

Adalékok a magyar pénzügyi jog általános részének egyes kérdéseire¹

1. Minden jogágazat lényegének, jellegének megvilágosításához nélkülözhetetlenül szükséges tárgykörének és ehhez kapcsolódóan fogalmának a lehető legpontosabb meghatározása. A szocialista magyar pénzügyi jog(tudomány) tárgyát és fogalmát is oly módon kell tehát rögzíteni, hogy az alapján nehézség nélkül tájékozódni lehessen a gazdaságban fellelhető különböző típusú pénzügyi (pénztartalmú) viszonyok, kapcsolatok bonyolult rendszerében és érzékelhetően elkülönülhessenek e rendszerben a jogági szabályozás sajátosságai, úgy azonban, hogy ezzel merev, áttörhetetlen falak ne emelkedjenek a különféle jogágak érintkezési területei mentén.

A pénzügyi jog tárgyának meghatározásához egy igen gyakran alkalmazott módszert követve juthatunk el: a lehető legtágabb és legáltalánosabb vizsgálódási kört fokozatosan pontosítunk, szűkítünk. Valamennyi pénzügyi vonatkozású társadalmi viszony vizsgálatából, szabályozásából ennek révén marad végül a pénzügyi (jog)tudomány számára „csupán” *a nemzeti jövedelem elosztása (újraelosztása) kapcsán jelentkező állami pénzügyi tevékenység*, illetve az e körben kialakuló és funkcionáló intézmények és módszerek összességének szabályozása, illetőleg tudományos vizsgálata.²

Nem vitásan tehát a pénzügyi jog a társadalmi újratermelési folyamat, vagyis a tágabb értelemben vett termelés egymással szorosan összefonódó részmozzanatai (a szűken értelmezett termelés, a csere vagy forgalom, az elosztás, a fogyasztás) közül az *elosztási viszonyokat* szabályozó jogág, illetve kutató tudományterület. Ezeken a viszonyokon belül is a gazdaságban keletkező és rendszerint pénzformában megjelenő *jövedelmek elosztásánál* van jelentős funkciója.

Megfontolandó lehet a fenti meghatározásban szereplő *nemzeti jövedelem* kategóriájának a vizsgálata és esetleges felváltása valamely másik — a pénzügyi jogi szabályozás tényleges kiterjedését talán jobban kifejező — értékmutatóra. Míg a nemzeti jövedelem egy időszak (általában naptári év) alatt az anyagi termelés során létrehozott új értéket jelenti, a *nettó nemzeti termelés* mutatója a nem anyagi jellegű tevékenységek teljesítményét, a hozzá-

¹ E tanulmány *Dr. Meznerics Iván: Pénzügyi jog a szocialista gazdálkodásban és a nemzetközi kapcsolatokban* című, több kiadásban megjelent könyvének I. fejezetére épül — a fejezet címe: *A pénzügyi jogról általában.* (A Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1977-ben adta ki utoljára.) Igaz, hogy terjedelmét és tartalmát tekintve ez a mű meghaladja egy — a pénzügyi jogi stúdium anyagát magába foglaló — egyetemi tankönyv kereteit, mégis e munkát a legutóbbi időkig kiválóan tudtuk hasznosítani az egyetemi oktatásban Szegeden a JATE Állam- és Jogtudományi Karán; a szocialista magyar pénzügyi jog elméleti megalapozásával pedig a magyar pénzügyi jogtudomány időtálló alkotása, alapműve.

² Lásd: *Dr. Meznerics Iván: Pénzügyi jog a szocialista gazdálkodásban és a nemzetközi kapcsolatokban* (Bp., KJK, 1977.) 17—18. p.

adott érték vagy *bruttó hazai termék* (GDP) mutató pedig még az állóeszközöknek a termelés folyamán beálló értékcsökkenési (amortizációs) értékét is számításba veszi. Elméletileg és gyakorlatilag egyaránt problematikus azonban az ún. nem termelő ágazatokban a tevékenységek közvetlen érték-, illetőleg jövedelemképző jellegének a kimutatása és felvethető az a kérdés, hogy e szférában ténylegesen keletkeznek-e olyan jövedelmek, amelyek forrásul szolgálnak a társadalmi szinten megvalósított jövedelem-át csoportosításnak, emiatt vitássá tehető az ennek megfelelő értékmutató használata a pénzügyi jogi matéria lényegének megragadásában.

Megvizsgálandó az is, hogy az amortizációval, annak leírásából származó jövedelem elosztásával összefüggő szabályozási kérdések jogágunkba illeszthetők-e, bár a vállalatok (gazdálkodó szervezetek) pénzügyi joganyagában való jelenlétük aligha szorul igazolásra.

Annak figyelembe vétele szintén indokoltnak látszik, hogy az elosztásra kerülő jövedelemtömegben nemcsak a belföldön képződő, hanem — kisebb-nagyobb mértékben, de az utóbbi mintegy másfél évtizedben folyamatosan és tartósan — külföldi források (hitelek, illetve kölcsönök) is felhasználásra, elosztásra kerülnek. Az ilyen kölcsönfelvételek, valamint az esedékes törlesztési kötelezettségek a jelenkori és a jövőbeli jövedelemelosztási viszonyokat egyaránt befolyásolják.

A GDP egyébként ez utóbbi forrásértékeket magában foglalja és talán a legközelebb áll ahhoz, hogy a probléma közgazdasági vonatkozásait mélyebben elemezve (melyre e tanulmányban a gondolat felvetésén túl nem vállalkozhattunk) a pénzügyi jog tárgyának pontosabb meghatározásában majdan a nemzeti jövedelem kategóriájának helyére léphessen.

A pénzügyi jog tárgyának megállapításánál végül nem lenne haszontalan utalni arra, hogy a jövedelmek szétosztása az állam(háztartás), a gazdálkodó szervezetek és a magánszemélyek (a lakosság) között realizálódik — a pénzügyi jogi szabályozás érvényre jutásának eredményeképpen ezek alkotják a társadalom főbb jövedelem-tulajdonosi csoportjait. E három jövedelem-tulajdonosi körnek elválasztó-felosztó funkciót szánunk a pénzügyi joganyag alábbiakban felvázolt újszerű tagolásában, a pénzügyi jog különös részének a meg szokottól valamelyest eltérő megközelítésű rendszerezésében.

2. A pénzügyi jog szabályanyagát részterületekre oszthatjuk, az egyes részek — akár milyen légyen is a felbontás — egymással kölcsönösen szoros összefüggésben állnak és együtt alkotják az *állami pénzügyi rendszer* egészét.³ A rendszert alkotó néhány elem megalapozó voltát kiemelhetjük, ezek a többi (a kiegészítők) elé helyezhetők, vagyis pillérei az állami pénzügyek építményének. Így a *vállalatok (gazdálkodó szervezetek) pénzügyeit* a legfontosabb kategóriák egyikének, a pénzügyi rendszer alapjának, egyes vélemények szerint középpontjának tekinthetjük.⁴ A gazdálkodó szervezetek (vállalatok, szövetkezetek, társulások stb.) tevékenységük által az elosztás tárgyát képező jövedelemtömeg elsődleges kitermelői és a jövedelmek szétosztásánál is természetesen a főbb igényjogosultak között vannak. Mindenképpen a rendszer alappilléreinek egyike az állami költségvetés, pontosabban az *államháztartás*⁵ intézménye. A jövedelmek jelentős — jelenleg nálunk a kelletnél óval nagyobb arányú — újraelosztási funkcióját tölti be eme pénzügyi kategória, jóllehet a

³ Ebből természetesen nem az következik, hogy a pénzügyi jog az állami pénzügyek teljes spektrumát átfogná. Állami pénzügyi rendszer alatt itt — amint ezt fentebb már tisztáztuk — a pénzügyi jog tárgykörét figyelembe véve felépíthető struktúrát kell érteni. A lehető legtágabban értelmezett, teljes állami pénzügyi rendszerben viszont olyan elemek is fellelhetők, amelyekre más jogági (így polgári, munka-, társadalombiztosítási jogi stb.) szabályozás vonatkozik, de e területeken is az állam a pénztartalmú, pénzmozgással összefüggő jogviszony egyik szereplője.

⁴ A nézetek igen megoszlanak abban a kérdésben, hogy a vállalati pénzügyek vagy az állami költségvetési (államháztartási) pénzügyek állnak-e a pénzügyi rendszer centrumában. Politikai szempontokat kiemelve a költségvetést helyezi ebbe a pozícióba egyik tanulmányában *Ferenczy Endre*. (A szocialista országok alapvető pénzügyi törvényeinek néhány elméleti kérdése. Jogtudományi Közlöny, 1979. 7. szám, 396—397. p.)

hosszabb távon megvalósítandó gazdaságpolitikai célok megfogalmazásával összefüggésben a központi pénzalap(ok) jövedelem-összpontosító, -elosztó szerepének visszaszorítása egyre sürgetőbb igényként merül fel. A harmadik alapvető kategória a *hitel* (a hitelrendszer), mivelhogy ez az intézmény szintén értékmozgást (-átkerülést) közvetít pénz- vagy áruformában az egyes jövedelem-tulajdonosok között, azonban — eltérően a költségvetés által megvalósított pénzáramlásoktól — nem végleges, hanem ideiglenes jelleggel.

A rendszerben mindhárom alapkategória tipikusan egy-egy finanszírozási (pénzellátási) módozattal hozható összefüggésbe és így a következő párok alakíthatók ki: gazdálkodó szervezet-önfinanszírozás; államháztartás-költségvetési finanszírozás; hitelrendszer-hitelfinanszírozás.⁶ Ezáltal még inkább indokolt, hogy a pénzügyi rendszert a fenti hármas alpra helyezzük.

E három alapvető területhez kapcsolódnak, esetleg egyikbe-másikba beépíthetők a pénzügyi rendszer további elemei: az adórendszer (az állami bevételek rendszere), a pénz- és pénzforgalmi rendszer, a devizagazdálkodás, a beruházások finanszírozási, a biztosítás pénzügyi rendszere, a pénzügyi ellenőrzés, a pénzügyi igazgatás szervezeti és eljárási rendszere.⁷

Külön problémát jelent annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy az *árrendszert* és a *bérrendszert* beiktathatjuk-e a pénzügyi jog által körülhatárolt állami pénzügyek közé, az ár- illetve a bér- vagy keresetszabályozás a pénzügyi jog anyagába illeszthető-e.

Nézetünk szerint a kifejezetten árszabályozó és az árrendszert érintő állami rendelkezések nemcsak közvetetten, hanem közvetlenül alakítják a társadalmon belüli jövedelem-megoszlási pozíciókat. Részben ezáltal válik lehetővé az állam számára a piaci viszonyok befolyásolása, és ahogy egyre jobban szűkülnek a beavatkozás direkt módszerei, előtérbe kerül az árrendszernek indirekt pénzügyi (jogi) eszközökkel történő állami meghatározottsága, elsősorban a forgalmi adó(k) jelentőségének növelése által. A gazdaságirányítási rendszer továbbfejlesztése kapcsán ennek gyakorlati megvalósítása hazánkban napirenden van. Az árrendszernek a pénzügyi rendszerben elfoglalt helyét illetően elfogadható az az álláspont, amely — a nagyszámú kapcsolódási pontra tekintettel — a vállalati pénzügyeken belül helyezi el az árszabályozás anyagát.⁸ A forgalmi adóztatás egységesítése azonban, úgy véljük, kellőképpen indokolja az árrendszernek az adórendszerrel összefüggő, de mégis különálló pénzügyi rendszerbeli elemként való kezelését.

Az állami keresetszabályozási (korábban bérszabályozási) rendszer összetevőit vizsgálva lényegében két jogág érintkezését tárhatjuk fel. Kiterjed erre a területre a munka díjazásának elveit, kereteit a munkáltató-dolgozó viszonylatában meghatározó munkajogi szabályozás.⁹

⁶ Az állami pénzügyekről szóló törvény (1979. évi II. tv.) egyik módosítása (1985. évi III. tv.) szerint az állami költségvetés, mint központi pénzalap és mérleg helyére az *államháztartás pénzügyi mérlege* lépett, amelynek három összetevője van: a központi költségvetés, a tanácsok költségvetései és az elkülönített állami pénzalapok rendszere.

⁷ Természetesen az intézmények (szervezetek) és a finanszírozási módok között felállítható párosítások csak a domináns összefüggéseket emelik ki, de elvileg és többnyire a gyakorlatban is mindhárom területen a másik két forrásból is származhatnak pénzeszközök. A hitelrendszer és a hitellel való pénzellátás összefüggésénél jelezni szükséges, hogy a hitel többnyire a működtető rendszeren kívülre, „kifelé” irányuló pénzáramlást jelent, a hitelezést döntően lebonyolító pénzügyi intézeteket pedig egyrészt költségvetési intézményeknek, másrészt gazdálkodó szervezeteknek tekinthetjük, tehát „befelé” az ennek megfelelő finanszírozási típusokhoz sorolhatók. A finanszírozásról lásd *Meznerics*: i. m. 114—115. p.

⁸ A pénzügyi rendszerről lásd *Meznerics*: i. m. 19—22. p.

⁹ Erre vonatkozóan lásd *Meznerics*: i. m. 21. p.

⁹ Ennél a megállapításnál nem vettük figyelembe a munka díjazására vonatkozó *szövetkezeti jogi szabályozás* — a témánk szempontjából lényegtelen — eléréseit.

A pénzügyi rendelkezések az állam pénzügyi helyzete szerint korlátozhatják a vásárlóerő kiáramlását: rögzítik a munkajövedelemként elosztható összegeket, illetve azok növekedési mértékét, az elosztás konkrét feltételeit, módozatait, megállapítják és (vagy) közvetetten — főleg adóztatás által — behatárolni igyekeznek a munkáltatók ezirányú döntési lehetőségeinek kereteit. E helyütt szükségtelennek tartjuk részletesen taglalni a két eltérő típusú szabályozás szoros összefüggését, egymásra utaltságát, a megfelelő elhatárolásuk viszont szükséges, hogy a pénzügyi rendszerbe beiktathassuk a munkajogon kívül eső joganyagot. Véleményünket röviden összegezve: a jövedelmi elosztását közvetlenül befolyásoló direkt és (vagy) indirekt eszközöket igénybe vevő állami keresetszabályozási materiát az állami pénzügyi rendszerbe — az árszabályozáshoz hasonlóan — integrálhatónak tekintjük.

Ide kívánczok annak a jelzése, hogy a gazdálkodó szervezetek központi pénzalapokból történő támogatási rendszeréhez hasonlóan — szigorúan az állami elosztási tevékenységre, módszerekre koncentrálva — a társadalombiztosítási-szociális és más egyéb, a költségvetésből az állampolgárnak nyújtott juttatások pénzügyi jogi vonatkozásai helyet követelnek a pénzügyi rendszerben, nem vitatva ezzel, hogy e viszonyok jelentős részét (és nem kizárólag az elosztás szemszögéből) az önállónak tekinthető társadalombiztosítási jog (szociális ellátások joga) hivatott mélyrehatóan szabályozni.¹⁰

3. A pénzügyi rendszer elemeit (kategóriáit) szokás alapul venni a pénzügyi jog(tudomány), illetve a pénzügyi jogi studium belső tagolásánál, a *pénzügyi jog különös részének* felépítésénél. Ahogyan az állami pénzügyi rendszer részekre osztása nem valósítható meg egyértelműen és problematikus az egész struktúra és benne a részelemek határainak, egymáshoz való viszonyának a megállapítása, úgy a pénzügyi jog különös részét sem lehetséges megdönthetetlen, minden szempontot figyelembe vevő módon tagolni.¹¹ Az állami pénzügyekről szóló 1979. évi II. törvény (Ápt.) létezésére tekintettel ún. törvényi rendszert állíthatnánk fel. Helyesebb talán ettől mégis eltekinteni, mivel a törvény egyrészt: a tárgyi hatályát rögzítő rendelkezése — 2. § (2) bekezdése — alapján a pénzügyi jogon belüli és kívüli állami pénzügyi viszonyokra, tehát a teljes állami pénzügyi rendszerre kiterjedő szabályozásra törekszik; másrészt: az egyes rendszerbeli elemeket rendkívül változó mélységben tárgyalja, elismerve azt a megszületésekor fennálló pénzügyi kodifikációs helyzetet, hogy magas, törvényi szintű rendelkezések voltak (és maradtak) hatályban a rendszer több területét érintően.¹² Az utóbbi tények tudható be, hogy pénzügyi törvényünk a végrehajtási rendeletekkel együtt túlnyomó részében költségvetési (államháztartási) pénzügyekkel foglalkozik,

¹⁰ A gazdálkodó szervezetek esetében a pénzügyi jog vizsgálja a központi pénzalappal fennálló kétirányú pénzügyi kapcsolatokat (elvonások-támogatások). Ennek megfelelően a természetes személyeknél a különféle adókkal szemben a közvetlen pénzbeli költségvetési juttatások jelentik a másik irányt a költségvetés-lakosság kapcsolatában, amelyen belül döntően társadalombiztosítási, illetve szociális jellegű állami kifizetéseket találhatunk.

¹¹ Ez annak ellenére is állítható, hogy a hazai pénzügyi jogi oktatáshoz használt főbb művekben a szerzők nagyjából egyező különös részi rendszert állítottak fel (*Meznerics*: i. m. 23—24. p.-és *Nagy Tibor* szerkesztésében: *Pénzügyi jog*, Bp., 1978. 7—10. p.). Ugyanakkor *Deák Dániel* szerint a pénzügyi jog különös részi rendszerét a pénzügyi jogviszonyok, mint vagyoni viszonyok osztályozása eredményeként lehet kialakítani és költségvetési, vállalati pénzügyi jogi, állambevételi jogi, pénzügyi jogi viszonyokat, egyben különös részi kategóriákat különböztet meg, amelyekbe beilleszthetők a kisebbek. Kétségesnek látja a pénzügyi ellenőrzés jogának önálló területként való elismerését, mert az osztályozást logikailag hibássá tenné; végül is a kérdéssel kapcsolatban megállapítja, hogy az egyes különös részi területek „elméleti kialakítása” korántsem egységes. (*Deák Dániel*: A pénzügyi jogviszonyokkal, mint hatalmi-vagyoni viszonyokkal összefüggő néhány kérdés. *Jogtudományi Közöny*, 1979. 7. szám, 389. p.,

¹² Erről a kérdésről lásd részletesebben *Tóth János*: A pénzügyi jogalkotás egyes kérdései című — még az Ápt. elfogadás előtt készült — tanulmányát. *Jogtudományi Közöny*, 1979. 7. szám, 381—388. p.

emiatt pedig — más arányossági, tagolási-felosztási kifogásokkal együtt — nehezen kezelhető jogszabály a pénzügyi jog különös részi rendszerezése szempontjából.

Amikor az alábbiakban kísérletet teszünk egy más logikai szempontú különös részi struktúra felvázolására, tudatában vagyunk annak, hogy e változatnak remélt előnyei mellett hátrányai is vannak. A beosztás módjának, sorrendjének megállapítása egyébként másodlagos kérdés. Fontos viszont, hogy a felosztott joganyag áttekinthető legyen, a részek közötti összefüggések feltárása megvalósuljon.

Kiindulópontként szükséges arra utalni, hogy a társadalomban a gazdasági (termelő) tevékenység rendeltetése a szükségletek kielégítése és ennek kapcsán érték-, illetve jövedelmképzésre kerül sor. Az állam a létrejövő jövedelmeknek az elosztását irányítani, vagy legalábbis befolyásolni törekszik, ebben a pénzügyi jogi eszközök, módszerek, intézmények jelentős funkciót látnak el. A pénzügyi jogi szabályozás alakítja ki a pénzben jelentkező jövedelmekre nézve az elosztási arányokat, viszonyokat maga az állam, a *gazdálkodó szervezetek* és az *egyének* (a magánszemélyek), azaz a társadalom fő jövedelemtulajdonosai között. Eszerint a különböző pénzügyi jogviszonyokat, intézményeket úgy is csoportosíthatjuk, hogy a jövedelemtulajdonosok közül leginkább melyikkel kapcsolatban merülnek fel. Tekintve, hogy valamennyi pénzügyi jogilag szabályozott viszonyban legalább az egyik alany az állam, illetve valamely állami szerv, vagyis a gazdálkodó szervezetek, valamint a magánszemélyek pénzügyi jogi viszonyaiban is az állam szükségképpen jogalanyként szerepel, a három csoport úgy alakítható ki, hogy valamely pénzügyi jogviszony, intézmény ahhoz a jövedelem-tulajdonosi körhöz sorolható, amelyhez közvetlenül vagy a legközvetlenebbül kapcsolódik, amelyre leginkább — a másik kettőnél jobban — vonatkoztatható. Az állami gazdálkodó szervezetek (állami vállalatok, állami gazdaságok stb.) pénzügyi joganyagát — az államtól, mint tulajdonostól való viszonylagos, de ugyanakkor egyre kifejezettebb elkülönülésükre tekintettel — a gazdálkodó szervezetek szabályai közé helyezhetjük.

Míndezen előrebocsátása után a pénzügyi jog különös részének főbb fejezetei a következők lennének:

- I. *Államháztartási-államszervezeti pénzügyi jog.*
- II. *A gazdálkodó szervezetek pénzügyi joga.*
- III. *A magánszemélyekre vonatkozó pénzügyi jogi szabályozás.*

Az első fejezetben egyrészt az állami pénzügyi szervezetrendszer felépítését, az egyes szervek (államhatalmi és államigazgatási szervek, pénzügyi hatóságok, állami pénzügyintézetek) hatáskörére, eljárására vonatkozó szabályokat lehetne elhelyezni. A fejezet másik, nagyobb egysége lényegében a költségvetési jog anyagát ölelné fel, természetesen a jelenleg hatályos szabályozás alapján az államháztartás pénzügyi mérlegének három eleme szerinti tagolásban (állami költségvetés, tanácsok költségvetései és elkülönített állami pénzalapok). Megjegyzendő, hogy az állami és a tanácsok költségvetés joganyagán belül kerülnének tárgyalásra egyes — ebben a körben jelentkező — beruházási, biztosítási, ellenőrzési kérdések: alapfogalmak, központi, illetve tanácsok beruházások finanszírozása, biztosítás a költségvetési gazdálkodásban, pénzügyi ellenőrzés a költségvetési szerveknél, zárszámadás stb.

A második fejezet a gazdálkodó szervezetek minden formájára, csoportjára vonatkozó pénzügyi jogi anyagot tartalmazná; így a pénzügyi kapcsolatokat az államháztartással (adók, illetékek, vámok, illetve támogatások), az alapképzést és felhasználást; a vállalati adóigazgatási eljárást, a fejlesztések finanszírozását, a hitelkapcsolatokat, a biztosítást, a számvitelt, az ellenőrzés pénzügyi szabályait. Természetesen itt figyelembe kell venni többek között azt, hogy a legújabb szabályozás szerint a pénzügyintézetek (kereskedelmi bankok, szakosított pénzügyintézetek, biztosító intézetek) gazdálkodó szervezetekként kezelendők.

A harmadik fejezet a magánszemélyek, illetve vállalkozásaik (a „kisvállalkozások”) pénzügyi jogi szabályanyagát foglalná magába: a pénzügyi fizetési kötelezettségeket (adókat, illetékeket, vámokat), de emellett az egyéneket megillető közvetlen költségvetési jut-

tatások (pl. a társadalombiztosítási ellátások) áttekintését, a pénzügyekkel (bankokkal, biztosítókkal) való kapcsolatok pénzügyi jogi vonatkozásait, a lakossági adóigazgatási eljárás speciális szabályait, a pénzügyi ellenőrzés ide tartozó kérdéseit lehetne ehelyütt összefoglalni.

A fő fejezetek belső tartalmának vázlatos ismertetéséből kitűnik, hogy a pénzügyi jog különös részének fenti tagolása több, hagyományosan egységesen kezelt pénzügyi jogterület megbontása nélkül nem lehetséges. Az adójog, a bank- és hitelrendszer, a biztosítás pénzügyi rendszere, a beruházások finanszírozási rendszere, a pénzügyi ellenőrzés szabályai kétféle részre szabdalva helyezkednek el ebben a rendszerben. Kétségtől ez a fenti felosztásnak a hátrányául felhozható. Logikailag azonban — véleményünk szerint — ez a rendszerezés is megállja a helyét és didaktikai szempontból — rámutatva a fő részek közötti kapcsolódási pontokra — kifejezetten jól hasznosíthatónak véljük.

Ehelyütt nem kívánunk foglalkozni a nemzetközi (vonatkozású) pénzügyi jog rendszerzési problémáival, csupán jelezni kívánjuk, hogy pénzügyi jogtudományunkban eltérőek a nézetek viszonylagos önállóságát, jogrendszerbeli helyét, belső tagozódását illetően. Mindenesetre a nemzetközi pénzügyek, pénzügyi kapcsolatok jogi kérdéseit a magyar (belső) pénzügyi jog anyagán túl, elkülönítve indokolt vizsgálni. Vámjogi és devizajogi szabályaink pedig beilleszthetők a hármas tagolású különös részi rendszer megfelelő fejezeteibe.

4. Nem áll szándékunkban a hazai *pénzügyi jogforrási rendszer*, a pénzügyi jogalkotás problematikájának részletesebb tagolása sem, elkerülhetetlen azonban, hogy a jelenlegi tendenciákra röviden ki ne térjünk. Az utóbbi mintegy három évtizedben általában minden nagyobb horderejű gazdasági irányváltáshoz fűződően újra és újra a pénzügyi viszonyok jogi szabályozásának kérdésköre előtérbe került. Ilyen csomópont közvetlenül az 1956 utáni időszak, amikor a pénzügyek aktív szerepét a szocialista gazdasági viszonyok alakításában egyre inkább el- és felismerjük. Majd 1968 következik, habár a pénzügyi kodifikációról a viták kis késéssel, a 70-es évek közepe táján újulnak fel és az Ápt. megalkotására pedig csak az elmúlt évtized végén kerül sor. Végül a folyó évtized közepétől az utóbbi néhány évet, a gazdaságirányítási rendszer továbbfejlesztésének szakaszát kell megemlíteni.¹³

1979-ig elsősorban a kodifikáció megvalósításának, a pénzügyi törvény tartalmának, kiterjedésének problémái álltak a polémiák középpontjában, de már ekkor felmerültek az állami pénzügyek jogi szabályozási szintjének kérdései is. Ez utóbbival kapcsolatban a közelmúlt megtörtént és a közeljövő várható elmozdulásai ellenére máig érvényes kritikai megállapítás, hogy a magas, törvényi szintű szabályozás aránya nagyon alacsony és — ami talán még ennél is súlyosabb negatívum — a meglévő törvények rendelkezései túlonként általánosak, teret engedve az alacsonyabb szintű jogi rendezés lehetőségének, sőt sok esetben kifejezetten felhatalmazást adva erre. E helyzet egyenes következménye az államhatalom szerveinek — különösen az Országgyűlésnek — térvesztése az államigazgatás — főleg a kormány — javára az állami pénzügyek alakításában. Nem lehet figyelmen kívül hagyni persze a pozitív tendenciákat: pénzügyminiszeri rendeletet felváltva törvény született az illetékekről, 1988-tól pedig hatályba lépett az általános forgalmi adóról és a magánszemélyek jövedelemadójáról szóló két új törvény. Ugyanakkor viszont csak törvényerejű rendelet vonatkozik a házadóra, a nem lakás céljára szolgáló építmények adójára, a településfejlesztési hozzájárulásra és a vállalkozói adóra. Változatlanul a Minisztertanács kezében van (maradt) a vállalati jövedelem szabályozás lényegében minden elemének a meghatározása.

Az Ápt. tele van a kormánynak adott különböző felhatalmazással, amire egyik zárórendeletkézése még rá is licitál.¹⁴ A költségvetési törvények sem képesek eléggé a kormányzati hatáskör keretek közé szorítására. A törvény végrehajtása közben — folyamatos évközi

¹³ Az Ápt. elfogadását megelőző helyzetről szól *Tóth János* jelzett cikke.

¹⁴ Az Ápt. 65. §-a kimondja: A Minisztertanács felhatalmazást kap arra, hogy rendkívüli körülmények esetén az állami pénzügyek körében átmeneti intézkedéseket léptessen életbe.

ellenőrzési feladattal megbízott szuverén testület híján — a parlament kezében nincs igazi eszköz arra, hogy a kormány tevékenységét az állami pénzeszközökkel való gazdálkodás terén kontrollálja. A zárszámadási jog gyakorlása erre nem eléggé hatékony eszköz. A költségvetési deficit rendkívüli megemelkedése ezt a kérdést hangsúlyozottan vetette fel és még a pénzügyminiszter is kénytelen volt bizonyos változtatásra ígéretet tenni.¹⁵

Összefoglalva: a pénzügyi jogalkotás terén további olyan irányú előrelépésre lenne szükség, amely Alkotmányunk és az Ápt. vonatkozó rendelkezéseinek érvényre jutását eredményezik. Az Alkotmány szerint az állampolgárok alapvető jogaira és kötelezettségeire vonatkozó szabályokat törvényben kell megállapítani. Az Ápt. ezt kifejezetten az adóztatásra úgy konkretizálja, hogy adót bevezetni, mértéket vagy az adóalanyok körét megváltoztatni csak törvényben lehet.¹⁶ A gazdálkodó szervezetek pénzügyi kötelezettségeinek ilyen magas szinten történő meghatározhatóságától — úgy tűnik — igen távol vagyunk, de enélkül az oly annyira vágyott nagyobb vállalati szabályozó-stabilitáshoz sem közelíthetünk — ehhez természetesen jóval kedvezőbb bel- és külgazdasági viszonyok is szükségeltetnek.

5. Jelen tanulmány szerény hozzájárulás kívánt lenni a magyar pénzügyi jog általános része egyes problémáinak újra gondolásához. Nem abból a megfontolásból, mintha e jogág tudományos művelői társadalmi viszonyaink és fejlődésünk figyelembe vételével nem dolgozták volna ki ennek matériáját viszonylag stabil, maradandó és az önálló jogágiságot is megalapozó módon; Meznerics professzornak ebben külön is elévülhetetlen érdemei vannak. Sokkal inkább az volt a cél, hogy felvázoljunk egy-egy lehetséges utat, amelyek első-sorban a pénzügyi-gazdasági viszonyok az ezeket megragadó pénzügyi jogi szabályozás felgyorsult változékonysága miatt esedékesek — a pénzügyi jog általános része körében felmerülő kérdések megválaszolása felé vezethetnek.

ЛАЛУШКА ПАЛ
ДОПОЛНЕНИЯ К ОТДЕЛЬНЫМ ВОПРОСАМ ОБЩЕЙ ЧАСТИ
ВЕНГЕРСКОГО ФИНАНСОВОГО ПРАВА
(Резюме)

Предмет венгерского финансового права — по общепринятому определению — это такая государственная деятельность (а также связанная с ней совокупность институтов и методов), которая проявляется в связи с распределением и перераспределением национального дохода. Необходимо исследовать, что не было бы вернее использовать вместо категории национального дохода показатель валового национального продукта (ВВП); т. е. ВВП учтено материального характера, и зарубежные финансовые источники, используемые внутри страны.

В государственной финансовой системе вполне можно разместить системы цен и заработной платы, финансово-правовые отношения системы социального обеспечения и других видов общественных пособий граждан.

Разграничение особенной части финансового права можно осуществить взяв за основу общественные отношения (государства, хозяйственных организаций, частных лиц) по поводу доходов и собственности.

Негативный характер правовых источников венгерского финансового права заключается в чрезмерной абстрактности финансовых законов, а также в том, что долгие годы правовому финансовому регулированию на уровне законов уделяется крайне незначительное место. Необходимы дальнейшие усилия в направлении повышения роли Государственного Собрания и четкого установления в определенных рамках компетенции правительства в интересах осуществления конституционных принципов.

¹⁵ Az 1986. évi költségvetés végrehajtásáról szóló törvénytervezet vitája során a képviselők felvetéseire reagálva Medgyessy Péter pénzügyminiszter egyetértését fejezte ki azzal a javaslattal, hogy a parlament az eddigieknél gyakrabban kapjon tájékoztatást a költségvetés végrehajtásának helyzetéről és adott esetben a kormány kérjen felhatalmazást az Országgyűléstől a korábban már elfogadott költségvetési tételek megváltoztatására. (Heti Világgazdaság, 1987. VII. 4., 6—7. p.) Ehhez kapcsolható újabb indítvány hangzott el az Országgyűlés 1987. évi őszi ülészakán, miszerint a Magyar Nemzeti Bank működése feletti közvetlen felügyeletet a Minisztertanács helyett az Országgyűlés gyakorolhassa.

¹⁶ Lásd az Alkotmány 54. § (3), illetve az Ápt. 6. § (4) bekezdését, utóbbit az 1987. évi IX. tv. 2. §. január 1-i. hatályal módosította.