

Vízkelety Mariann

Ötéves az Alaptörvény, hetvenéves a forint – Gondolatok az Alaptörvény közpénzek fejezetéről és a nemzeti valuta hét évtizedes jubileumáról

Államtitkári-főszerkesztői bevezető

2016. szeptember 13-án az Igazságügyi Minisztérium kezdeményezésére a Magyar Nemzeti Bank konferenciát szervezett *5 éves az Alaptörvény: Közpénzügyek és a forint* címmel. A jegybank teátrumában megtartott tudományos rendezvényen, szakterületükhöz igazodóan, a költségvetési stabilitás elérését szolgáló intézményi működésről tartott előadást Domokos László, az Állami Számvevőszék elnöke, Kovács Árpád, a Költségvetési Tanács elnöke, Matolcsy György, a Magyar Nemzeti Bank elnöke és Vízkelety Mariann államtitkár. Az IM igazságügyi kapcsolatokért felelős államtitkára *A közpénzügyek alaptörvényi szabályai* címmel tartotta meg exozéját. Előadása szerkesztett változatát szerkesztői bevezetőként közöljük, tekintettel Vízkelety Mariann *Polgári Szemlé*ben betöltött több mint egy évtizedes szerkesztőbizottsági tagságára, a téma kiemelésével pedig tisztelegve az elmúlt években a nemzetgazdaságnak stabilitást és növekedési potenciált adó alaptörvényi keretek fontossága, múlhatatlan jelentősége előtt. (*Lentner Csaba főszerkesztő*)

Az Alaptörvény elfogadásának ötödik évfordulója alkalmából szervezett rendezvényorozat tervezésekor azzal a javaslattal kerestük meg Matolcsy György elnök urat, hogy adjon otthont az Alaptörvényben nevesített közpénzügyi intézményekkel közös rendez-

DR. VÍZKELETY MARIANN igazságügyi kapcsolatokért felelős államtitkár,
Igazságügyi Minisztérium, a *Polgári Szemle* szerkesztőbizottságának tagja.

vényünknek. Talán furcsán hangzik, hogy a „jogászminisztérium” a közgazdászszakma által dominált pénzügyi intézményeket épp az Alaptörvény évfordulója okán kereste meg. A megoldás kézenfekvő: a 2008-ban kezdődő gazdasági válság éveiben világossá vált, hogy a pénzügyek kezelésének kérdése éppoly fontos állami funkció, mint az állam külső és belső védelmének biztosítása, sőt, a korábban mereven elválasztott állami védelmi és gazdasági funkció épp a pénzügyek területén közeledni látszott egymáshoz.

Meg kell emlékeznünk arról a történelmi időszakról, amelyben az Alaptörvény született. Természetes, hogy egyetlen alkotmány sem tud kilépni az adott történelmi helyzetből. Az eredeti, 1949. évi XX. törvény, a szocialista alkotmány abból indult ki, hogy a szocializmus mint objektív történelmi szükségszerűség nem más, mint a munkások és a parasztok uralma, amit igyekezett úgy beállítani, hogy az valójában az osztályharc végét, vagyis a történelem végét is jelenti. Az 1989. október 23-án hatályba lépett alkotmánymódosítás a lehetetlenre tett kísérletet, hogy ötvözze a diktatúrát és a demokráciát, amikor úgy fogalmazott, hogy: „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam, amelyben a polgári demokrácia és a demokratikus szocializmus értékei egyaránt érvényesülnek.” Ugyanez a szövegváltozat tartalmazta a szintén széles körben ismert megfogalmazást a preambulumban, miszerint az alkotmány ideiglenes. Érdekes módon az ideiglenesség motívumát a preambulum összekapcsolta a „szociális piacgazdaságba” való átmenettel is. Az átmeneti alkotmányszöveg preambuluma tehát már utalást tartalmazott a választott gazdasági modellre is. Ez az átmeneti szövegváltozat rendelkezett már az Állami Számvevőszékről, de a Magyar Nemzeti Bankról csak nagyon érintőleges említést tett. 1990 júniusától már eltűnik a szövegből a demokratikus szocializmusra való utalás, és megjelenik a sokkal elfogadhatóbb és jól ismert „független, demokratikus jogállam” kitétel. Ekkor, 1990-ben már közös cím alatt rendelkezett az alkotmány az Állami Számvevőszékről és a Magyar Nemzeti Bankról.

Ezen a ponton párhuzamot lehet vonni az 1949-es eredeti alkotmány és az 1989–90-es ideiglenes alkotmányszöveg között. Szokás alaptételként hivatkozni arra, hogy a két szövegben csak annyi volt a közös, hogy mindkettő szerint Budapest volt az ország fővárosa. Ez így nem teljesen igaz. Szintén közös volt a két szövegben, hogy mindkettő valamely feltételezett állapot felé kívánt haladni. Az első esetben ez a szocializmus utópiája, a második esetben az intézményesített szociális piacgazdaság volt a kiépíteni kívánt modell. Mindkét alkotmányszöveg a haladás aktuális értelmezéséhez igazította az intézményrendszert, ezen belül a pénzügyi intézményrendszert is. A rendszerváltás évtizedeinek átmeneti berendezkedése a magyar társadalom viszonylag kis része számára biztosította a tisztán piacgazdaság keretei közötti megélhetést, a társadalom nagyobb része számára a „szociális” tényező volt a döntő. A szociális piacgazdaság tehát a „vagy szociális, vagy piacgazdaság” dilemmáját ajánlotta a magyar lakosságnak, így egyeseket az új kapitalisták világába emelt, miközben széles rétegek megélhetését a nagy ellátórendszerekre bízta. Ennek megfelelően a magyar államháztartás évtizedeken keresztül képtelen volt a kiegyensúlyozott gazdálkodásra, mely végül gazdasági válsághoz vezetett 2008 októberében, amikor azt is megtapasztalhattuk, hogy hirtelen néhány hétig nem akadt vevő a magyar állampapírokra. A két korábbi alkotmány gazdasági rendszere közötti érdekes párhuzam, hogy az 1989-es alkotmányreformot az azt

megelőző gazdasági modell összeomlása készítette elő. A 2011-es Alaptörvény meghozatalát pedig a szociális piacgazdaság létező modelljének 2008–2009-es közpénzügyi tarthatatlansága előzte meg, amikor a 80-as évek közepéhez hasonlóan, szintén az IMF segítségét kellett igénybe venni.

Mindezeknek az előrebocsátása elengedhetetlen az Alaptörvény gazdasági-pénzügyi rendszerének megértéséhez.

Az Alaptörvény szakított a szocialista alkotmány, valamint az ideiglenes alkotmány azon elképzelésével, hogy az adott alkotmányos berendezkedésnek az volna a küldetése, hogy az ország adott állapotát valamely íróasztal mellett konstruált „ígéret földjére” vezesse. Az Alaptörvény a korábbi haladást középpontba állító felfogást szerves fejlődést valló felfogással helyettesítette. Innen ered, hogy az Alaptörvény felhívja a magyar történelem és a magyar állam- és jogtörténet elemeit, hogy az Alaptörvény rendelkezéseit Magyarország történeti alkotmányával összhangban kell értelmezni. A történeti gyökerekkel kapcsolatban a „*Sacra Corona radix omnium possessionum*” („a Szent Korona minden birtok forrása”) elvet szokás említeni, amely szerint a létfenntartáshoz elengedhetetlen föld, víz, levegő és energiakincs a magyar nemzet kollektív és elidegeníthetetlen tulajdona, birtokos csak a magyar alattvaló lehet. Az Alaptörvényt alkalmazók – nem utolsósorban az Igazságügyi Minisztérium – feladata, hogy az Alaptörvény történeti rétegéből ma is érvényes, aktuális következtetéseket vonjanak le.

Mit jelent tehát az Alaptörvény organikus jellege a közpénzügyek szempontjából? Azt, hogy az egyének, az állam és annak intézményei nem folytathatnak vagyonfelépítő politikát, továbbá hogy az állam és a társadalom gazdasági alapját – éppúgy, mint szellemi tőkét – gyarapítani kell. Ez egyben tilalom és kötelezettség összekapcsolása, mely együttesen a fenntarthatóság fogalmával és kívánalmával fejezhető ki. Az Alaptörvény a fenntarthatóság követelményét mind mikro-, mind makroszinten egyaránt megfogalmazza. A szabadság és felelősség összekapcsolásában megtaláljuk a munka és foglalkozás szabad megválasztását, a tulajdonhoz való jogot, a vállalkozáshoz való jogot, a környezetvédelmi fenntarthatóság elvét. A munka, a tulajdon és a vállalkozás szabályozásakor ugyanis az Alaptörvény kiemeli, hogy e szabadságok a közösség gyarapodásához való hozzájárulás kötelességével kapcsolódnak össze.

A közpénzügyi intézményi rendszer hangsúlyozása az Alaptörvényben azt sugallja, hogy az alkotmányozók felismerték, hogy minden alkotmányos elv annyit ér, amennyit érvényesíteni lehet belőle.

A jövőfelélés tilalmának egyik legismertebb intézményesített közpénzügyi garanciája az Alaptörvényben a 36. cikk (4) bekezdése, amely szerint: „Az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét”, illetőleg az (5) bekezdés: „Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.” A 37. cikkben további garanciákat találunk az államadósság-növekedés tilalmára, amelyek a kormányt kötelezik. A 38–39. cikk a vagyonfelélés tilalmát az állami, nemzeti, önkormányzati tárgyi vagyon, illetőleg a vagyoni kötelezettségek tekintetében fogal-

mazza meg. A 40. cikk a fenntartható nyugdíjrendszer jogi alapját teremti meg, majd a 41., 43. és 44. cikkben szereplő, a Magyar Nemzeti Bank, az Állami Számvevőszék és a Költségvetési Tanács intézményi hármasa képezi a fenntarthatóság garanciáját. Az alkotmányozók – módosítva az eredeti szöveget – a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét és a monetáris politika alakítását egyaránt a Magyar Nemzeti Bank felelősségi körébe utalták, míg az Állami Számvevőszék maradt az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve. A Költségvetési Tanács pedig új intézményként az Országgyűlés által elfogadott költségvetés felett őrködik, a hosszú távú fenntarthatóságot is figyelembe véve.

Alaptörvényünkben a közpénzügyi ellenőrzésért felelős központi intézményekre vonatkozó rendelkezéseket a klasszikus védelmi szervezetek felsorolása követi. Mai szemmel úgy is tekinthetjük az Alaptörvénynek ezt a megoldását, mint annak a felismerését, hogy az államgazdasági funkciója és védelmi funkciója korunkban sokkal jobban összekapcsolódik, mint korábban.

Fontos megemlékezni arról, hogy az Alaptörvény egyes átfogó feladatokat is megfogalmaz a közpénzügyi rendszer állami intézményei számára. Azt a nagyon fontos gondolatot is magáévá teszi, hogy közpolitika-támogató közpénzügyre van szükség, azaz az Alaptörvény tartalmaz olyan átfogó, gazdálkodással összefüggő feladatokat, amelyek címzettje az „állam”, amely ezen intézményeket is magában foglalja. Idetartozik a P) cikk (1) bekezdése, amely arról rendelkezik, hogy a biológiai kincsek, a vízkészlet és a kulturális örökség megóvása „az állam és mindenki kötelessége”. A XXII. cikk (2) bekezdése szerint az emberhez méltó lakhatás kérdéseinek megoldását az „állam és a helyi önkormányzatok” kötelesek elősegíteni. A XXVI. cikk szerint pedig az államnak törekednie kell arra, hogy hatékonyan működjön, a közszolgáltatások színvonala emelkedjen, a közügyek legyenek átláthatók, és az általános értelemben vett esélyegyenlőség javuljon. Ezt követően az Alaptörvény *Az állam* cím alatt részletezi a fő állami intézményeket, köztük a közpénzügyi intézményeket is. Az Alaptörvény logikai elemzése alapján kimutatható tehát, hogy az állam egyéb szervezetei mellett a közpénzügyi intézményeknek is úgy kell eljárniuk feladataik gyakorlása során, hogy a társadalom széles köre számára hozzáférhetővé tegyék a már megtermelt közjavakat, és segítsék elő azok gyarapodását.

Az Alaptörvény olyan történelmi pillanatban keletkezett, amikor láthatóvá vált a rendszerváltás után kialakult ellentmondásos szociális piacgazdasági modell pénzügyi fenntarthatatlansága. Az alkotmányozók ezt a pillanatot ragadták meg és ültették át az Alaptörvénybe. Ezzel alapvetően új helyzetet teremtettek, ugyanis: a történelmi alkotmányunk szabályainak elmúlt időszakban való mellőzésén túl, a tételes jogi szabályokban nem volt alkotmányos korlátozás a közpénzekkel való gazdálkodást illetően. Ez kizárólag a politikai felelősség körébe tartozó kötelezettség volt. Az új alkotmányozás – kihasználva azt a kivételes történelmi pillanatot, amit a kétharmados felhatalmazás jelentett – immáron végleges jogi keretek közé is szorította a politika mozgásterét. Ezzel egy alkotmányos határt szabott a mindenkori döntéshozó számára.

Nincs más hátra, mint hogy mindnyájan – az Országgyűlés, a kormány, a Magyar Nemzeti Bank, az Állami Számvevőszék és a Költségvetési Tanács – megvalósítsuk az Alaptörvény által ránk rótt feladatot, és teljesítsük a nemzet gyarapodását eredményező kötelezettségünket.