előbb említett pénzügyi feladatok megoldásában. Ennek megfelelően: „A Minisztertanács:

2. Évente elfogadja és a Szejm elé terjeszti az állami költségvetés tervezetét és a több évre szóló nemzeti társadalmi-gazdasági tervjavaslatot;
3. Elfogadja az éves nemzeti társadalmi-gazdasági terveket.
5. Gondoskodik a nemzeti társadalmi-gazdasági terv és az állami költségvetés végrehajtásáról;

6. Évente jelentést terjeszt a Szejm elé az állami költségvetés végrehajtásáról.” (41. cikk.) Az alkotmány 4. fejezete külön említést tesz a *Legfelsőbb Ellenőrzési Kamaráról*, előírva, hogy „a Legfelsőbb Ellenőrzési Kamara hivatott ellenőrizni az államigazgatási szervek, valamint a nekik alárendelt vállalatok és más szervezeti egységek gazdasági, pénzügyi és szervezőigazgatási tevékenységét a törvényesség, a gazdaságosság, a célszerűség és a tisztesség szempontjából”. [34. cikk. (1) bek.] Előre kell azonban bocsátanunk, hogy e szerv — bármennyire is megtévesztőnek tűnik jogkörének tartalma — nem azt a feladatot látja el, mint amelyet egyes polgári államokban a Legfőbb Számvevőszékek gyakorolnak. Valójában itt egy *általános ellenőrzést gyakorló szervről van szó*, amely munkáját a Minisztertanács elnökének felügyelete alatt végzi. „A Legfelsőbb Ellenőrzési Kamara úgyszintén ellenőrizheti azt is, hogy a szövetségi szervek, társadalmi szervezetek, valamint gazdasági egységek ne lépjék túl az alkotmányban megállapított hatáskörüket.” [34. cikk. (2) bek.]

A *nemzeti tanácsok* minden helyi erőforrást és lehetőséget felhasználnak a terület minden oldalú gazdasági és kulturális fejlesztésére, a lakosság közellátási és közszolgáltatási szükségleteinek a jobb kielégítésére, valamint a kommunális, közoktatási, kulturális, egészségügyi és sportszervezetek és intézmények továbbfejlesztésére. [49. cikk. (1) bek.] Ebből az általános feladatkörükből következik, hogy a helyi államigazgatási szervek javaslatai alapján meghatározzák a vajdaság, a város, a városi kerület és a nagyközség társadalmi-gazdasági tervét és költségvetését. [49. cikk. (2) bek.]

6. Az *NDK* alkotmányának 2. fejezete (a gazdasági alapokról szólva) általános vonásai-ban jellemzi az állam pénzügyi viszonyok területén kifejtett munkáját. Ennek megfelelően: „A Német Demokratikus Köztársaságban érvényesül a népgazdaság, valamint a társadalmi élet összes többi területe irányításának és tervezésének alapelve. A Német Demokratikus Köztársaság népgazdasága szocialista tervgazdaság ... A társadalmi fejlődés alapvető kérdéseiben a központi állami irányítás és tervezés a helyi állami szervek saját felelősségével, valamint a dolgozók kezdeményezésével párosul.” [9. cikk. (3) bek.]

„A *valuta- és pénzügyi rendszert* a szocialista állam állapítja meg. *Közterheket és adókat törvények alapján* szednek.” [9. cikk. (4) bek.] „A *külgazdaság*, beleértve a *külkereskedelmet* és a *valutagazdálkodást*, állami monopólium.” [9. cikk. (5) bek.]

7. A *román* alkotmány a *Nagy Nemzetgyűlés* jogkörei között szól arról, hogy e szerv fogadja el az egységes országos gazdasági-társadalmi fejlesztési tervet, az állami költségvetést és a költségvetési év általános zárszámadását. (43. cikk. (3) bek.) E területen azonban az *Államtanácsot* is jogaival ruházta fel az alkotmány, ám ez utóbbi szerv csak korlátozásokkal gyakorolhatja az említett jogkörét. „Az egységes országos gazdasági-társadalmi fejlesztési tervet, az állami költségvetést, valamint a költségvetési év általános zárszámadását az Államtanács csak akkor fogadhatja el, ha a Nagy Nemzetgyűlés rendkívüli körülmények miatt nem ülhet össze.” [64. cikk. (1) bek.]

A *Minisztertanács* az államigazgatás legfelsőbb szerveként kidolgozza az egységes országos gazdasági-társadalmi fejlesztési terv tervezetét és az állami költségvetés-tervezetét, valamint bármely más törvénytervezetet; kidolgoz törvényerejű rendelet-tervezeteket. [77. cikk. (4) bek.] Intézkedik az egységes országos gazdasági-társadalmi fejlesztési terv és az állami költségvetés megvalósítására; összeállítja az egységes országos gazdasági-társadalmi fejlesztési terv teljesítéséről szóló általános jelentést és a költségvetési év általános zárszámadását. [77. cikk (5) bek.]

A *néptanácsok* a maguk illetékességi területére elfogadják a helyi gazdasági tervet és költségvetést, jóváhagyják a költségvetési év zárszámadását. (87. cikk. (1) bek.) A helyi gazdasági tervet és a költségvetés tervezetét a helyi néptanácsok *végrehajtó bizottságai* készítik el, s ugyanők felelősek a helyi gazdasági terv és a költségvetés végrehajtásáért is; elkészítik a helyi gazdasági terv teljesítésére vonatkozó jelentést; ugyanígy a költségvetési év zárszámadását is. [95. cikk. (4) bek.]

8. Az *albán* alkotmány 31. cikkelye értelmében: „*a lakosság semmiféle adót és illetéket nem fizet*”. Ennek megfelelően a pénzügyi viszonyoknak eleve szűkebb köre válhatott alkotmányi szabályozás tárgyává. Mindamellett általánosságban is konceptálható, hogy a pénzügyi szabályozásnak legfeljebb a nyomai lelhetők fel az alkotmányban. Néhány rendelkezés: A *népgyűlés*: „jóváhagyja az ország és az államháztartás gazdasági és kulturális fejlesztési tervét”. (67. cikk.) A *Minisztertanács* „az ország tudományos és kulturális fejlesztési tervének és az államháztartási tervnek megfelelően dolgozik, szervezi és ellenőrzi ezek végrehajtását, irányítja és ellenőrzi az ország pénzügyi, valutáris és hitel ügyeit”. (81. cikk.) A helyi *néptanácsok* saját *államháztartási tervüket maguk hagyják jóvá*. (93. cikk.)

9. Végül az európai szocialista államok alkotmányai mellett vizsgáljuk meg egy távoli szocialista ország, *Kuba* alkotmányának pénzügyi tárgyú rendelkezéseit is.

Az alkotmány 73. cikkelye a *Népi Hatalom Országos Gyűlésének* jogkörét részletezve a következő pénzügyi hatáskörökről emlékezik meg.

„A Népi Hatalom Országos Gyűlése jogkörében:

·
·
·

e) megvitatja és jóváhagyja az országos gazdasági és társadalmi fejlesztési terveket;

f) megvitatja és jóváhagyja az állami költségvetést;

g) jóváhagyja a nemzetgazdasági tervezés és irányítás rendszerének alapelveit;

h) meghatározza a pénzügyi- és a hitelrendszert.”

A *Minisztertanács* jogköre gyakorlatilag az előbbiekhöz igazodik. Nevezetesen: „A *Minisztertanács* jogkörében:

·
·
·

b) javaslatot tesz az állam átfogó gazdasági és társadalmi fejlesztési terveire, s szervezi, irányítja és ellenőrzi ezeknek a Népi Hatalom Országos Gyűlése jóváhagyása utáni végrehajtását;

·
·
·

f) kidolgozza az állami költségvetés tervezetét és a Népi Hatalom Országos Gyűlése jóváhagyása után örködik annak végrehajtásán;

g) a pénzügyi- és hitelrendszer megszilárdítására intézkedéseket tesz.” (96. cikk.)

III.

Az állampénzügyi viszonyok szabályozása hazánkban de lege lata — de lege ferenda

1. A magyar alkotmány állampénzügyi viszonyokkal foglalkozó szabályozási megoldásait vizsgálva, azzal a megállapítással kezdhetjük, hogy *alig vannak a magyar alkotmányban beszámítási pontokként figyelembe vehető nyomai a közpénzügyi viszonyok szabályozásának*. Az alkotmány vonatkozó rendelkezései e téren szinte alig változtak az alaptörvény hatálybalépése óta. Ez már amiatt is szövére tehető, mivel a szocialista alkotmányosság mellőzhetetlen követelménye, hogy az alkotmányi szabályozás ne maradjon el a szabályozandó viszonyok valóságos fejlődésétől.⁶ Ha tehát csupán ezt a követelményt tesszük magunkévá,

⁶ *Ádám Antal*: A magyar alkotmányos élet főbb jellemzői és néhány problémája az 1980-as évek idején. Dolgozatok az állam- és jogtudományok köréből. XIV. Pécs, 1983. 40. p.

már ezen az alapon is kifogásolhatjuk, hogy *a magyar alkotmány szinte alig fejez ki valamit azokból a nagy horderejű változásokból, amelyek időközben a gazdasági viszonyokban (irányítási mechanizmus, tulajdonviszonyok stb.) bekövetkeztek. Az alaptörvény ugyanis kizárólag a költségvetés megalkotásáról (végrehajtásának elfogadásáról) és a népgazdasági terv meghatározásáról rendelkezik az országgyűlési jogköröket felsorakoztató 19. §-ában. Emellett a tanácsokról szóló fejezetében deklarálja a tanácsi önálló gazdálkodást, melynek néhány tartalmi összetevőjét is kibontja. Itt említendő még meg az a szakasz is, amely a társadalmi rendre irányuló alaptörvényi szabályok között deklarálja az állami vállalatok és a gazdálkodó szervezetek önálló gazdálkodását.*

Mindezek alapján megállapítható, hogy *a hatályos alkotmány az állampénzügyi viszonyokat érintően nagyvonalú, főként deklaratív tartalmú rendezést ad; ugyanakkor pedig lényeges, érdemi kérdésekben egyáltalán nem is foglal állást.*

Az alábbiakban megkíséreljük összefoglalni azokat a javaslatainkat, amelyek a pénzügyi jogi szabályozás alkotmányos alapjainak bővítésére irányulnak.

2. A francia forradalom óta valamennyi alkotmány „hagyományos” szabályozási területének számít az *állami költségvetés*. A hatályos magyar alkotmány — mint már fent is említettük — a költségvetésről az országgyűlési jogkörök körében tesz említést olyképpen, hogy a legfelsőbb népképviselői szerv hatáskörébe utalja annak elfogadását, valamint a zárszámadás jóváhagyását. Úgy gondoljuk, azonban, hogy *a költségvetésre vonatkozó alkotmányi szabályok semmi esetre sem „rekedhetnének” meg a határkör-telepítés „szintjén”*. Az alkotmányi rendezés e tárgyban *feltétlenül bővítendő, amit a központi pénzalapnak a népgazdaságban betöltött feladata, funkciója is igényelne*. A költségvetés társadalmi közös fogyasztást finanszírozó funkciója és gazdaságirányítói szerepköre egyaránt indokolná a költségvetési jog alkotmányos alapjainak bővítését. Ezek után arra teszünk kísérletet, hogy — e körben maradva — körülhatároljuk azokat a kérdéseket, amelyek alkotmányi szintű szabályozásra volnának érdemesek;

a) A pénzügyi törvény költségvetésről szóló rendelkezései közül — azok elvi és gyakorlati jelentősége miatt — *alkotmányba kívánkoznék annak rögzítése, hogy a költségvetés a népgazdaság pénzügyi irányításának egyik eszköze és az állam pénzgazdálkodásának pénzügyi terve.*

b) Az állami költségvetés *bevételeinek* megalapozása érdekében az alkotmányban is rögzíteni kellene azt a — természetes és jogi személyeket egyaránt terhelő — kötelezettséget, hogy ezek *kötelesek hozzájárulni az állami (tanácsi) költségvetés eszközeivel megvalósítandó feladatok ellátásához*. Ezzel megteremthető lenne mind a lakossági, mind a vállalati adójog alkotmányi alapja. Az adózást megalapozó alkotmányos szabályok között lehetne elhelyezni — s ezzel egyúttal alkotmányos alapelvi szintre emelni *az adójogi szabályozás versenysemlegességének elvét*. Ez az alkotmányos rangra emelkedő tétel a jogi szabályozás számára a továbbiakban azt a követelményt támasztaná, hogy az adójogi szabályozás egységes elvárásokat közvetítsen az adóalanyok felé (kedvezmények, mentességek, széles körű engedélyezése az alkotmánysértés ódiúmiával járhatna). Ehhez kapcsolódóan alkotmányi szabályozásra várna az a kérdés is, hogy *a befizetésre kerülő jövedelmek arányát milyen elvek figyelembevételével kellene meghatározni.*

c) *A befizetési kötelezettségek alapjának taxatív — és nem exemplifikatív (példálódzó) — felsorolása is az alkotmányi szabályozás tárgyául kívánkozik*. Ez a megoldás egyértelműen körülhatárolná a jövedelemelvonási formákat és azok jogcímeit. Egyúttal biztonságot, kiszámíthatóságot és stabilitást jelentene az időnként ötletszerűnek ható jövedelemelvonási jogcímekkel szemben. Párosulhatna mindez annak az alkotmányi *tilalomnak a kimondásával* is, hogy *az alkotmányban (ill. a pénzügyi törvényben) nem szereplő jogcímek nem szolgálhatnak alapul jövedelemelvonáshoz, illetve vásárlóerő-korlátozáshoz.*

d) Alkotmányban kellene kimondani a *kormány felelősségét a költségvetés végrehajtásáért. Az alkotmány adhatna felhatalmazást az előirányzatoktól való* (és kormányzati hatáskörbe tartozó) *indokolt eltérésekre, úgy azonban; hogy egyben meg kell teremteni a végrehajtó hatalom költségvetést módosító jogosítványainak érdemi alkotmányi korlátait is.* Mindezzel a legfelsőbb népképviselői-államhatalmi szerv maga tartaná kézben a „költségvetés-szerű” gazdálkodás végrehajtásának központi orientálását, s az „nem csúszna át” teljesen az államigazgatás központi végrehajtó szerveihez.⁷

e) Indokolt a költségvetés végrehajtását *külső szerv ellenőrzése alá vonni, s ezt az alkotmányban is kifejezésre juttatni.* A jelenlegi mechanizmus paradoxonja ugyanis az, hogy a költségvetés végrehajtásáról gondoskodó központi szerv egyben a végrehajtás ellenőrzésének felelőse is.⁸ Ezért javasolható egy külső, nem az államigazgatás hierarchiába betagolt — *közvetlenül az országyűlés alá rendelt* — ellenőrzési feladatokat ellátó szervezet létrehozása. Mindenesetre megemlíthető, hogy ez a szervezet a szocialista berendezkedésű államok gyakorlatától sem teljesen idegen. (Lásd Lengyelország, Románia, Jugoszlávia).

f) A tanácsi önkormányzatok *pénzügyi önállósága és gazdálkodási biztonsága érdekében az alkotmánynak állást kéne foglalnia a pénzügyi centralizáció és decentralizáció arányairól, s a tanácsi szabályozórendszer elveiről.* Ugyanígy a *költségvetési kiegyenlítési rendszer legfontosabb elveiről és garanciáiról is* meg kellene emlékeznie az alkotmányos szabályozásnak.

g) A *pénzügyi egyensúly* érdekében felvethető, hogy az alkotmány *szervesebben kapcsolja össze a népgazdasági tervezést az állami költségvetéssel;* itt a feladatok (szükségletek) és a források együttes figyelembevételére, szigorú összhangjára gondolunk. Kívánatos az is, hogy az alkotmány jelölje meg az összhang biztosításáért felelős állami szervezeteket (illetve vezetőiket). Az összhangbiztosítás „jegyében” indokoltnak tartanánk azt is, *ha az éves népgazdasági tervek nem minisztertanácsi határozat formájában, hanem szintén törvényi formában, parlamenti meg tárgyalás után volnának elfogadhatók.*

3. Az alkotmányi szabályozási tárgykörök közé felveendőnek tartjuk — több állam alkotmányában szereplő és parlamenti hatáskört képező — *államadósságügy szabályozását, a pénzügyi rendszer, a pénzkibocsátás garanciális összetevőinek alaptörvényi rendezését.* Számos állam alkotmánya szól a *bankok és pénzügyintézetek jogállásáról, működésük és irányításuk garanciális elemeiről, a pénz és hitelpolitika legfontosabb elveiről.* A bankrendszer nálunk megvalósult szervezeti reformja különösen aktuálissá teszi javaslatunkat: *a szervezeti és működési mechanizmus leglényegesebb összetevőit az alaptörvénynek is tükröznie kell.* A jegybank monetáris irányításban betöltött szerepe ugyanis igényelné azoknak a garanciális jellegű rendelkezéseknek a beépítését, amelyek a banki funkciók teljesítését biztosítják. Első lépésben rögtön azt kell tisztázni: tartható-e egyáltalán az az álláspont, hogy a jegybank a népgazdasági tervek végrehajtásának is felelőse. Ha a válasz igenlő, *sokat veszít erejéből a monetáris szabályozási és irányítási funkció.*

4. Néhány szocialista alkotmány megoldását alapulvéve (Szovjetunió, Csehszlovákia, Német Demokratikus Köztársaság) kerüljön sor a *szocialista gazdaság állami irányítása, pénzügyi vezérlése főbb elveinek és szabályainak alkotmányi rögzítésére, a gazdaság működése alkotmányi alapjainak megteremtésére is.*

Az e körbe tartozó kérdések kidolgozása alapvetően két vonulaton végigvezetve képzelhető el. Egyrészt kimunkálásra várna *a gazdaságirányító szervezetek jogosítványainak katalógusa olyképpen, hogy a gazdaságirányítási jogosítványoknak a legfelső népképviselői*

⁷ A pénzügyi törvény megoldása nem feltétlenül megnyugtató, hisz lényegében — a garanciálisnak tűnő országgyűlési jogkörbővítés ellenére — generális felhatalmazást ad a kormánynak az előirányzatoktól való eltérésre.

⁸ A közpénzek ellenőrzésének különböző formáit mutatja be nemzetközi kitekintés alapján *Ferenczy Endre: A közpénzek felhasználásának ellenőrzése. Jogtudományi Közlöny, 1981/3. sz.*

szerv, más állami szervek, illetőleg társadalmi szervezetek közötti felparcellázását is maga az alkotmány végezné el. Ezzel összefüggésben igényelhető a vertikális és horizontális koordináció, érdekegyeztetés alapvető elveinek alkotmányba foglalása is.

A gazdaságirányítási jogviszonyok alkotmányi alapjainak kimunkálása akkor lesz teljes, ha az alkotmány tartalmazza a gazdálkodó szervezetek önállóságát biztosító gazdasági-pénzügyi autonómia főbb elveit, feltételeit és alkotmányi garanciáit is. Az alkotmány adta keretek között tovább kell szélesíteni a gazdálkodó szervezetek viszonyait rendező törvényi szabályozást is, amely a jövedelemszabályozás néhány elemére gondolva külön is felvethető. Így például az alkotmányi szintű szabályozás további kibontása, részletezése érdekében alkotott külön törvény határozhatná meg a vállalatok alapvető pénzügyi forrásainak körét, a vállalati alapok rendszerét, és az ezekkel kapcsolatos legalapvetőbb vállalati jogosítványokat és kötelezettségeket.

Teljes körű, taxatív felsorolást kellene tartalmaznia e törvénynek a vállalatokat terhelő, állammal szembeni kötelezettségekről, úgy azonban, hogy az általánostól eltérő adózás alapjául szolgáló feltételek törvényi kimunkálása is megtörténjen.

Az állam-vállalat közötti pénzügyi reláció másik vonulata, az állami dotációs rendszer elveinek, funkciójának, céljának és jogcímeinek meghatározása is törvényi szabályozásra vár. Publikussá kell tenni, hogy az állam milyen ágazatokat, tevékenységeket, szervezeteket preferál, s mindezt milyen okból teszi. Ezzel szemben a támogatások elnyerésének konkrét feltételeit nem célszerű törvényben rögzíteni, minthogy azok a gazdaságpolitika operatív, rugalmas eszközei. Arra azonban már szükség van, hogy az eljárási szabályok (ki dönt, milyen jogi aktus keretében stb.) törvényben legyenek meghatározva.⁹

A szabályozórendszer, illetőleg a támogatási rendszer egyes elemeinek törvényben történő szabályozása — azon túl, hogy magas szintű jogszabályi keretét jelentené a további alacsonyabb szintű szabályozásoknak is — alkalmas eszköze lehetne annak, hogy az irányítás e téren zömmel ne az informális, hanem a normatív szférában, magas szintű jogszabályok biztosította keretek között valósuljon meg. A szabályozás tapasztalatai szolgálhatnának azután a későbbiekben érveket arra nézve is, hogy lehetséges-e a vállalati adójog legalapvetőbb kérdéseinek alkotmányi adaptációja.

5. Ha az állam — vállalat viszony ki is nötte az adójogi kereteket, az állam — természetes személy pénzügyi jogilag releváns kapcsolata viszont jobbára e dimenzióban maradt. Erről az alapról vethető fel a lakossági adójog alkotmányi alapjainak a megteremtése. A magyar alkotmány — e szempontból — azok közé a ritka kivételek közé tartozik, amely erre a relációra egyetlen rendelkezésével sem utal. Az alkotmányban ezért ki kellene mondani, hogy a lakosságot érintő, állammal szembeni köztartozások megállapítása parlamenti hatáskörbe tartozik.

Az állami pénzügyekről szóló törvény a lakossági adójog jogforrasi szintjeit illetően tartalmaz „alkotmánypótló” rendelkezéseket. Rögzíti ugyanis, hogy adózási kötelezettséget megállapítani, vagy jelentősen kiterjeszteni csak törvényben vagy törvényerejű rendeletben lehet. Ezzel a megoldással szemben — mind garanciális okokból, mind a társadalom fokozódó érdeklődésének és elvárásának okából — e relációk szabályozására csak a törvényi formát tartjuk elfogadhatónak. Ezért az alkotmány kizárólagos törvényhozási tárgyai közé kellene ezt a területet felvenni. Egyúttal az alkotmányban azt is rögzíteni kellene, hogy a NET adótörvényt nem módosíthat, illetve nem helyezhet hatályon kívül.

⁹ Ferenczy Endre: A szocialista országok alapvető pénzügyi törvényeinek néhány elméleti kérdése. Jogtudományi Közlöny, 1974. 7. sz. 399—400. p.

Záró megjegyzések

Dolgozatunkkal a magas szintű pénzügyi jogi szabályozás lehetőségeire, annak néhány területére szerettünk volna rámutatni. Tettük ezt azért, mert úgy gondoljuk, hogy *a pénzügyi jogalkotás alsóbb régióiban tapasztalható anomáliák el nem hanyagolható része a garanciális jelentőségű pénzügyi viszonyok alkotmányi, törvényi szabályozottságának hiányára is visszavezethető.* (Bár a pénzügyi törvény egy-egy területen elégséges alapokat szolgáltat, ám keretjellege miatt e feladatot mégsem oldhatta meg maradéktalanul.)

Kiindulási bázisunk nekünk is az volt, hogy *országgyűlés jogalkotó szerepét fokozni kell az alapvető gazdasági (és állampolgári) viszonyok jogi szabályozásában, intézményi és eszközrendszerének kialakításában.* Az országgyűlés fokozódó szerepköre ezáltal „indirekt” módon azt jelentené: a törvények határozzák meg, hogy az államigazgatás (és ezen belül a kormány) a gazdálkodó szervezetek mely viszonyait befolyásolhatja és azt is, hogy ez a beavatkozás milyen mélységű lehet.¹⁰ Ebben a konstrukcióban kellene elhelyeznünk a pénzügyi jog alacsonyabb szintű jogforrásait is, amelyeknek — az előbbieket szerint — döntően végrehajtó karakterük lenne. *Az alkotmányi (törvényi) szintű rendezés egyúttal a „fék” szerepét is betölthetné, amely jótékonyan hatna az alacsonyabb jogforrások inflációjára, a joganyag gyors ütemű cserélődésére.*

КИШ ЛАСЛОНЕ

О НЕКОТОРЫХ ВОЗМОЖНОСТЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФИНАНСОВ

(Резюме)

Основопологающим вопросом с точки зрения экономической конституционности является институциональное разграничение государственного управления, руководящего народным хозяйством, и хозяйственной организационной сферы. Для этого в интересах стабилизации всей управленческой системы правовое регулирование должно создавать эффективные гарантии.

Автор подробно анализирует регулирование финансовых отношений в социалистических конституциях, показывая компетенцию высших органов государственного управления и высших представительных органов социалистических стран.

В третьей части работы автор занимается регулированием отношений государственных финансов и вносит предложения по упорядочиванию экономических отношений на конституционном уровне.

Автор полагает, что контроль за исполнением финансовых дел должен осуществляться не только во время итогового отчета, иногда нужно проверять и внешними независимыми органами, которые бы могли систематически информировать Государственное Собрание о состоянии исполнения бюджета. Автор предлагает, чтобы годовой народнохозяйственный план принимался не решением Совета министров, а — после парламентского обсуждения — в форме закона.

¹⁰ Madarász Tibor: A jogalkotás problémái a népgazdaságban. A Népgazdasági Jogi Kutató-hálózat végtanulmányai. 6. Bp. 1985. 19. p.