HONNAN HOVÁ?
A KÖZPÉNZEK VÉDELMÉRŐL

Szerkesztette:
Horváth M. Tamás, Bartha Ildikó és Varga Judit

DEBRECENI EGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

Horváth M. Tamás, Bartha Ildikó és Varga Judit (szerk.)

HONNAN HOVÁ?

A KÖZPÉNZEK VÉDELMÉRŐL

HONNAN HOVÁ?

KÖZPÉNZEK VÉDELMÉRŐL

Szerkesztette:

Horváth M. Tamás, Bartha Ildikó és Varga Judit

DEBRECENI EGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
DEBRECEN, 2017

A kötet
a DEBRECENI EGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KARÁNAK
szakmai bázisán,
az IGAZSÁGÜGYI MINISZTÉRIUM
JOGÁSZKÉPZÉS SZÍNVONALÁNAK EMELÉSÉT CÉLZÓ PROGRAMJAI
keretében készült.

A kutatási projektet végző kutatócsoport vezetője:
Horváth M. Tamás

Általános lektor:
Bencze Mátyás, egyetemi tanár

Általános szaklektor:
Varga Judit, Bartha Ildikó

Kutatási menedzser:
Bordás Péter

Kutatásszervező:
Szabad-Andrási Tünde

Szerzők:
Horváth M. Tamás (koncepcionális bevezető társszerzője), Bartha Ildikó (koncepcionális bevezető társszerzője; 3. fejezet 2. alfejezet; 4. és 11. fejezetek), Bordás Péter (5–7. fejezetek), Madai Sándor (12-14. fejezetek), Varga Judit (3. fejezet 2. alfejezet; 1–2. és 8–10. fejezetek)

ISBN 978-963-473-211-2

A Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának kiadványa

© Horváth M. Tamás, Bartha Ildikó, Varga Judit, 2017 és a kötet szerzői
A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOMJEGYZÉK

Rövidítések jegyzéke *7*

Hol kezdődjön a közpénzek védelme?
(Bartha Ildikó–Horváth M. Tamás) 11

I. A KÖZPÉNZVÉDELEM SZABÁLYOZÁSI KERETEI 23

1. Közpénz és közpénzügyi rendszer: Fogalmi alapvetés *(Varga Judit)* 25
2. A „közpénzi" minőség védelmének jogi eszközei Magyarországon *(Varga Judit)* 37
3. Bevétel vagy kivétel? Adóintézkedések és állami támogatások uniós szabályai *(Bartha Ildikó)* 69
4. Közpénz, nem közpénz? – Hazai és európai uniós joggyakorlat példái *(Varga Judit – Bartha Ildikó)* 95

II. KÖZPÉNZVÉDELEM A HELYI KÖZFELADATOK ELLÁTÁSÁBAN 109

5. A "helyi közpénzek" keletkezésének nemzetközi modelljei *(Bordás Péter)* 111
6. Önkormányzati adósságkezelés és költségvetési gazdálkodás *(Bordás Péter)* 137
7. A települési adó. Megoldás? *(Bordás Péter)* 155

III. KÖZÖSSÉGI FELADATELLÁTÁS A KÖZ- ÉS MAGÁN-SZEKTOR EGYÜTTMŰKÖDÉSÉBEN. ÁTLÁTHATÓBB FORRÁSKEZELÉS? 177

8. „Minek nevezzelek?" – A PPP fogalma *(Varga Judit)* 179
9. PPP nemzetközi síkon – Az Európai Unió *(Varga Judit)* 195
10. Lehetőségek és veszélyek a PPP-ben – az ÁSZ jelentések alapján *(Varga Judit)* 217
11. A nemzetközi beruházásvédelem átláthatósági garanciái az Unióban *(Bartha Ildikó)* 233

IV. BÜNTETŐJOGI ESZKÖZÖK A KÖZPÉNZEK KELETKEZÉSKORI VÉDELMÉBEN 257

Új büntetőjog? Közpénzvédelem az Európai Unióban *(Madai Sándor)* 259
Hazai szabályozás és az Európai Unió pénzügyi érdekei *(Madai Sándor)* .. 271
A köztulajdon fokozottabb büntetőjogi védelme *(Madai Sándor)* 295

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

Jogszabályok és rövidítéseinek jegyzéke

Áht.	2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
Art.	2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről
Átv.	2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról
Be.	1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról
Btá.	1950. évi II. törvény a büntetőtörvénykönyv általános részéről
Btk.	1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről
Btké.	1979. évi 5. törvényerejű rendelet a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény hatálybalépéséről és végrehajtásáról
Csemegi-kódex	1878. évi V. törvénycikk a magyar büntetőtörvénykönyv a bűntettekről és vétségekről
Ectv.	2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról
Gst.	2011. évi CXCIV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról
Htv.	1990. évi C. törvény a helyi adókról
Infotv.	2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
Kbtv.	2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről
MNB tv.	2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról
Mötv.	2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
Nvt.	2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról
Ptk.	2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
Stabilitási tv.	2011. évi CXCIV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról
szocialista Btk.	1961. évi V. törvény a Magyar Népköztársaság Büntetőtörvénykönyvéről
Tao.	1996. évi LXXXI. törvény a társasági adóról és az osztalékadóról

új Btk.	2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

Betűszavak és rövidítések jegyzéke

AB	Alkotmánybíróság
APEH	Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (NAV jogelőd szerve)
ÁSZ	Állami Számvevőszék
BH	bírósági határozat
BHÖ	Büntetőjogi Szabályok Hivatalos Összeállítása
BIT	kétoldalú beruházási egyezmény (bilaterial investment treaty)
BJE	Büntető Jogegységi Határozat
BK	Büntető Kollégium
BLOT	Build-Lease-Operate-Transfer
BOO	Build-Own-Operate
BOT	Build-Operate-Transfer
BTL	Build-Transfer-Lease
BTO	Build-Transfer-Operate
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement
Charta	Helyi Önkormányzatok Európai Chartája
COCOLAF	Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention
DBFM	Design-Build-Finance-Maintain
DBFO	Design-Build-Finance-Operate
DCMF	Design-Conduct-Manage-Finance
EBB	Európai Beruházási Bank
Ecofin	Economic and Financaial Affairs Council
ECU	European Currency Unit, mely az Európai Közösség, majd az Európai Unió valutája volt 1979–1999 között, az euró bevezetéséig.
EeB	Energy-efficient Buildings
EGVI	European Green Vehicles Initiative
EIB	European Investment Bank
EK	Európai Közösség
EKSZ.	Európai Közösségek Alapító Szerződése
EPEC	European PPP Expertise Center (Európai PPP Szakértői Központ)
EPPO	European Public Prosecutor's Office (Európai Ügyészség)
EU	Európai Unió

EUMSz.	Európai Unió Működéséről szóló szerződés
EUR	az euró valutajelzése
EUROFISC	Az Európai Unió nemzetközi adatcsere mechanizmusa az áfa-csalások ellen
Eurojust	European Union's Judicial Cooperation Unit
Europol	European Police Office (Európai Rendőrségi Hivatal)
EUSz.	Európai Unióról szóló szerződés
FoF	Factories of the Future
G20	A világ 19 legnagyobb gazdaságát és az Európai Uniót tömörítő szervezet.
GATS	General Agreement on Trade and Services
GMO	Genetically Modified Organism (genetikailag módosított élőlény)
HÉA	hozzáadott érték adó
IPPP	Institutionalised Public-Private Partnership
ISR	Nemzetközi Hajólajstrom
KKTA	közös konszolidált társaságiadó-alap
KSH	Központi Statisztikai Hivatal
LIR	luxemburgi jövedelemadó-törvény
MNB	Magyar Nemzeti Bank
NAFTA	Észak-amerikai Szabadkereskedelmi Egyezmény (North American Free Trade Agreement)
NAIH	Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság
NAV	Nemzeti Adó- és Vámhivatal
OECD	Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet
OLAF	European Anti-Fraud Office (Európai Csalás Elleni Hivatal)
PFI egyezmény	Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 1995. július 26-i egyezmény
PFI	Private Finance Initiative
PFP	Privatly-Financed Projects
PKKB	Pesti Központi Kerületi Bíróság
PPI	Private Participation in Infrastructure
PPP	Public-Private Partnership
PSC	Public Sector Comparator
PSP	Public-Sector Participation
SPIRE	Sustainable Process Industry
TIN	európai adóazonosító szám

TREVI	Terrorism, Radikalism, Extremism, Violance, Internationale
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership (Transzatlanti Kereskedelmi és Beruházásvédelmi Partnerség)
UCLAF	Csalások Elleni Koordinációs Egység, az OLAF elődje
UNCITRAL	United Nations Commission on International Trade Law (Egyesült Nemzetek Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottsága)
UNCTAB	United Nations Conference on Trade and Development
VAT	Value Added Tax (Általános Forgalmi Adó)
ZORA kölcsön	kamatmentes, kötelezően átváltoztatandó kölcsön

HOL KEZDŐDJÖN A KÖZPÉNZEK VÉDELME?

Bartha Ildikó–Horváth M. Tamás

A közpénzek védelmének első terepe nem az utólagos ellenőrzés, még csak nem is a felhasználás folyamata, hanem a közpénz keletkezése. Elemzésünk ezért azokat a jogi és szabályozási viszonyokat vizsgálja, amelyek révén létrejönnek államháztartási költségvetési és vagyonelemek, illetve államháztartáson kívüli kormányzati rendelkezés alatt álló eszközök. Kiindulópontunk, hogy a különböző jogi konstrukciók tartalommal megtöltése során kódolva lehet a felelős felhasználás rendje, ha megfelelőképpen járnak el az erre felhatalmazott alanyok.

A kérdés azonban nem egyszerűsíthető le pusztán jogkövetési problémává. Egy változó világgazdasági és átalakuló integrációs környezetben kell ugyanis megtalálni a helyes és célszerű gyakorlatokat. Míg korábban például a privatizációk során merült föl rendre a közérdek védelmének hatékonysági deficitje, ma már a kormányzati körben maradt vagy újonnan odajutó eszközök, források felhasználása tekintetében hasonlóan egyre inkább előtérbe kerülnek az elszámoltathatóság mellett a célszerűség szempontjai is

Hipotézisünk szerint a közpénzek védelmét mindjárt azok keletkezésekor kell kezdeni, ami az alapvető jogi és szabályozási konstrukciók megfelelő struktúrájának kiépítése és fenntartása útján valósítható meg célszerűen. A különböző konstrukciók tartalommal megtöltése során kódolni lehet a felelős felhasználás rendjét akkor, ha jogkövetően járnak el az erre felhatalmazott alanyok. Mindehhez szükséges a mértékadó területek modellértékű európai nemzetállami és integrációs tapasztalatainak összegzése, az aktuális változási folyamatok értelmezése.

1. Közszolgáltatási rendszerek főbb európai modelljei kontrollok szempontjából

Munkánk módszere az analitikus nemzetközi összehasonlítás. A kutatás fogalmi keretéül az általános érdekű szolgáltatások és feladatok ellátásának biztosítását célzó jogi és szabályozási rendszert használtuk. Széleskörű saját projektelőzmények alapján vizsgáltuk a főbb európai modellek önmagukon túlmutató tapasztalatait, valamint az Európai Unió szabályozási gyakorlatának változásait. A közszolgáltatási szabályozásokkal kapcsolatos

implementációs folyamat alakulása és tartalma nem független a nemzeti jogoktól. Viszonyítási alappontokként az európai és némely más fejlett országbeli szolgáltatás-szervezési rendszerben az angolszász, a francia és a német típusú mintákat vehetjük alapul (Horváth M., 2002, 2005, 2007, 2015), amelyek fő jellegzetességeit az alábbiakban foglaljuk össze.[1] A megállapított és feltárt modellel tükrében helyeztük el és elemeztük a magyarországi szabályozási gyakorlatot és annak változási folyamatait. Célunk ezzel az, hogy a közpénzek körének mindennapos meghatározásakor az alapkonstrukciók legyenek minél inkább „nyerőek", mégpedig a tágabb közösségi érdekek érvényre jutása szempontjából.

A kiszervezés jellegzetességei az angolszász országokban

Az angolszász közszolgáltatási szervezési megoldás gyökerei a liberálkapitalizmus korszakából eredeztethetők. Amit a törvények a szabad verseny korszakának államára, és annak részeként helyi önkormányzataira ráruháztak, nagyon hatékonyan elvégezték. Ide tartoztak a városi infrastruktúra kiépítésének és fenntartásának feladatai. Kifejezetten önkormányzati tulajdonú, erős közvállalatok látták el ezt a szerepet. A piacosításnak és a *kiszervezésnek* is az angolszász rendszer a hazája (Valentiny–Kiss, 2007: 237–239), azonban csak egy későbbi korszaktól, a 20. század hetvenes éveitől kezdve. Ekkor vált uralkodóvá a versenyeztetés követelménye a közszektor megrendelései tekintetében, azaz a magántársaságok szabályozott versenye a közmegbízások elnyeréséért.

Az egyes közüzemi szektorokban viszonylag kevés számú nagyvállalat uralta a piacot. A neokonzervatívok fénykorában ezeket úgyszólván teljes körűen privatizálták. Kiépült ugyanakkor a szabályozó hatóságok rendszere, amelyek a gazdasági reguláció közérdekű szempontjait, afféle lényeges minimumokat szabályoztak. Ez annál is inkább szükségszerű volt, mert az infrastrukturális területeken a piaci elégtelenségek súlya nagy. A tanulási folyamatnak az ő esetükben is volt jelentősége. Néhány „elkapkodott" magánosítás tranzakciós költségei akár egy-egy szektor[2] piacgazdaságilag célszerű fejlődését is félrevihették egy ideig.

A versenygazdaság kiterjesztése céljából a kötelező tendereztetés[3]

---

[1] A kitekintéshez háttérként és összefoglalásul több adatbázis szolgál (Dexia, 1999, 2004, 2008; CEEP, 2010). Ugyancsak hasznosak az újabb, rendezett, országokat összehasonlító kutatások eredményei (Wollmann and Marcoueds., 2010, Wollmann et al. eds., 2016).

[2] Ilyen volt például a British Gas eladása az iparszerkezet előzetes megváltoztatása nélkül.

[3] Compulsory Competitive Tendering (CCT), mely rendszert egyébként 1999-ben eltörölték,

szabálya alól nem mentesültek, és nem is lettek kivételként meghatározva a köztulajdonú társaságok. Mindamellett a szerződések legnagyobb részt tisztán magánjogiak. Amennyiben a közszolgáltatási feladatot ellátó társaságban van önkormányzati részesedés, annak mértékétől függően tulajdonosként gyakorolnak befolyást, azonban jogilag megkülönböztetik a szabályozott (20 % önkormányzati részesedés fölött), valamint a nem szabályozott társaságokat. Egyébként az ily módon állami tulajdonú társaságok száma viszonylag alacsony.

A közérdeket nem a részvényhányad növelésével, hanem másképpen juttatták érvényre: piacszabályozó regulációs hatóságok révén, amelyek bizonyos függetlenséggel rendelkeztek a kormányzatoktól. Az angolszász modell Nagy-Britannián kívül az Egyesült Államokban, valamint a Brit Nemzetközösség fejlett országaiban, Európában Skandináviában terjedt el.

Ami azonban a folyamatból adódó versenyelőnyt illeti, a kép ellentmondásos. Az európai piacok megnyitása e területeken a liberalizációs politikák megvalósításával valójában helyzetbe is hozta a fejlett kontinentális gazdaságok erős közüzemi szolgáltató monopóliumait. Ők immáron összeadva a tradíciókat a versenyhelyzetben való részvétel feltételeinek maradéktalan teljesítésével tőkeerős, biztos háttérrel rendelkező és felkészült szakmai befektetőknek bizonyultak.

A pragmatikus és piacgazdasági értelemben véve szerves fejlődés nem feltétlenül bírta az intézményrendszerek kifinomultsága iránti kihívásokat. Ebben a kontinentális rendszerek saját szabályozásai hagyományosan jobbak, a formális kontrollok iránti mindig is nagyobb ráutaltságuk révén. Közülük közszerződésekre, mint átfogó eszközcsoportra mindjárt igaznak látszik ez a megállapítás. A kontinentális szerződési intézmények sajátos részletei nem az angolszász modellhez kötődnek alapvetően. Onnan inkább a közüzemi szektor gazdaság szabályozási, regulációs mechanizmusait és technikáit érdemes eltanulni. Tudva azonban azt, hogy ott az intézmények működési környezete más, mint a kontinensen.

A közfeladatok delegálása a francia államszervezési tradícióban

A francia rendszer lényege tradicionálisan – már a 19. század első felétől kezdve – a közszolgáltatási feladat ún. *delegálása* magánszervezetekhez. A közüzemi szolgáltatásokat, különösen a hálózatosakat, közvetlenül jellemzően nagy monopolvállalatok nyújtották, amelyek hagyományosan

mert nyilvánvalóan nem volt értelme az uniós szabályoknál szigorúbb elvet hatályban tartani.

magáncégek voltak. A közszféra védelme indokával az önkormányzati megbízásokat azonban a területi államigazgatás felügyelte a prefektusi rendszeren keresztül. A garanciális szempont érvényesítése két okból fontos: egyrészt a nagyvállalatok monopolpozíciója miatt.,másrészt, mivel a települési önkormányzatok jelentős része kis kapacitású,[4] a községek kiszolgáltatott helyzetbe kerültek volna a velük megállapodó nagy cégekkel szemben. A közszerződések kialakult jogi konstrukcióin keresztül a feladatellátás iránti közösségi felelősséget és a tényleges ellátásnyújtás gazdasági tevékenységét sikeresen egyeztették össze. A díjfizető mindig a fogyasztó, jellemzően költségvetési dotáció nélkül. A francia rendszer mintáját követi Belgium és jellemzően a dél-európai országok is.

A francia rendszerben a közszolgáltatási jogviszony kidolgozottsága és komplexitása az érdekes. A modell nem szűkül le a jogdogmatikára, ami a hosszú spontán fejlődés folyamatának köszönhető. Az anyagi felelősség megosztásának kérdése például középpontban áll. Az önkormányzat szerződéses pozíciója világosan kiderül abból, hogy kompenzációt kell fizetnie, ha egyoldalúan eláll a megállapodástól. Ez a kötelezettség persze a magánvállalkozóra is kiterjed. Ugyanez a helyzet a szolgáltatási kritériumok meghatározásakor, amikor a többletigények kielégítésének anyagi következményeit az önkormányzat viseli. A piaci szolgáltató sokszor hosszú távra köthet szerződést. Kapacitásait pedig nagyobb ellátási területre méretezheti. A monopolhelyzetek ellen mégis garanciákat próbáltak teremteni. Ilyen például már a szerződések puszta léte is, valamint az, hogy azok határozott időre szólnak. Fontos a kontroll szerepe, amely ebben e rendszerben nem lehet pusztán piaci. Mégis a közigazgatási karakter nem jelent állami beavatkozástközgazdasági értelemben. Hiszen általában nincs állami támogatás és semmiféle államosítás nem történik.

A közszolgáltatási feladatok ellátásának közigazgatási és bírói kontrollja nagyon tanulságos. Törvényességiellenőrzést gyakorol a prefektus, továbbá maga a község. Ezen túlmenően a felek közigazgatási bírósághoz fordulhatnak. A versenytanács pedig a konkurencia harc tisztaságán hivatott őrködni. A közszolgáltatás ellátás megfelelő garanciáinak meglétéért maga a szolgáltató, saját szervezetén belül is felelős. Végül a pénzügyi kontroll intézményeire kell utalni. Az egész szabályozás egyik központi témája az

[4] Franciaországban a forradalmi hagyományokon alapszik a község (commune), amely minden települési közösség alapvető joga, a legkisebbeké is. Ezért 36 ezer önkormányzati alapegység van, amelyek egyes funkciók szervezésén keresztül integrálódnak. Ilyenek a közüzemi szolgáltatások, melyek közül a hálózatosokat nagyvállalatok nyújtják. A megbízás alapja azonban a községekkel kötött hosszú távra szóló megállapodás.

anyagi felelősségek mikéntje. Egyáltalán nem állítják szembe ezt a jogi megoldással, sőt azzal szigorúan összhangban rendezik.

Összevetve az angolszász és a francia minta fő jellegzetességeit, nem véletlen, hogy már a központi téma is különbözik. Az előbbinél a privatizáció fogalmi keretében minden az "állami", másfelől a "piaci" fekete–fehér vagylagosságában kerül terítékre. Ezzel szemben a frankofon logikában a közszolgáltatási feladatok magánszervezetekre való delegálása magától értetődően az önállóságát megőrzött két szektor közöttikapcsolatrendszer mindenkori állapotát állítja középpontba. Ez a megközelítés az angolszász rendszerekre kevésbé jellemző. Ott mindig a két szféra közötti határvonal holléte a kulcskérdés. A másik fontos elem, hogy a közszektor szerepe nem jelent egyet az állami beavatkozással, legalábbis annak felelősség-átvállalásként való értelmezésében. Azaz, egészen más probléma az állami szerepkör kiterjesztése és a közfunkcióknak tekintett feladatok ellátását szolgáló eszközök államosítása, mint a közfeladatok biztosításába a magánszervezetek szerződésszerű bevonása. Ezzel kapcsolatban lényeges, hogy dotációról fő szabály szerint nincsen szó. A fogyasztók által fizetett díjak fedezik a bekerülés költségeit. Az állam közigazgatási szerepkörének ilyen felfogása különösen azért lehet érdekes számunkra, mert egy a mienkhez hasonlóan széttagolt helyi-területi struktúra mellett az efféle külső kontrolok szerepe nem elhanyagolható. E tekintetben is különböző rendszerek alakulhatnak ki, miként azt a francia gyakorlat alakulása mutatja. A korábbi adminisztratív túlsúlyt később monopolellenes megoldások, valamint más hatalmi ágak magasabban garantált felügyelete egészíti ki, illetve váltja fel, amilyen a bírói út vagy a számvevőszék hatáskörének kiszélesítése.

Az erős helyi közszektor keretei a német rendszerben

A német modellben a közüzemi forma, azaz a költségvetési üzem volt a tradicionális minta, mégpedig erős önkormányzati befolyás alatt. A *Stadtwerke* hagyományosan a helyi igazgatás munkaszervezete. A 20. század utolsó negyedében azonban emellett a szolgáltató magántársaságokban való helyi részesedések súlya is jelentőssé vált. A helyhatóságok ekkor a magánjog hatálya alatt álló tulajdonosi szerepükkel, sokszor többségi vagy kizárólagos pozíciójukkal sikeresen befolyásolták a közszolgáltatás-nyújtás alakulását. Az ún. *konszernként működő város* filozófiája a gazdaságosság mellett a közszolgáltatás politikai célkitűzések respektálása, egyúttal azok kötelező beárazása volt. A német rendszerekre

inkább jellemzőek a több profilú szolgáltató cégek vagy cégcsoportok. Már csak azért is, mert a különböző ágazatok tevékenységei között az önkormányzat tulajdonosi pozíciója a közös pont.

Az állam tulajdoni részesedéseinek menedzsmentje (Beteiligungsmanagement) alapján a helyi közfeladatok ellátását a költségvetési üzemek mellett a polgári jog szabályozási körébe tartozó kft.-k és rt.-k végzik, amelyekben a helyhatóságoknak kisebbségi, többségi vagy éppenséggel 100 %-os tulajdoni részesedésük van. Attól függően, hogy milyen fontosságot tulajdonítanak az illető feladat közösségi befolyásolásának, illetve milyen tulajdoni pozíciót képesek megszerezni ennek érdekében, szigorúan piaci szereplőként. Más körben használatos kifejezéssel talán portfolió-igazgatásról beszélnénk, ami formailag fedi is a tevékenység mibenlétét. Azonban a német rendszerben ez elsősorban a közfeladatok magántársasági formában való ellátását jelenti, akár 100 %-os részesedés mellett is (pl. a vízművek esetében, a csatornázási szolgáltatás üzemeltetését is ideértve).

A nagyobb városok portfoliója átfogja a közfeladat-ellátás különböző szféráit. Az önkormányzati tulajdoni viszonyok 100 %-tól 1-2 %-ig terjednek, nagyjából aszerint, hogy milyen mérvű érdekeltsége van, milyen befolyást akar fönntartani magának a képviselő-testület. Ennek megítélése ágazatonként és feladatonként különböző lehet. A tulajdonolt társaságok egyébként maguk is rendelkezhetnek további közfeladatokat ellátó vállalatokban részesedésekkel.

Az önkormányzat tulajdonosi befolyása a társasági jog szerint úgy érvényesül, hogy a társaságok vezető szerveiben, testületeiben részarányuknak megfelelő súllyal képviseltetik magukat. A feladatellátási struktúra alakulására jellemző, hogy a tulajdonosi igazgatás a városokon kívül a járásokra, mint súlypontokra helyeződik. Az utóbbiak a mindennapi gyakorlatban a községektől veszik át a közfeladatok menedzsmentjének egy részét.

Láthatóan csak az Európai Unió vonatkozó politikáinak hatására, vagyis az ebben a körben megalkotott szabályozások hatályba lépése után terjedt el nagyobb mértékben a közüzemek önkormányzati (rész-)tulajdonú holdingokká alakítása. Innentől kezdve az addig rendszerszerű és minden tekintetben követendőnek tartott *keresztfinanszírozás* is akadályokba ütközött. A jelentős önkormányzati tulajdonosi befolyású, vegyes profilú közszolgáltató társaságokat ugyanakkor továbbra is a helyi kormányzati feladatellátás formáiként tartják számon (Lorrain, 2005: 241, 243). Németországban szövetségi szinten 2005-ben fogadtak el törvényt, majd

ennek keretében tartományi jogalkotásra is sor került abból a célból, hogy a szektorban kiszélesítsék a magánosítás lehetőségét (CEEP, 2010: 153). A kilencvenes években megindult privatizációs folyamatok az évtized végére, illetve a kétezres évek első évtizedének közepére értek a kormányzati szintek tulajdonosi pozícióinak átalakításáig – azoknak a kereskedelmi, illetve (magán-)jog hatálya alá helyezésével. Ugyanez a helyzet a modellt szinte mindenben párhuzamosan követő Ausztria esetében.

A költségvetési üzemek társasággá alakítása magával vonja a szerződéses formák kiterjedését. Ameddig szorosan véve a közigazgatáson belüliek voltak e viszonyok, addig erre nem volt oly mértékben szükség. Viszont társasági forma mellett már inkább fontosak a kontraktusos megállapodások, még a tulajdonos részéről való megbízás esetén is, mivel az a közszférához tartozó jogalany. Mindezek azonban nem gyökereznek mélyen a német igazgatásszervezési tradícióban. A közigazgatási szerződések gyakorlata csak a 20. század utolsó negyedében kezdett kiterebélyesedni (Harmathy, 1983: 98–101; Olajos, 2011).

A kormányzati szerepek érvényesítési formáinak az átalakulása a közszolgáltatási szerződések, mint eszközök alkalmazása körében most már jelentősen az európai szabályozások hatására történik. A hagyományos modell csak ilyen folyamat keretében alakulhatott át. A keresztfinanszírozásra épülő alapmodell eredeti formájában éppúgy az uniós követelményekbe ütközött, mint számos, a csatlakozásra ekkoriban felkészülő, illetve az európai integrációba éppen belépett ország esetében.

2. Hipotézis és kulcskérdések

Összehasonlító jogi elemzésünk középpontjában a közfeladatok ellátásához kapcsolódó jogi és szabályozási viszonyok állnak. Ez egyrészt a "klasszikus" közhatalmi aktusok gyakorlásához kapcsolódó folyamatokat jelenti, így kutatásunk kiterjed a büntetőjog közpénzvédelmi eszközeire és az adóintézkedések különböző típusaira is. Másrészt olyan szerződéses viszonyokat vizsgálunk, amelyekben legalább az egyik fél központi vagy helyi kormányzati szereplő. Ide tartozik a PPP konstrukcióban megvalósuló közfeladat-ellátás (Varga, 2016) vagy az önkormányzati adósságkezelés rendezett, polgári jogi szabályok hatálya alatt álló eljárásrendszere (Gyirán, 2016). Alapvetően minden területen azt a kérdést tesszük fel, hogy a különböző alaptípusokban milyen jellemző konstrukciós elemek lehetnek, amelyek növelik a közpénzek, különböző kormányzati felhasználású erőforrások közösségi jellegét, továbbá biztosítják a hasznosítás

gazdaságosságát, hatékonyságát és célszerűségét.

Mindennek érdekében a következő, a közpénzek védelme szempontjából releváns kérdéseket határoztuk meg a kutatás tárgyaként:

(1) Melyek a magántulajdoni formák bevonásával megvalósítható közpénz-gazdálkodás mai keretei?
(2) Az adóintézkedések formájában megnyilvánuló támogatások átláthatósága, illetve az adóintézkedések hatékonyságának, célszerűségének kontrollja hogyan biztosítható?
(3) Az (ön-)kormányzati forráskezelés- és felhasználás rendszere és kontrolmechanizmusa hogyan alakul?
(4) Mik a beruházásvédelem fő átláthatósági garanciái, és különösen melyek azok, amelyek a költségvetési kontrollok útján érvényesülnek?
(5) Miként járulnak hozzá a büntetőjog eszközei a közpénzek védelméhez?

Kutatásunk során a "közpénz" fogalmának tág értelmezését vettük alapul. A közfeladat-ellátások fenti fogalmi alapvetéséből kiindulva olyan dogmatikai keret megalapozása volt a célunk, amely alkalmazkodik az új kihívásokhoz és jól hasznosítható a helyes és célszerű gyakorlatok feltárására a változó világgazdasági és átalakuló integrációs környezetben. Ennek során egyrészt figyelemmel voltunk arra, hogy nem csupán a köz (az állam) tulajdonában álló pénzegységek, hanem a közvagyon elemek, sőt az államháztartáson kívüli források is a közösség érdekeinek kifejezésre juttatását szolgálják a közfeladatok ellátásán keresztül. Másrészt, a közpénz keletkezését egy többszintű kormányzási rendszerben vizsgáljuk; így ilyenként értelmezzük az önkormányzati szinten keletkező, illetve felhasznált és kezelt források (Bordás, 2016), valamint az Európai Unió költségvetéséből származó juttatások széles körét is (Bartha, 2008).

A közpénz-fogalom széles értelmezése mind a közhatalmi intézkedések, mind pedig a szerződéses viszonyok vizsgálatára irányadó. Így a kutatás koncepcionális keretére tekintettel a büntetőjogi eszközökre irányuló vizsgálódás sem szűkíthető le a szigorú értelemben vett állami költségvetési eszközök védelmi mechanizmusaira. Hangsúlyt kap ennek megfelelően az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmére, valamint a közvagyon, köztulajdon megóvására szolgáló eszközök elemzése is.

Debrecen, 2017. szeptember

Felhasznált irodalom

Andenas, Mads–Deipenbrock, Gudula (Eds.) (2016): *Regulating and Supervising European Financial Markets. More RisksthanAchievements*. Springer International Publishing (online)

Bartha Ildikó (2015): *Nemzetközi szerződések mozgásban.* Budapest: Dialóg Campus

Bartha Ildikó (2008): Az adóintézkedések formájában megvalósuló állami támogatások megítélése a közösségi jogban. *CollectioIuridica Universitatis Debreceniensis*.7. évf. 7. sz. pp. 57–118.

Bolf-Galamb Zsófia (2011): A közszolgáltatási csomag reformja. In: *Állami Támogatások Joga*, XII. évf. 4. szám 3–17. old.

Bordás Péter (2016): A sportfinanszírozás közpénzügyi aspektusai. In: Bordás Péter – Varga Judit (szerk.): *A sportjog közpénzügyi alapjai*. Debrecen: Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, pp. 12–31.

CEEP (2010): *Mapping of the Public Services: Statistics, Organizations and Regulations.* European Comission 2010. www.ceep.eu (2013.01.11.)

Dexia (1999): *Local Public Companies: In the Fifteen Countries of the European Union and in Norway.* Paris: Dexia.

Dexia (2004): *Local Public Companies: In the 25 Countries of the European Union.* Paris: Dexia.

Dexia (2008): *Sub-National Governments in the European Union: Organisation, Responsibilities and Finance.* La Défense: Dexia.

Fulmini, Azelio (2006): Közvállalkozások és általános érdekű szolgáltatások. http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/market/rules/article_7197_hu.htm (2013.01.11.)

German Corporate Governance Code. Government Commission, http://www.corporate-governance-code.de/eng/kodex/index.html (2014.03.16.)

Gyirán Zoltán (2016): Adósságkezelés, adósságrendezés az önkormányzati pénzügyekben. Egyetemi doktori (PhD) értekezés, Debreceni Egyetem (Kézirat)

Hall, David (2012) Re-municpalisingmunicipalservicesin Europe. Greenwich: Public Services International Research Unit (PSIRU), Business School, University of Greenwich, pp. 29, www.psiru.org (2013. 09. 19.) A reportcommissionedbythe European Federation of Public Service Unions (EPSU).

Harmathy Attila (1983): *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás.* Budapest:

Akadémiai Kiadó.

Hlavica, C. et al. (Eds.) (2016): *Tax Fraud & Forensic Accounting. Umgang mit Wirtschaftskriminalität*. Springer International Publishing (online)

Hoffman István (2011): Az (uniós jogi) színfalak mögött: a helyi önkormányzatok szerepe a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás megszervezésében. In: *Európai Jog*, 5. sz. 28–34. old.

Horváth M. Tamás (2002): *Helyi közszolgáltatások szervezése.* Budapest: Dialóg Campus.

Horváth M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Budapest: Dialóg Campus.

Horváth M. Tamás (2011): Közszolgáltatási rendszerek főbb európai modelljei. Budapest: BVK HOLDING. http://www.bvkholding.hu/kozszolgaltatasok/nemzetkozi-hazai-gyakorlatok/ (2013.01.11.)

Kende Tamás–Szűcs Tamás (szerk.) (2011): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest: Osiris.

Lorrain, Domenique (2005): Urban Capitalisms: European ModelsinCompetition. In: *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 29. 2, June, pp. 231–267.

Olajos István (2011): A közjogi szerződés mint a támogatásokkal kapcsolatos jogalkalmazások útja. In: PublicationesUniversitatisMiskolcinensis, *SectioJueirdica et Politica*. XXIX/2. 503–514. old.

Pigeon, M., McDonald, D. A.,Hoedeman, O. and Kishinoto, S. (eds.) (2012) *Re-municipalisation: PuttingWater Back into Public Hands.* Amsterdam: TNI (Transnational Institute)

Valentiny Pál (2008): A hálózatos közszolgáltatások szabályozási reformjáról. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László (szerk.): *Verseny és szabályozás, 2007*. Budapest: MTA KRTK KTI, 231–251. old.

Van de Velde, Didier (2008): A new regulation for the European public transport. In: *Research inTransportationEconomics,*Vol. 22. pp. 78–84.

Varga Judit (2016): A partnerség (PPP) szerepének változása a közpénzügyek jogában. Egyetemi doktori (PhD) értekezés, Debreceni Egyetem (Kézirat)

Varju Márton (2012): A közüzemi ágazatok szabályozása az Európai Unióban. Szabályozási paradigmák a víz, a hulladék, a személyszállítás, a villamos energia és a földgáz ágazatokban a közüzemi szolgáltatások területén. Készült a Helyi közszolgáltatások szabályozásai c. MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport által folytatott kutatás 2012–16. keretében. Kézirat.

Varju Márton (2013): A közszolgáltatások szabályozása az Európai Unióban. In: Horváth M. Tamás (szerk.) *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest: Dialóg Campus.

Water Remunicipalisation Tracker, http://www.remunicipalisation.org (2013. 09. 19.)

Wollman, Hellmut and Marcou, Gérard (eds.) (2010): The Provision of Public Service in Europe: Between State, Local Government and Market. Cheltenham: Edward Elgar.

Wollmann, H., Kopric, I. and G. Marcou (eds.) (2016) *Public and Social Services in Europe: From Public and Municipal to Private Sector Provision.* Basingstoke: Palgrave Macmillan

I. RÉSZ

A KÖZPÉNZVÉDELEM SZABÁLYOZÁSI KERETEI

1. FEJEZET

KÖZPÉNZ ÉS KÖZPÉNZÜGYI RENDSZER: FOGALMI ALAPVETÉS

Varga Judit

Bevezetés

A közpénz széles körben használt kifejezés úgy a hétköznapokban, mint a jogirodalomban. Bár igen elterjed fordulat, ám fogalmi meghatározást rá nézve ehhez képest arányaiban keveset találunk a szakirodalomban.

Jelen fejezet célja éppen ezért az, hogy összefoglalja – elsősorban a hazai – szakirodalom által a közpénz fogalmára adott meghatározást, és értelmezze azt, s amennyiben szükséges, a már meglévő alapokra építkezve, pontosítsa előbbi definíciót. Cél, hogy amennyiben mód van rá, olyan közpénz definíciót találjak, mely nem országspecifikus. Vizsgálat tárgyát képezi továbbá, hogy mikortól is, valamint meddig tekinthető a pénz közpénznek, melyek a speciális minőség következményei? Kérdés, hogy a közpénz védelmének milyen általános szabályozási garanciái vannak? Tekintve azonban, hogy a részletszabályok kibontásának terjedelmi korlátai lesznek, csak egy átfogó áttekintését tervezem a közpénzek védelmét szolgáló hazai rendelkezéseknek. Az aktualitásokra reflektálva pedig a közelmúltban a témában született, a „közpénzi" minőséggel összefüggő jogesetek kerülnek terítékre, melyek a közpénz fogalmának pontosítása körében is hasznos adalékokkal szolgálnak.

1. Közpénz és közpénzügyi rendszer

A közpénz, mint kifejezés legtöbbször a közgazdasági szakirodalomban bukkan fel hazánkban, illetve olyan szerzők alkotásaiban, akik a gazdaság- és jogtudomány határmezsgyéjén mozogva foglalkoznak, illetve foglalkoztak a pénzügyi jog tudományával. Ilyen szerzőnek tekinthető Vigvári András is, aki roppant jó érzékkel, közérthető módon tárta kutatási eredményeit a szakmai plénum elé, s közgazdászként is igen otthonosan mozgott a pénzügyi jog területén.

Vigvári a közpénz fogalmát a következőképpen határozta meg. A közpénz *„a különböző szintű kormányzatok által állami kényszer (törvényi felhatalmazás) alapján a gazdasági szereplőktől elvont jövedelem, a*

gazdasági szereplők által a kollektív javak igénybevételéért fizetett használati díjak, a kizárólagos és részleges állami/önkormányzati tulajdon (materiális és immateriális javak) hasznosításából, adományokból és közszektorhoz tartozó szereplők által felvett kölcsönből származó pénz"(Vigvári, 2005: 371). Zsugyel által szerkesztett „kézikönyv" is operál a közpénz fogalmával, ám e fogalom is Vigvári nevéhez köthető, tekintve, hogy a kiadvány eme fejezete az ő tollából származik. E definíció szerint a közpénz *„az állam közjogi bevételei (adók, bírságok), az állami vagyon hasznosításából származó bevételei és az állami gazdálkodó által előállított kollektív javakért fizetett térítési és használati díjak"*(Zsugyel, 2009: 44).E definíciók igen pontos meghatározást adnak, kiterjesztve a fogalmat a helyi és központi szintű kormányzatok közjogi (közhatalmi) és magánjogi jellegű bevételeire, mind a köztulajdon hasznosításából származó bevételekre, kölcsönökre, az államnak vagy önkormányzatoknak juttatott adományokra. A definíció pontos értelmezéséhez azonban tudnunk kell, hogy mit is ért az író a kollektív javak és a közszektor kifejezések alatt. *Kollektív javak* alatt a kormányzat által – helyi és központi szinten – biztosított tiszta közjavakat, a megkülönböztetett javakat,[5] a díjfizetéses javakat és a természetes monopólium[6] állapotában lévő javakat és egyéb, kormányzati hatáskörébe vont tiszta magánjavakat érti a szerző, amelyek biztosítását az állam feladatának tekinti (Zsugyel, 2009: 48). Lényeges, hogy a kollektív javak előállítása nem feltétlen tartozik a kormányzat kizárólagos hatáskörébe, abba a magánszektor is bekapcsolódhat. A *közszektor* Vigvári szerint a vegyes gazdaságokban működő azon alrendszer, amelynek célja a kollektív javak biztosítása és előállítása (Vigvári, 2005: 113). Ezek a gazdasági egységek költségvetési, non-profit vagy for-profit szabályok szerint is működhetnek. Tehát lehetnek akár kormányzati, non-profit vagy valamilyen közcélú szolgáltatást végző üzleti szervezetek is (Sivák–Vigvári, 2012: 246).

Csapodi szerint a közpénzek fogalma magába foglalja a közbevételeket és a közkiadásokat. Kiemeli továbbá, hogy a „köz" és a „magán" elhatárolása túlmutat a kormányzati szektoron, hiszen a közpénz fogalmába bele kell érteni a vállalkozási formában működő állami és önkormányzati szervezeteket is (Csapodi, 2009: 24–25). Vagyis Csapodi értelmezésében a

[5] Másképpen ezeket gyakorlati közjavaknak is nevezhetjük, ahol a nem fizető fogyasztók valamilyen közpolitikai döntés eredményeként nem zárhatók ki a fogyasztásból. Lásd: Földes, 2005: 12.

[6] Ezeket a jószágokat másképpen közös készletű javaknak is nevezik. Lásd Nemec,–Wright, 2000: 86.

közpénz fogalma túlnyúlik az állam közjogi bevételein, azokon kívül közpénznek tekinthetők az állam magánjogi jogviszony eredményeként szerzett bevételei, továbbá közjogi (transzfer) és egyéb közbevételekből finanszírozott kiadásai is.

Klicsu az állami pénzgazdálkodás fogalmáról és funkciójáról beszél, mely vonatkoztatható az állam közpénzgazdálkodására is. Az állam által folytatott pénzgazdálkodásról azt mondja, hogy ennek *„célja nem a versenyeztetés és az egyéni szükségletek kielégítése, hanem a gazdasági-pénzügyi politika céljainak megfelelően fel nem osztható kollektív javak megszerzése és működtetése, meghatározott közszükségletek fedezésére”*(Klicsu, 2011: 31).Vagyis az állam különböző csatornákon keresztül megszerzett forrásait közszükségletek fedezésére, illetve azokhoz szükséges kollektív javak megszerzésére, fenntartására fordítja. A közpénzt az állam szerzi meg és azt meghatározott feladatok ellátására fordítja, melynek keretében egyrészt folyó, azaz költségvetési, másrészt vagyongazdálkodást végez.

A jogtudományi írások kevésbé a közpénz, mindinkább a közpénzügyek fogalmával operálnak. A közpénzügyek vagy pénzügyi viszonyok – mondja Földes – *„olyan pénzmozgással járó kapcsolatok, amelyek legfontosabb jellemzői, hogy a) a pénzeszközök mozgását a közhatalommal rendelkező testületek (állam, önkormányzatok) szabályozzák; b) a közfeladatok ellátása, a közszükségletek kielégítése és emellett más célok (például gazdaságélénkítés) érdekében; c) mindez a GDP (GNP) egy jelentős részének központosításával valósul meg, és d) a központosított eszközöket az államháztartás alrendszerei útján újraelosztják. […] A közpénzügyek sajátos, sok csatornából álló rendszert alkotnak, ez a (köz-) pénzügyi rendszer”*(Földes: 2005: 15–16).A fogalmi meghatározásból látszik, hogy Földes a közpénzügyek alatt bizonyos típusjegyekkel rendelkező pénzmozgásokat, illetve azok rendszerét érti, vagyis az állam[7] folyó gazdálkodását. A közpénzügyek kapcsán továbbá rögzíti, hogy azok *„az állam és más, a központosított újraelosztásban érintett közösségek, szervezetek és személyek egymáshoz való viszonya materiális rendszerezésének csatornái, egyfelől a források, másfelől a felhasználás tekintetében”* (Földes, 2005: 15).Vagyis a keletkező, a beszedett – a költségvetés bevételét jelentő – és felhasznált, vagyis a költségvetési kiadásokat kitevő pénzügyi forrásokat is ide sorolja. A közpénzügyek fogalomkörébe tartoznak tehát a közbevételek és közkiadások, melyek

[7] Az állam alatt értve a központi kormányzatot és a helyi önkormányzatokat is.

nyilván az állam szintjén szerveződő közösség pénzének, vagyis közpénznek tekinthetők.

Simon és Kovács is a közpénzügyek fogalmát használja (Kovács, 2010: 22–23, Simon, 2007: 29), s azt Földeshez hasonlóan definiálják. Simon is kimondja, hogy amennyiben azokat a közhatalmi beavatkozások vizsgáljuk*,"melyek arra irányulnak, hogy nem, vagy nem kizárólag piaci elven szervezett szükségletek kielégítéséhez forrást teremtsenek elő, illetve azok felhasználásának feltételrendszerét szabályozzák, eljutunk a közpénzügyek fogalmához"*(Simon, 2007: 27). Simon is a közszükségletek, valamint közfeladatok kielégítésének célját említi, melyet az állam az általa gazdasági szereplőktől elvont vagy más módon megszerzett pénz (közpénz) segítségével lát el. Simon továbbá elkülöníti egymástól a közszükséglet, közfeladat és állami feladat fogalmait, melyekre a közpénzek fordítandók. A legtágabb kategória ez alapján a közszükséglet, mely gyakorlatilag a széles értelemben felfogott közösség által megfogalmazott igények, melyek kielégítése történhet a közszektorból vagy más szektorból, például a magánszektorból származó alanyok által. E szükségletek köre nem függetleníthető tértől, időtől, társadalmi hagyományoktól, s taxatív lista sem adható róluk. A közfeladatról Simon azt mondja, hogy az minősül annak, amit a hazai alkotmány (Alaptörvény), illetve törvények ekként jelölnek meg. Ez a definíció párhuzamot mutat a hatályos államháztartásról szóló törvény által megfogalmazott fogalommal, mely szerint „*közfeladat a jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat."*[8]Az állami feladatról Simon azt állítja, hogy az szűkebb definíció, mint a közfeladat, mivel a közfeladatok kiterjednek *„egyes autonómiák (önkormányzatok, köztestületek stb.) működésének pénzügyi feltételeire is"*(Simon, 2007: 29).Vagyis még a közfeladatok a központi és helyi kormányzatok által ellátott, illetve szervezett feladatok, addig az állami feladat kifejezés csupán a központi kormányzat teendőit takarja. A közpénzügyeknek, ahogy azt már Földes is kimondta, két területe van: a közbevételek és a közkiadások. A közbevételek a közkiadások finanszírozását szolgálják, mely kiadásokat közfeladatok ellátására fordítják. Vagyis a közpénz (közbevételek, illetve közkiadások) nem elkülöníthető az közfeladatoktól, azok számosságától, típusaitól, költségigényétől stb., melyek változnak az aktuális társadalmi igények, s az azt kiszolgálni igyekvő állam szerepvállalásának megfelelően. A közbevételek és közkiadások továbbá nem függetleníthetők a közjavaktól

[8] 2011. évi CXCV. törvény, 3/A. §. (1) bek.

sem, melyek azok a jószágok, amelyek közszükségleteket elégítenek ki. Eme jószágok előállítása, vagy előállításuk feltételeinek megszervezése révén gondoskodik az állam az általa közfeladatként felvállalt közszükségletek kielégítéséről. Minél több közfeladat ellátását vállalja magára az állam tehát, annál több közjószágra lesz szüksége. A közjavaknak két kategóriáját lehet megkülönböztetni. Léteznek az úgynevezett tiszta közjavak (Nemec–Wright, 2000: 86), melyek esetén nem lehetséges – értve ez alatt, hogy technikailag megoldhatatlan – a nem fizető fogyasztók kizárása a jószág igénybe vételéből, illetve a fogyasztók nem rivalizálnak egymással – azaz nem csökkenti egyik fogyasztó fogyasztása a többiek számára még elérhető mennyiséget a jószágból (pl. közvilágítás, honvédelem). Ezeket a javakat tipikusan az állam állítja elő. A tiszta közjavak mellett léteznek a gyakorlati közjavak, vagy másként az államilag biztosított magánjavak (Stiglitz, 2000: 152), amelyek esetén a fogyasztók rivalizálnak egymással, másrészt technikailag megoldható lenne a nem fizető fogyasztók kizárása a javak igénybe vételéből, ám valamilyen – szociális vagy gazdasági célokat szolgáló –közpolitikai döntés okán nem teszik lehetővé a nem fizetők kizárását.

Vigvári szerint a közpénzügyi rendszer *„a kormányzat pénzalapjainak összességét leíró fogalom”* (Vigvári, 2005: 371),mely alapvetően egy finanszírozási rendszer a szerző olvasatában, melynek több funkciója is van. Egyrészt feladata a kollektív javak előállításához szükséges források biztosítása, a forrásallokáció és a rendelkezésre álló források újraelosztása is. A „forrás” szó helyett, megítélésem szerint használható a közpénz kifejezés is. Vagyis az állam[9] az, aki a kollektív javak állam általi előállításához és előbbi javak magánszektorbeli előállításának támogatásához szükséges közpénzt előteremti, a közpolitikai ágaztok között allokálja és a gazdasági szereplők között újraosztja a közpolitika aktuális céljai által vezérelten. A közpénzügyi rendszere előbbi három – a szakirodalomban tipikusan előforduló – funkcióján túl Vigvári megkülönbözteti még az ösztönzési és irányítási, kockázatkezelési és az ellenőrzési feladatait is.

Az angol nyelvű szakirodalomban a *public finance* kifejezéssel találkozni, mely alatt Gruber a kormányzat gazdasági szerepének tanulmányozását érti (Gruber, 2007: 3). Ennek keretében – mondja – olyan kérdésekre keresik a választ, mint, hogy mikor és hogyan avatkozzon be a kormányzat a gazdaság működésébe, mi lesz előbbi beavatkozás hatása.

[9] Értve alatt a helyi önkormányzatokat és a központi kormányzatot is.

Rosen úgy definiálja előbbi kifejezést, hogy az nem más, mint a közgazdaságtan egyik ága, mely a kormányzat adóztatási és költekezési tevékenységét vizsgálja (Rosen, 2004: 252). Ahogy a hazai irodalomra, úgy a nemzetközi irodalomra sem kifejezetten jellemző a közpénz fogalmának definiálása, helyette inkább az állami költségvetés és közvagyon fogalmaival operálnak.

2. Fogalmi alapvetés

A pénz több funkciót is betölt modern gazdaságunkban. Egyrészt a csere eszköze, másrészt értékmérő funkciója van. A pénz maga a csere eszköze, tehát el lehet cserélni árura, szolgáltatásra. Értékmérő, vagyis az ügyletben részt vevő felek ennek révén meghatározzák a jószág (áru vagy szolgáltatás) árát, s tudják, hogy mennyivel is tartoznak egymásnak, azaz hány pénzegység átadására és átvételére van szükség az ügylet létrejötte érdekében. E két funkciója a pénznek a gazdasági szereplők folyó gazdálkodáshoz kapcsolódik. A gazdasági szereplők (természetes személyek és jogi személyek, egyéb szervezetek) folyó, költségvetési gazdálkodásuk során a jelentkező bevételeik elköltése – kiadása – révén törekednek céljaik elérésére, legyen az szükségletek kielégítése vagy gazdasági profit realizálása. A pénz ezen túl a vagyontartás eszköze is. Mivel értékét megőrzi – tekintsük el most az infláció jelenségétől –, ezért lehetőséget ad felhalmozása révén arra, hogy szükségleteink kielégítését időben későbbre toljuk. A bevételek felhalmozásával a pénz vagyonként kezd funkcionálni. Amennyiben úgy gondolkodunk a pénzről, hogy az egyrészt a folyó, értsd költségvetési gazdálkodás, másrészt a vagyontartás eszköze, akkor ugyanezt vonatkoztathatjuk a közpénzre is, azzal a különbséggel, hogy ebben az esetben a pénz tulajdonosa nem egy magánjogi jogalany – természetes személy, jogi személy vagy más jogalany –, hanem a közszektor vagy kormányzati szektor alanyai. Megítélésem szerint a közszektor és kormányzati szektor kifejezések közé egyenlőségjelet lehet tenni, a kettő szinonim fogalom. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a kormányzati (vagy közszektor) nem korlátozódik az államra – állam alatt értve a központi és a helyi kormányzatokat – hanem ide tartozónak kell még tekinteni a központi, illetve a helyi kormányzatok által *„irányított és többségében finanszírozott nonprofit szervezeteket (elsősorban a közalapítványokat és bizonyos kiemelt közhasznú társaságokat) és gazdasági társaságokat is”*(Csonka–Lehmann, 2001: 420).*A közpénz ilyen formában a kormányzati szektor alanyai által, a rájuk*

bízott, általuk felvállalt közfeladatok ellátására felhasznált, illetve kezelt, az állam – tágan értelmezve azt – közhatalma révén vagy magánjogi, piaci viszonyai eredményeként megszerzett pénz. Egyes szakirodalmi források a belső – értsd alatta az állam által generált, vagyis saját – és a nemzetközi színtérről származó költségvetési bevételeket különítenek el egymástól (Muzellec, 2002: 4–5). Azaz a közpénz a kormányzati szektor különböző úton szerzett bevételeit, a közbevételeket takarja, melyeket majd a kormányzati szektor alanyai feladataik ellátására, a közkiadások finanszírozására fordítanak. A pénz közpénzi minősége a szerző féltől függ, jelesül, hogy az az állam legyen, ám független a megszerzés módjától – közjogi vagy magánjogi úton történt e a bevételek keletkezése. A közpénzi minőség azonban a kifizetések megtörténtét követően is megmarad, ám a kifizetések megtörténte után, a kifizetést teljesítővel szemben álló fél szerzését követően a kifizetett közpénz kapcsán a közösségi kontroll foka már nagy különbségeket mutat a különböző típusú ügyletek esetén.

A közpénzek tágabb értelmezésében úgy vélem, a vagyonról is szólni kell, hiszen az állam, illetve önkormányzat által felhalmozott pénz önmagában is a közvagyon részét képezi, másrészt a közpénz valamilyen nem pénz formát öltő dologra cserélhető, mely a pénz helyébe lépve a közvagyon részét válik, annak hasznosítása révén költségvetési bevételek generálhatók. Másrészt az állami, önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok is végeznek pénzgazdálkodást, mely társaságok a nemzeti vagyon részét képezik, így az általuk folytatott pénzgazdálkodás egyben közpénzzel folytatott gazdálkodás is. Azzal, hogy a pénz, így a közpénz is nem csupán a csere, vagyis a folyó (költségvetési) gazdálkodás, hanem a vagyontartás eszköze is, így az állami (önkormányzati) vagyonra és vagyongazdálkodásra vonatkozó rendelkezések nem megkerülhetőek a téma kapcsán.

A közpénz fogalma az európai uniós szabályozás kontextusában is felmerül az állami támogatásokra vonatkozó rendelkezésekkel (Várnay–Papp, 2016: 711) összefüggésben. Az EUMSz. 107. cikke értelmében *„a közös piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.”*[10]Az ide kapcsolódó uniós előírások és esetjog ismertetésére a következő (3. és 4.) fejezetekben kerül sor.

[10]EUMSz. 107. cikk (1) bek.

3. Hol kezdődik a "közpénz jelleg" és meddig tart?

E kérdés megválaszolása esetén megítélésem szerint érdemes a folyó gazdálkodás, vagyis költségvetési gazdálkodás folyamatából kiindulni. Az állam speciális jogalany, tekintve, hogy képes bevételt szerezni közhatalma jogán, állami kényszer alkalmazása révén, valamint magánjogi gazdasági alanyként is (pl. állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok által elért profit, hitelfelvétel stb.). Az államra is igaz – ahogy minden gazdasági szereplőre –, hogy az el nem költött bevételeiből képes vagyont felhalmozni, illetve meglévő vagyonának értékét növelni.

Érdemes elsőként a folyó gazdálkodás keretében kezelt közpénzzel foglalkozni. Az állam, valamint intézményei bevételre tehetnek szert közjogi úton, az állami kényszerhatalma gyakorlása révén, erre vonatkozó törvényi felhatalmazás birtokában. E pénzmozgással járó ügyletekből hiányzik a felek akarategyezsége, illetve ezek létre sem jönnének az állami beavatkozása híján (Simon, 2007: 27). Ezeket közjogi bevételeknek nevezzük, s három alcsoportjukat tudjuk elkülöníteni. Egyrészt beszélhetünk adójellegű bevételekről. Ezen közbevételek esetén az állam a gazdasági szereplőktől von el jövedelmet, mely jövedelem-elvonással szemben közvetlen ellenszolgáltatás nincs. Ilyen például a személyi jövedelemadó, a társasági adó, a telekadó stb. A közjogi bevételek másik nagy csoportját a díj jellegű bevételek képezik, melyek az állam által nem piaci alapon nyújtott szolgáltatások igénybevételéért fizetett ellenértéknek tekinthetők (pl. nyugdíjbiztosítási járulék, közigazgatási eljárási illeték stb.). A harmadik csoportot pedig a szankció jellegű bevételek adják, melyek kivetésével az állam valamely magatartás tanúsítására vagy attól való tartózkodásra kívánja ösztönözni a gazdasági szereplőket, például ilyen a bírság, pénzbüntetés stb. Az állam azonban nem csupán közhatalma gyakorlása révén szerezhet forrást, lehetősége van magánjogi jogviszonyok révén, mint magánjogi gazdasági alany is bevételre szert tenni. Ilyen magánjogi bevételnek tekinthető a hitelfelvétel, az állami vagyon eladása, illetve bérbeadása, a gazdasági társaságai útján szerzett profit stb. Eme pénzmozgással járó ügyletek a részes felek akarategyezsége révén jönnek létre. Bármely fent bemutatott módon jut is költségvetési bevételhez az állam, a gazdasági szereplőktől elvont, illetve ellentételezésért cserébe megszerzett összeg az állam tulajdonszerzésének időpontjában közpénznek minősül.

Az előbbi bekezdésben tárgyaltuk, hogy hogyan válik a gazdasági szereplőktől elvont pénz közpénzzé. A költségvetés bevételi oldalát

szemlélve vettük górcső alá a közpénzi minőséget. Azonban a köz pénze a költségvetési kifizetések teljesítése során is megőrzi közpénzi jellegét. A költségvetésből eszközölt kifizetéseket két nagy csoportba sorolhatjuk. Beszélhetünk költségvetési transzferekről, illetve az állami feladatok ellátását célzó magánjogi szerződések ellenértékének költségvetési forrásokból való kifizetéséről is. Bármely csoportba tartozó pénzmozgásról legyen is szó a források közpénz jellege megmarad.

Transzferek *„a kormányzat különböző szintjeinek olyan kiadásai”*(Vigvári, 2005: 129), amelyek közszektoron belüli és kívüli szereplők számára jelentenek bevételt, s melyek nem járnak jószágáramlással, vagyis velük szemben nem áll közvetlen ellentételezés. A transzfereket két nagy csoportba sorolhatjuk aszerint, hogy a költségvetésből ki részesül forrásból. Ez alapján vannak a közszektoron kívülre irányuló transzferek, melyek lehetnek direkt pénzbeli juttatások például háztartásoknak, s így természetes személyeknek biztosított nyugellátás, szociális ellátások. Illetve lehetnek indirekt pénzbeli juttatások, a gazdasági szereplők számára biztosított adókedvezmények, -mentességek formájában, vagy díjredukciók képében. A másik nagy csoportot pedig a közszektoron belülre irányuló transzferek képezik. Ilyenek például a helyi önkormányzatoknak juttatott állami támogatások, költségvetési szervek részére kiutalt források. A közszektoron belülre irányuló transzfereket további két alcsoportja bonthatjuk. Lehetnek ezek horizontális transzferek, amikor azonos kormányzati szintek, illetve azonos kormányzati szinthez tartozó állami intézmények között zajlik pénzáramlás. Valamint lehetnek vertikális transzferek, amikor különböző kormányzati szintek között, illetve különböző kormányzati szinthez tartozó intézmények között kerül sor pénzáramlásra. Előbbire példa a költségvetési fejezetek közötti pénzáramok, utóbbira a központi költségvetésből a helyi önkormányzatok részére kiutalt támogatások. A közszektoron belüli transzfereket közgazdasági-pénzügyi jellemzőik alapján is lehet csoportosítani. A felhasználás kötöttsége szerint beszélhetünk kötött felhasználású (másként feltételes támogatásról, vagy szubvenciókról) és a felhasználási kötöttség nélküli támogatásokról (másként tömbtámogatásokról). De rendezhetők ezek a belső pénzmozgások aszerint is, hogy van e felső korlátja az igénybevételüknek. Ez alapján léteznek a nyílt végű és zárt végű támogatások. Nyíltvégű transzferek esetén nincs felső korlátja az igénybevételnek, még zártvégű esetén előírják a folyósítás felső határát. Aszerint is vizsgálhatók e transzferek, hogy milyen a viszonyuk más közbevételekkel. Az úgynevezett illesztett transzferek más bevételi forrásokat egészítenek ki, a nem illesztett transzferek esetén erről

nincs szó, nem tapadnak más bevételek létéhez. A folyósítás bázisa szerint a közszektoron belüli transzferek lehetnek településhez kötődők, fejkvóta alapján meghatározottak, felhasználók után járók vagy formula alapján számítottak, mely utóbbit normatív finanszírozásnak nevezzük (Vigvári, 2005: 129–132).

A költségvetésből eszközölt kiadások másik nagy részét az állami feladatok ellátását szolgáló magánjogi ügyletek ellentételezéseként kifizetett összegek képezik. Ilyen például, amikor az állam megrendel valami olyan szolgáltatást, árut más szektorbeli szereplőktől, amelyekre az állami feladatok ellátásához szüksége van, de maga az állam nem kíván, vagy nem tud az előállításukról gondoskodni. Ilyenek lehetnek a közbeszereztetés eredményeként kötött építési beruházások, beszerzések. Ezen kifizetésekkel szemben van ellenszolgáltatás, jószágáramlás. Az ilyen ügyletekben az egyik fél mindig az állam, a másik pedig főszabály szerint valamely más szektorból (non-profit, magánszektor) érkező aktor.

Kérdés persze, hogy a költségvetésből eszközölt kifizetések meddig őrzik meg közpénz jellegüket? Megítélésem szerint a kifizetés időpontjában valamennyi költségvetésből eszközölt kiadás fokozott védelem és ellenőrzés, ha úgy tetszik, kontroll alatt áll. Hiszen kifizetést csak akkor lehet eszközölni a közös forrásokból, ha annak jogszabályi – anyagi és eljárásjogi – feltételei fennállnak. Ugyanakkor a közkiadást folyósítóval szembeni fél tulajdonszerzését követően a kiutalt források feletti állami kontroll foka nagy különbségeket mutat. A jóléti ellátás keretében folyósított kiadások között vannak olyanok, amelyek csak meghatározott célokra költhetők, ezzel az állam igényt tart arra, hogy a pénzek felhasználása felett ellenőrzést gyakoroljon például egészségbiztosítási célú közkiadások, bizonyos szociális célú juttatások. Még más jóléti kifizetés esetén csak a kifizetéskor gyakorol jogszerűségi kontrollt, jelesül azt vizsgálja, hogy a címzett személy tényleg jogosult az összegre (pl. nyugdíjbiztosítási ellátás), ám a már kiutalt összeg felhasználása feletti kontrollról lemond. Ugyanez a helyzet a kormányzati szektorhoz tartozó szervezetek alkalmazottainak járó azon munkadíjakkal is, amit a központi, illetve helyi költségvetés finanszíroz. Az állami kontroll csupán a kifizetés jogszerűségére korlátozódik, a kifizetett összegek felhasználására már nem terjed ki. Eme utóbb említett két esetben a közpénzi minőség a címzett személy tulajdonszerzését követően megszűnik. A kormányzati szektor vásárlásánál – közbeszerzéseknél – kicsit más a helyzet. Itt plusz garanciális szabályok kerültek beiktatásra azon szerződések megkötésére vonatkozóan, melyek alapján kifizetéseket eszközöl az állam, továbbá – a

közbeszereztetés keretében aláírt szerződés tárgyától függően – a közpénzért cserébe az állam tulajdont szerez valamilyen materiális vagy immateriális dolog felett. A közpénz közvagyonná transzformálódik, mely vagyon szintén fokozott védelemben részesül. A közpénzt közvagyonná transzformáló szerződéseknél az állam nem éri be a kifizetéskori szabályszerűség vizsgálatával, figyelmének ki kell terjednie a vele szerződő fél szerződésszerű teljesítésére is.

***

Azt mondhatjuk tehát, hogy a közpénz kifejezés hallatán asszociálhatunk egy szűkebb jelentéstartalmú fogalomra, mely az állam – értve alatta a helyi önkormányzatokat is – folyó költségvetési gazdálkodása során beszedett bevételekeit – legyenek ezek közjogi vagy magánjogi eredetűek – és kiadásait jelentik, mely kiadások alatt nemcsak a költségvetésből eszközölt direkt kifizetéseket kell érteni, hanem azokat a pénzeszközöket is, amelyek beszedéséről az állam lemondott (pl. adókedvezmények, adómentességek). Eme szűkebb fogalom a pénz, mint csere-, illetve elszámolási egység funkcióin alapul. Ugyanakkor a közpénz hallatán gondolhatunk egy, az előbbihez képest tágabb jelentéssel bíró definícióra is, mely esetén a költségvetési bevételek és kiadások mellett a közpénz körébe értendő a köz tulajdonában álló vagyon is. Ennek indokai, hogy a közpénzt az állam vagyontárgyak vásárlására fordíthatja, a pénz helyébe így valamilyen kézzel fogható vagy kézzel nem megfogható vagyonelem lép. Amennyiben az állam a már meglévő vagyonát hasznosítja, esetleg értékesíti, s abból bevételre tesz szert, az így befolyó bevétel a költségvetés magánjogi forrása, közpénz lesz. Továbbá úgy is dönthet az állam, hogy a költségevetési gazdálkodása során el nem költött bevételeit tartalékolja, így e közpénztömeg képez vagyont, mely az állam, s így a köz tulajdonában áll. A közpénz tágabb jelentéstartalommal bíró forgalma már kalkulál a pénz értékőrző funkciójával is.

Felhasznált irodalom

Adorján Richárd–Balogh László–Hőgye Mihály–Parádi-Dolgos Anett–Wickert Irén (2012):*Közpénzügyi menedzsment*. Budapest: Aula Kiadó.

Csapodi Pál (2009): *A közpénzügyek törvényi szabályozása, a közpénzek külső ellenőrzésének gazdaságtana.* Egyetemi doktori (PhD) értekezés, Szent

István Egyetem, Gazdálkodás- és Szervezéstudományi Doktori Iskola. (Kézirat). https://szie.hu//file/tti/archivum/Csapodi_disszertacio.pdf (2017.07.10.)

Csonka Gizella–Lehmann Marianna (2001): A kormányzati szektor – Új felfogásban (XII. rész). A kormányzati szektor hiánya és adósság az Európai Unió elszámolásaiban. In: *Pénzügyi Szemle*. 56. évf., 5. sz., 407–420. o.

Demeter Péter (2009): A közbeszerzés. In: Zsugyel János (szerk.): *A közpénzügyek nagy kézikönyve*. Budapest: CompLex Kiadó., 568–589. o.

Földes Gábor (2005): *Pénzügyi jog*. Budapest: Osiris Kiadó.

Gruber, Jonathan (2007): *Public Finance and Public Policy*. New York: Worth Publishers.

Klicsu László (2011): Közpénzügyek az Alaptörvényben. In: *Új Magyar Közigazgatás*. 4. évf., 6–7. sz., 30–37. o.

Kovács Árpád (2010): *Közpénzügyek*. Budapest: ELTE Kiadó.

Muzellec, Raymond (2002): *Finances publiques*. Paris: Dalloz.

Nemec, Juraj–Wright, Glen (2000): *Közösségi Pénzügyek. Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben*. Budapest: Aula Kiadó.

Rosen, Harvey S. (2004):Public Finance. In: Rowley, Charles K.–Schneider, Friedrich (eds.): *The Encyclopedia of Public Choise*. New York: Kluwer Academic Publishers.

Simon István (2007): *Pénzügyi jogI*. Budapest: Osiris Kiadó.

Sivák József–Vigvári András (2012): *Rendhagyó bevezetés a közpénzügyek tanulmányozásába*. Budapest: Complex Kiadó.

Stiglitz, Joseph E. (2000): *A kormányzati szektor gazdaságtana*. Budapest: KJK KERSZÖV.

Várnay Ernő–Papp Mónika (2016): *Az Európai Unió joga*. Budapest: Wolters Kluwer.

Vigvári András (2005)*: Közpénzügyeink*. Budapest: KJK KERSZÖV.

Zsugyel János (2009): *A közpénzügyek nagy kézikönyve*. Budapest: Complex Kiadó.

Felhasznált jogszabályok és határozatok jegyzéke

Az Európai Unió Működéséről szóló szerződés, HL C 326., 2012.10.26., 47–390. o.

2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról

2. FEJEZET

A „KÖZPÉNZI" MINŐSÉG VÉDELMÉNEK JOGI ESZKÖZEI MAGYARORSZÁGON

Varga Judit

Bevezetés

A magánszektorbeli alanyok és a közszektor gazdálkodásuk során a korlátozottan rendelkezésre álló erőforrásokat igyekeznek minél hatékonyabban elosztani, a végtelen számú felmerülő szükséglet finanszírozására fordítani. Vagyis mindkét szektor esetében a korlátozottan rendelkezésre álló erőforrásokkal folyik a gazdálkodás. Azonban a két szektor működési elveiben, céljaiban, vagyis feladataiban, illetve motivációiban különbözik egymástól. A magánszektorbeli alanyok, legyenek azok természetes személyek vagy profitorientált gazdasági társaságok, a tevékenységükhöz szükséges forrásokat a piacról, a piaci verseny viszonyai között szerzik meg. Eme alanyok céljai ugyanakkor nagyon különbözők lehetnek, ám motivációik azonosak: természetes személyek esetén a motivációt a felmerülő szükségleteik mind teljesebb kielégítése, gazdasági társaságok esetén pedig a lehető legmagasabb profit megszerzése jelenti. A közszektorbeli alanyok által végzett feladatok nagyon sokszínűek, ám közös bennük, hogy a működésükhöz, működtetésükhöz szükséges források legnagyobb részét az állam közhatalma birtokában vonja el, akár kényszer alkalmazása útján is a piaci szereplőktől (természetes és más személyek), s csak kisebb részét szerzi meg a piacról a versenyviszonyok között, magánjogi jogviszonyok révén. A közszektor oldalán a magánszektorhoz hasonló motivációkat nem találunk (Sivák–Vigvári, 2012: 26–27). A közszektorbeli alanyoknak inkább feladatai, céljai vannak, melyeket a széles értelemben felfogott társadalmi közösség testál rájuk. Ahogy a közszektorbeli alanyoknak, úgy a közpénzügyeknek sincs egy általánosan megfogalmazható, mindenre kiterjeszthető, könnyen értelmezhető célja. A közpénzügyek *„célrendszere komplex, amelyben a tiszta közgazdasági racionalitás […] megkövetelte célok mellett helyet kapnak a rendkívül nehezen formalizálható társadalmi elvárások éppúgy, mint például a politikai preferenciák"*(Adorján et al.,

2012: 75). De azt is mondhatnánk, hogy itt az állam által az aktuális társadalmi, gazdasági igényeket kiszolgáló feladatok felvállalásáról van szó, melyek ellátását a közösség egyben el is várja. Előbbi, vagyis a társadalmi igények folyamatos változása miatt van az, hogy a közszükségletek, s a közfeladatok körét *„tudományos egzaktsággal, azaz tértől és időtől függetlenül”*(Földes, 2005: 13) lehetetlen meghatározni. Eme feladatok a gazdasági szereplőktől elvont és másként megszerzett forrásokból történő ellátását a közszektorbeli alanyoktól csak garanciális szabályok közfeladat-ellátási rendszerbe iktatásával lehet elvárni. Vagyis a motivációt a közszektorbeli alanyok esetén a garanciális előírásoknak való megfelelés adja, egészen pontosan ezen szabályoknak való meg nem felelés esetén kilátásba helyezett jogkövetkezmények elkerülése. Kérdés, hogy milyen következményei vannak a közpénzi minőségnek, azon belüli is pedig, hogy milyen garanciális jogi előírásokkal, illetve jogkövetkezmények kilátásba helyezésével kívánja a jogalkotó ösztönözni a köz pénzét, illetve vagyonát kezelő személyeket, illetve szervezeteket, hogy e pénzzel hatékonyan és minél eredményesebben gazdálkodjanak? Előbbi kérdésekre választ a legegyszerűbben a hazai joganyag közpénzekkel, illetve közvagyonnal összefüggő rendelkezéseinek vizsgálatával nyerhetünk. Elsőként nézzük tehát a közpénzek, illetve közvagyon védelmének általános szabályrendszerét adó hazai jogi normák vonatkozó rendelkezéseit.

1. Az Alaptörvény közpénzekkel összefüggő rendelkezései

A 2012. január 1-én hatályba lépett Alaptörvény a korábbi Alkotmányhoz képest külön fejezetbe gyűjtötte a kifejezetten közpénzügyekkel összefüggő rendelkezéseket. Azonban Alaptörvényünk a Közpénzügyek című fejezeten kívül is tartalmaz előírásokat a közpénzekkel való gazdálkodással, így költségvetési gazdálkodással és a közvagyonnal összefüggésben. Az Alaptörvény témához kapcsolódó rendelkezéseit alapvetően három csoportba sorolhatjuk. Vannak azok az előírások, melyek kifejezetten a költségvetési gazdálkodással összefüggésben tartalmaznak rendelkezéseket. A másik csoportba azok a normák tartoznak, melyek a köz tulajdonában álló vagyonnal való gazdálkodásra nézve irányadók. A harmadik csoportot pedig azok az előírások alkotják, melyeket mind a költségvetési, mind a közvagyonnal való gazdálkodás kapcsán irányadóknak kell tekinteni.

Nézzük elsőként a folyó gazdálkodással összefüggő, vagy mondhatni a szűk értelemben vett közpénzzel való gazdálkodásra vonatkozó rendelkezéseket. Az Alaptörvény N) cikke generális elveket fogalmaz meg

a költségvetési gazdálkodással összefüggésben, mely elvek érvényesítésének elsődleges felelőseiként az Országgyűlést és a Kormányt nevesíti. Ilyen általános elvek a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás követelményei. A XXX. cikk, amely az általános és arányos közteherviselés követelményéről ír, is erősen összefügg az állam költségvetési gazdálkodásával, tekintve, hogy a közjogi bevételek keletkezése kapcsán előírja, hogy *„teherbíró képességének, illetve gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.”*[11]Vagyis valamennyi természetes és jogi személy lehetőségeihez mérten köteles hozzájárulni a közszükségletek finanszírozásához. Előbbi kötelezettség teljesítése kapcsán csupán a gyermeket nevelők – vagyis természetes személyek – élveznek némi könnyítést, hisz esetükben az alkotmányozó úgy fogalmaz, hogy a gyermeknevelés kiadásait figyelembe kell venni a közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás során.[12] A közpénzekkel való gazdálkodás jelentőségét hangsúlyozza, hogy kizárólag a legfőbb népképviseleti szerv rendelkezik hatáskörrel, hogy törvényt – így költségvetési, költségvetés végrehajtásáról szóló, adó stb. törvényt – alkosson,[13] melyek végrehajtásáért a Kormány tartozik felelősséggel az Országgyűlésnek.[14] Az Alaptörvény eme rendelkezései azonban nemcsak a szűken, hanem a tágan értelmezett közpénz, azaz a közvagyonnal való gazdálkodás kapcsán is lényegesek. Az állam működőképességének fenntartásához a közhatalmi költségvetési bevételek garantálása révén járul hozzá az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének b) pontja, amikor kimondja, hogy nem lehet országos népszavazás tárgya *„a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemekről, illetékekről, járulékokról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény”* tartalma. A helyi önkormányzatokra vonatkozó alaptörvényi rendelkezéseknek is jelentősége van a szűkebb és tágabb értelemben vett közpénzzel való gazdálkodás kapcsán. Az alkotmányozó hatalom ugyanis felruházta őket – törvényi keretek között – a rendeletalkotás jogával, melynek keretében döntenek költségvetésükről, illetve a helyi adók fajtáiról és mértékéről. Joguk van – ugyancsak törvényi keretek között – önállóan gazdálkodni, gyakorolhatják az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonos megillető jogokat. Tulajdonuk köztulajdon és az önkormányzati feladatok ellátását szolgálja.

[11]Magyarország Alaptörvénye, XXX. cikk (1) bek.
[12]Magyarország Alaptörvénye, XXX. cikk (1) bek.
[13]Magyarország Alaptörvénye, 1. cikk (1)–(2) bek.
[14]Magyarország Alaptörvénye, 15. cikk (1) bek.

Emellett lehetősége van az önkormányzatoknak az arra felhasználható vagyonukkal és bevételeikkel vállalkozást folytatni, ha az nem veszélyezteti kötelező feladataiknak az ellátását.[15] Az önkormányzatokra vonatkozó rendelkezésekkel a jogalkotó megalapozza a helyi kormányzatok saját bevételszerző tevékenységét (közjogi és magánjogi típusú bevételek megszerzését egyaránt), saját költségvetési gazdálkodáshoz, tulajdonhoz és vagyongazdálkodáshoz való jogukat. Az Alaptörvény fenti passzusaiból is kiviláglik, hogy közpénz nemcsak központi kormányzati szinten, hanem helyi szinten is keletkezik, s felhasználásra kerül.

Az Alaptörvény Közpénzek című fejezete 36., 37., 39., 40. és 44. cikkei kifejezetten a központi kormányzati szintű költségvetési gazdálkodásra nézve tartalmaznak rendelkezéseket. A 36. cikk az Országgyűlés központi költségvetéssel összefüggő feladatairól szól. E cikk alkotmányos rangra emeli az éves költségvetés elvét, azzal, hogy kimondja, hogy az Országgyűlés minden évre vonatkozóan köteles törvényt alkotni a központi költségvetésről és annak végrehajtásáról. Ugyanezen cikk második bekezdése elvárja, hogy az állami kiadásokat és bevételeket a központi költségvetésről és annak végrehajtásáról szóló törvényjavaslatok azonos szerkezetben, átlátható módon és ésszerű részletezettséggel tartalmazzák. Az alkotmányozó hatalom továbbá korlátozta az Országgyűlés hatáskörét a központi költségvetés tartalmának meghatározása tekintetében, hiszen nem fogadhat el előbbi szerv olyan központi költségvetési törvényt, amelynek következtében az államadósság meghaladná a GDP felét. Ameddig pedig meghaladja az adósság az éves bruttó hazai össztermék felét, addig az Országgyűlés csak olyan központi költségvetési törvényt fogadhat el, amely a fennálló államadósság mértékét csökkenti. Előbbi előírásoktól csak különleges jogrend, illetve a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése[16] esetén lehet eltérni. Ugyancsak a 36. cikk adja meg a választ arra, hogy mi van akkor, ha az Országgyűlésnek a tárgyév első napjáig nem sikerül elfogadnia a központi költségvetési törvényt, s ezzel sem sikerül döntenie az adott naptári évben a beszedésre kerülő közbevételek felhasználásáról. Ekkor a Kormány jogosult lesz az előző évre vonatkozó költségvetési törvényben meghatározott kiadási előirányzatokat időarányosan teljesíteni (*ex lex állapot*).

A 37. cikk a Kormány kötelezettségévé teszi, hogy a központi

[15]Magyarország Alaptörvénye, 32. cikk

[16] 2011. évi CXCIV. törvény 7. §-a válaszolja meg, hogy mit ért a jogalkotó a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése alatt.

költségvetést törvényesen, célszerűen, a közpénzek eredménye kezelésével, az átláthatóság garantálásával köteles végrehajtani. Az államadósság növekedésének megelőzését, illetve csökkentését célzó előírások az Országgyűlésen kívül a Kormány hatáskörét is korlátozzák, amikor kimondják, hogy a Kormány a költségvetés végrehajtása során nem vehet fel olyan kölcsönt, illetve nem vállalhat olyan kötelezettséget, amelynek eredményeként az államadósság a GDP 50%-át meghaladná, s amíg az államadósság előbbi mértéket meghaladja, a Kormány a központi költségvetés végrehajtása során köteles törekedni az államadósság növekedésének megakadályozására. A közpénzügyekkel összefüggő jogalkotás alkotmányosságának vizsgálata szempontjából aggályosak a 37. cikk Alkotmánybíróság hatáskörét korlátozó rendelkezései. A 37. cikk (4) bekezdése kimondja ugyanis, hogy amíg az államadósság a GDP felét meghaladja az Alkotmánybíróság a központi költségvetésről, annak végrehajtásáról, valamint a költségvetés közjogi bevételeit biztosító, a gazdasági szereplők számára fizetési kötelezettségeket előíró törvények Alaptörvénnyel való összhangját főszabály szerint nem vizsgálhatja. Előbbi jogi normák kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, lelkiismeret és vallásszabadsághoz való joggal, a magyar állampolgársághoz való joggal kapcsolatban vizsgálhatók felül, s azok sérelme miatt semmisíthetők meg, illetve e normák megalkotása és kihirdetésére vonatkozó, Alaptörvényben is rögzített eljárási szabálysértés esetén.

Az Alaptörvény közpénzekkel foglalkozó fejezetében a központi költségvetésből szervezetek részére folyósított támogatásokról is szó esik.[17]Rögzítésre kerül, hogy ilyen kifizetésekben csak olyan szervezetek részesülhetnek, amelyek tulajdonosi szerkezete, felépítése és támogatás felhasználására irányuló tevékenysége átlátható.[18] A közpénzekkel való gazdálkodás kapcsán 39. cikk megköveteli a nyilvánosság előtti elszámolást. Vagyis minden szervezet, amely közpénzekkel gazdálkodik, köteles az általa kezelt közpénzzel való gazdálkodásáról beszámolni a nyilvánosság számára, továbbá a közpénzeket átlátható módon, a közélet tisztaságának elve szerint kezelni. A közpénzekre vonatkozó adatokat az Alaptörvény közérdekű adatnak minősíti,[19] melyek megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság

[17]Magyarország Alaptörvénye, 39. cikk

[18] Az átláthatóság fogalmának részletesebb kifejtését a 2011. évi CXCVI. törvény 3. §-a tartalmazza.

[19]Magyarország Alaptörvénye, 39. cikk (2) bek.

ellenőrzi.[20]

A korábban már említett XXX. cikkhez kapcsolódik az Alaptörvény 40. cikke a Közpénzek fejezeten belül, mely kimondja, hogy a köztehervisselés alapvető szabályait sarkalatos törvény tartalmazza, mely jogi norma a Magyarország gazdasági stabilitásáról szólót 2011. évi CXCIV. törvény, ami a fizetési kötelezettségek alanyait védő generális szabályokat rögzíti, melyeket a közterhet kivető főhatalomnak szem előtt kell tartania a fizetési kötelezettségek kiszabása során. E normák előírásával az adózható főhatalom saját magát korlátozza, védve a fizetési kötelezettségek címzettjeit.

A közpénzekkel való gazdálkodás kapcsán lefektetett alapelvek érvényesülését támogató szervként az Alaptörvény 44. cikkében találkozunk a Költségvetési Tanács intézményével, mely a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja, közreműködik a törvény előkészítésében, amely törvény elfogadásához szükség van e Tanács előzetes hozzájárulására is. E szervnek szánt cél üdvözlendő, ám kérdés, hogy önmagában eme saját intézményrendszerrel nem rendelkező háromtagú testület képes vajon a neki szánt feladatok kellőképpen hatékony elvégzésére.

A Közpénzek fejezet 38. cikke a központi, illetve helyi önkormányzatok tulajdonában álló vagyonról: a nemzeti vagyonról szól. Az Alaptörvény 38. cikke elsőként rögzíti, hogy mindaz, ami az állam (vagyis központi kormányzat), illetve helyi önkormányzati tulajdonban áll a nemzeti vagyon része, melyről sarkalatos törvény (nemzeti vagyonról szóló törvény) rendelkezik. Az alkotmányozó hatalom eme vagyonelemek kezelésének és védelmének céljait is lefekteti, melynek értelmében a nemzeti vagyon a közérdeket, a közös szükségletek kielégítését, a természeti erőforrások megóvását és jövő nemzedékek szükségleteit szolgálja.[21] E vagyonelemek fokozott védelem alatt állnak, hisz azokat csak törvényben rögzített célból lehet átruházni az értékarányosság követelményeinek figyelembe vételével. Továbbá hasznosításukra csak olyan szervezettel köthető szerződés, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, nemzeti vagyon kezelésére irányuló tevékenysége átlátható.[22]

Külön nevesíti az Alaptörvény a fokozott figyelmet, s így védelmet élvező nemzeti vagyonelemek kategóriáit, melyek: a kizárólagos tulajdon, a kizárólagos gazdasági tevékenységek és a nemzetgazdasági szempontból

[20]Magyarország Alaptörvénye, VI. cikk (3) bek.
[21]Magyarország Alaptörvénye, 38. cikk (1) bek.
[22]Magyarország Alaptörvénye, 38. cikk (3)–(4) bek.

kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon. De az állami és önkormányzati tulajdonban álló gazdálkodó szervezetek gazdálkodására vonatkozó – a nemzeti vagyont védelmét garantáló – alapelvek is alaptörvényi szinten lettek rögzítve e cikkben. E szervezetek ugyanis kötelesek törvényben meghatározott módon, a törvényesség, célszerűség és eredményesség követelményeinek eleget téve önállóan és felelősen gazdálkodni.[23] A nemzeti vagyon kapcsán is fontos a 39. cikk, hisz ez a nemzeti vagyon kezelése kapcsán is előírja az átláthatóság követelményét, valamint a közélet tisztasága elvének érvényesülését, ahogy azt is rögzíti, hogy a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekűek. Az Alaptörvény 39. cikke tehát a költségvetési gazdálkodás és a vagyongazdálkodás vonatkozásában is a nyilvánosságot, s annak kontroll funkcióját kívánja garantálni.

Lényeges az Állami Számvevőszék (továbbiakban ÁSZ) – mint az Országgyűlés legfőbb ellenőrző szervének – szerepe, mely törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontból vizsgálja mind a közvagyonnal (nemzeti vagyonnal), mint a folyó költségvetési forrásokkal való gazdálkodást központ és helyi kormányzati szinten egyaránt. Az Alaptörvényben helyett kapott ÁSZ, ahogy más ellenőrző szervek léte is garanciális jelentőséggel bír a közpénzek védelme tekintetében.[24]

Nem volna teljes az alkotmányos alapok bemutatása, ha nem említenénk meg a Magyar Nemzeti Bank szerepét, mely monetáris politikájának elsődleges céljaként védi a nemzeti fizetőeszköz értékállóságát, valamint felügyeli a pénzügyi közvetítőrendszer működését, így járulva hozzá nemcsak a köz tulajdonában, hanem a magántulajdonban álló pénz védelméhez.[25]

2. Közpénzek védelme az Alaptörvényen túl

Az előbbiekben az Alaptörvényünk a szűkebb értelemben felfogott közpénzekre – költségvetési bevételek és kiadások –, valamint a tágan értelmezett közpénzekre – melyben már a költségvetési források mellett a nemzeti vagyon elemei is helyet kapnak – vonatkozó rendelkezéseit vizsgáltam. A továbbiakban vázlatosan egyes, a közpénzek védelmével generálisan foglalkozó törvényeket tekintem át, górcső alá véve, hogy azok

[23]Magyarország Alaptörvénye, 38. cikk (2) bek., (5) bek.
[24]Magyarország Alaptörvénye, 43. cikk
[25]Magyarország Alaptörvénye, 41. cikk

hogyan bontják ki, részletezik az Alaptörvényben foglalt vonatkozó előírásokat.

2.1 Közbevételek, közkiadások és a költségvetési gazdálkodás – avagy közpénzek szűken értelmezve

A szűk értelemben vett közpénzekkel, vagyis a költségvetési forrásokkal való gazdálkodásra nézve általános jogszabályi kereteket az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Áht.) fekteti le hazánkban. A jogalkotót a törvény megalkotásakor két cél vezérelte a preambulum tartalma alapján: egyrészt az államháztartás egyensúlyának, másrészt a közpénzekkel való áttekinthető, hatékony és ellenőrizhető gazdálkodásnak a megteremtése.

Az államháztartás az Áht. szerint, a *„közfeladatok ellátásának egységes szervezeti, tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási szabályok szerint működő rendszere.”*[26]Akét – központi és önkormányzati – alrendszerből álló komplex rendszer célja a közfeladatok ellátása, amelynek keretében kerül sor egyrészt a közbevételek keletkezésére, valamint felhasználására. A központi és helyi kormányzatok költségvetési bevételeivel való gazdálkodás általános kereteit, azok felhasználásának eljárási szabályait az Áht. és annak végrehajtásáról szóló kormányrendelet rögzíti. A költségvetési (közjogi) bevételek keletkezésére vonatkozó generális előírásokat azonban nem itt, hanem a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvényben (továbbiakban: Gst.), a helyi adókról szóló törvényben (továbbiakban: Htv.), részletszabályait pedig az egyes fizetési kötelezettséget előíró jogszabályokban találjuk.

Az Áht. alapján az állam rendelkezésére álló forrásokat (közpénzt) közfeladatok finanszírozására köteles fordítani, hiszen az államháztartási rendszer a közfeladatok ellátásának céljával működik. A közfeladatok jogszabály által ilyenként definiált állami – értve alatta önkormányzatit is – feladatok, melyek ellátásáról az állam[27] gondoskodhat saját intézményei útján – államháztartás részét képező költségvetési szervek vagy az államháztartás részét nem képező szervezetei útján – vagy oly módon, hogy csupán a feladat ellátáshoz szükséges pénzügyi fedezetet részben vagy egészben biztosítja tőle független szervezetek számára a feladat ellátása

[26]2011. évi CXCV. törvény, 2. §.
[27] Állam alatt értve a központi és helyi kormányzatokat is.

ellenében.[28]

Az Áht. rögzíti a folyó költségvetési gazdálkodás alapelveit, melyek a közpénzfelhasználás garanciáit is jelentik. Az egyik ilyen az *éves költségvetés elve*, melyhez kapcsolódik a középtávú tervezés követelménye. Az éves költségvetés elve alapján az államháztartási alrendszerek pénzügyi tervei egy naptári évre vonatkoznak. Egy naptári évre tervezik be nálunk a költségvetési bevételek beszedését és kiadások teljesítését. Előbbit egészíti ki *a középtávú tervezés elve*, mely alapján mind központi, mint helyi önkormányzati szinten a tárgyévet követő három évre nézve is át kell gondolni a bevételek, kiadások és a költségvetési egyenleg alakulását. Mindez a még inkább megfontolt, hosszabb távú tervezést teszi lehetővé, mely alkalmas kezelni a rövid távú költségvetési tervezés gyengeségeit, hogy bizonyos hosszabb távon preferált célok elérését ne lehetetlenítsék el a rövid távú célok. Megjelenik *a célhoz kötöttség elve*, vagyis a költségvetési bevételek és kiadások célhoz kötötten tervezhetők be és használhatók fel, mely a közpénzekkel való elszámolást is egyszerűbbé teszi. A kiadások tervezése során lényeges a *közgazdasági megalapozottság*, mely elvi szinten kimondja, hogy csak annyi kiadás kerüljön megtervezésre, amely indokoltan szükséges a közfeladatok ellátásához. Ez egyfajta szükségességi tesztként is felfogható, melynek értelmében csak a feltétlenül szükséges, indokolt kiadásokra korlátozza az állam költéseit. Persze az, hogy mi tekinthető indokoltnak a feladatok ellátásához, időben, a politikai és gazdasági céloktól függően változik. Nem szabad megfeledkezni a *teljesség elvéről*, amelynek értelmében minden pénzmozgást, mind a bevételek, mind a kiadások keletkezését tartalmaznia kell a költségvetésnek, mindezt oly módon, hogy *összehasonlítható*ak legyenek az egyes költségvetési évek adatai.[29] A teljesség kifejezés továbbá értelmezhető úgy is, hogy minden bevételi és kiadási előirányzat teljes összegben, beszámítás nélkül, vagyis bruttó módon kerüljön feltüntetésre a költségvetésben (Földes, 2005: 86). A *pénzforgalmi szemlélet* is alapelvi szinten jelenik meg a közpénzekkel való államháztartási gazdálkodás során,[30] melynek értelmében az egyes gazdasági eseményeket csak a tényleges pénzmozgás megtörténtét követően dokumentálják. A kiadások a költségvetésből csak az előirányzat mértékéig teljesíthetők, ám bevételek az előirányzotton felül is. Az *egységesség elve* alapján az államháztartás központi alrendszerének költségvetési

[28] 2011. évi CXCV. törvény, 3/A. §.
[29] 2011. évi CXCV. törvény, 4. §., 29–29/A. §.
[30] 2011. évi CXCV. törvény, 4/A. §. (4)–(5) bek.

bevételeinek és kiadásainak előirányzatait egyetlen jogszabály, a központi költségvetésről szóló törvény, míg helyi szinten az egyes önkormányzatok költségvetési rendeletei (kivételes esetben határozatai) tartalmazzák.[31]

Az Áht. egészéből még kiolvasható a *nyilvánosság elve*, hiszen a közpénzekkel való gazdálkodást tartalmazó költségvetések jogszabályi – központi szinten törvényi, helyi szinten rendeleti vagy határozati – formát öltenek, melyek érvényességéhez szükség van a nyilvánosságra, közzétételre. Ahogy főszabály szerint a költségvetési gazdálkodásra vonatkozó adatok, tervek, egyéb dokumentumok is nyilvánosak. A nyilvánosság biztosítása nagyon lényeges kontrollfunkciót tölt be a közpénzekkel való gazdálkodás vonatkozásában (Földes, 2005: 83), melyet a jogalkotó az államháztartási ellenőrzési rendszer működtetése révén is kifejezésre kíván juttatni.[32] Ugyanakkor a nyilvánosság közvetett módon is jelen van, hisz a költségvetési döntéseket nyilvánosan választott testületek hozzák meg (országgyűlés, képviselő testület), mely testületek tagjainak vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségei vannak, amely szintén a közpénzek védelmét, a korrupció kiküszöbölését célozza. Rendszerszinten továbbra is tetten érhető az Áht-ban a *specifikáció elve*, hiszen az előirányzatokat részletesen kell megtervezni, előterjeszteni, elfogadni, majd elszámolni. Ugyancsak érvényesül a *globális fedezet elve* központi szinten általánosan, mely szerint valamennyi bevétel, valamennyi kiadás fedezetéül szolgál (Földes, 2005: 85–86). Azonban előbbi elv általános érvényesüléséről helyi szinten a feladatfinanszírozás bevezetése okán nem beszélhetünk, hisz ott a központi költségvetésből származó támogatásokat a helyi önkormányzatok csak arra a célra költhetik el, amire a döntéshozó azt kiutalta számukra. Azonban saját bevételeik esetén főszabály szerint, valamint az átengedett központi adókból származó bevételeik tekintetében megmaradt a globális fedezett elve helyi szinten is. A piaci versenyt torzító *állami támogatások korlátozottságának elve* – mint uniós követelmény – szintén megtalálható az Áht-ban.[33] Fontos a *közbeszerzési kötöttség elve* is, mely eljárások szintén a közpénzfelhasználás garanciáit jelentik, mikor az állam a profitorientált magánszektorbeli szereplőktől vásárol. Az Áht. úgy fogalmaz, hogy *„a költségvetési támogatások felhasználását – ha ennek a közbeszerzésekről szóló törvény szerinti feltételei fennállnak – közbeszerzés alkalmazásához kell kötni.”*[34]A *felhasználási kötöttség* az államháztartási alrendszerekből

[31]2011. évi CXCV. törvény, 5. §. (1) bek.
[32]2011. évi CXCV. törvény, 61–71. §.
[33]2011. évi CXCV. törvény, 45. §. (2) bek., 109. §. (1) bek. 15. pont
[34]2011. évi CXCV. törvény, 52. §. (1) bek.

ellenérték nélkül nyújtott juttatásoknál, azaz a támogatásoknál jelenik meg, melyeket amennyiben célhoz rendeltek, akkor a támogatott csupán e célra fordíthatja a kapott forrásokat, mellyel elszámolni tartozik.[35]

Az Áht. további rendelkezései a fenti alapelvek kifejezésre juttatását szolgálják. Akár ha a költségvetési szervekre vonatkozó, akár a költségvetési ciklusra, az államháztartási rendszer gazdálkodására vagy az államháztartás gazdálkodási rendszerének ellenőrzésére vonatkozó előírásokat nézzük, valamennyi a közpénzek elköltésének, felhasználásának garanciális kereteit adják, s az előzőleg bemutatott alapelvek érvényre juttatását szolgálják.

A szűk értelemben felfogott közpénzgazdálkodással összefüggésben lényeges a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCIV. törvény (továbbiakban Gst.). Ez a sarkalatos törvény több kérdéskört is szabályoz, megítélésem szerint olyan rendelkezéseket is tartalmaz – pl. nyugdíjrendszerhez kapcsolódó szakaszok, utólagos adófizetés lehetősége az személyi jövedelemadó kapcsán, részesedés kedvezményes megszerzésére vonatkozó szabályok vagy a pénzügyi rendszer stabilitásának megőrzése érdekében hitelintézeteknek vagy a Szanálási Alapnak nyújtható kölcsönről szóló előírások –, melyeket szerencsésebb lett volna más jogi normában elhelyezni a jogrendszer könnyebb áttekinthetősége érdekében. Annál is inkább, hiszen ezen rendelkezések a Gst. gerincét adó többi, a költségvetési gazdálkodással szorosan összefüggő előírással legfeljebb csak távoli, közvetett összefüggést mutatnak.

A vizsgált téma szempontjából a Gst. közhatalmi költségvetési bevételek vonatkozásában megfogalmazott rendelkezéseit tekinteném át részletesen. Mindazonáltal lényeges, hogy nemcsak a közbevételek generálása vonatkozásában alkalmazandó garanciális előírásokat tartalmazza e törvény, hanem itt találjuk az Alaptörvény államadósságra vonatkozó előírásainak részletes kibontását is. Az államadósság a tartósan deficites költségvetési gazdálkodás eredményeként jön létre. A felhalmozott adósságtömeg törlesztése is a költségvetésből, vagyis közpénzből történik. Mind az Alaptörvény, mind a Gst. eme adósságállomány növekedésének megakadályozását, illetve csökkentését célozza. Az adósságtörlesztésre költött költségvetési források ugyanakkor csökkentik a fogyasztásra, illetve fejlesztésre fordítható összegek nagyságát. A Gst. államadósság kezeléssel összefüggő rendelkezései közül a legnagyobb jelentőséggel megítélésem szerint a különböző kormányzati szintek gazdálkodási autonómiáját

[35] 2011. évi CXCV. törvény, 4. §. (3) bek., 60/A. (1) bek. b) pont

csökkentő előírások bírnak. Ezek értelmében az állam – vagyis a központi kormányzat – adóságot keletkeztető ügyletet csak törvényi felhatalmazásra, azaz az Országgyűlés engedélyével köthet. A kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek adóságot keletkeztető ügyletéhez az államháztartásért felelős miniszter, míg az egyes önkormányzatok ilyen ügyleteihez a Kormány előzetes hozzájárulására van szükség – egyéb feltételek fennállása mellett.[36] Különösen érdekes volna a fenti előírások alóli kivételek vizsgálata, ám terjedelmi okokból erre nem térek ki jelen tanulmányban.

Az államadósság kezelésre vonatkozó rendelkezések mellett a Gst. tartalmazza a Költségvetési Tanácsra vonatkozó előírásokat is, mely szervezet fő feladata az Országgyűlés tevékenységének szakmai támogatása a központi költségvetési törvény megalapozottságának vizsgálata kapcsán. E háromtagú – elnök, MNB elnök és ÁSZ elnökből álló – testület feladata, hogy véleményt nyilvánítson a költségvetési törvény tervezetéről, és amennyiben az az államadósság kezelésére vonatkozó rendelkezésekkel összhangban áll, akkor megadja a törvény elfogadásához szükséges előzetes hozzájárulását. Továbbá félévente véleményt köteles nyilvánítani a költségvetés végrehajtásának helyzetéről, és az államadósság várható alakulásáról, s persze véleményt nyilváníthat a központi költségvetés tervezésével, végrehajtásával, a közpénzek egyéb módon történő felhasználásával kapcsolatos egyéb kérdésekről, ahogy a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatban foglaltak megalapozásához szükséges törvénymódosítások javaslatairól is.[37] Mind az államadóssággal, mind a Költségvetési Tanács működésével összefüggő rendelkezések a közpénzek megfontolt, körültekintő és a költségvetés fenntarthatóságát szolgáló rendelkezések, így maguk is a közpénzek felhasználásának garanciális szabályai közé tartoznak.

A Gst. a közjogi, az állam közhatalma jogán beszedett költségvetési bevételeire vonatkozó előírásokat is tartalmazza, amely nem más, mint az Alaptörvény köztehervisselésre vonatkozó XXX. cikkének bővebb kibontása. Ennek értelmében a köz terheiből mind a természetes személyeknek, a jogi személyeknek és más jogalanyoknak is részt kell vállalniuk.[38] Vagyis előbbiek mindegyike befizetéseket eszközöl a központi, illetve helyi szintű költségvetésbe, mely pénzeszközök így közpénzzé lesznek, s az állami[39] feladatok ellátását szolgálják. A Gst. alapján előbbi

[36] 2011. évi CXIV. törvény, 8–10/E. §.
[37] 2011. évi CXIV. törvény, 23. §.
[38] 2011. évi CXIV. törvény, V. fejezet
[39] Értve az állam alatt a központi és a helyi kormányzatokat is.

jogalanyok közvetlen ellenszolgáltatás nélküli, azaz adójellegű rendes és rendkívüli fizetési kötelezettségek teljesítésére kötelezhetők. Ilyenek például az adók, járulékok, hozzájárulások, vagyonszerzési illetékek és pótlékok. Továbbá az állami közhatalom birtokában végzett szolgáltatásokért, eljárásért felügyeleti díj, eljárási és felügyeleti illetékek, igazgatási szolgáltatási díj, valamint pótdíj fizetésére is kötelezhetők a feni alanyok. Ezeket neveztem a tanulmány elején díjjellegű fizetési kötelezettségeknek, melyekért cserébe közvetlen ellenszolgáltatás jár az állam részéről. A szankció típusú fizetési kötelezettségek közül a Gst. egyedül a bírságot említi.[40]

A közjogi költségvetési bevételek beszedésének, vagy a másik oldalról, e pénzeszközök természetes és más személyektől, jogalanyoktól való elvonásának garanciális követelményei vannak. Ilyen, hogy főszabály szerint kizárólag törvényben, vagy törvényi felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben lehet fizetési kötelezettséget előírni, fizetésre kötelezettek körét, fizetési kötelezettségek mértékét, a kedvezmények és mentességek körét és mértékét megállapítani. Előbbi jogszabályokat módosítani, illetve hatályon kívül helyezni pedig csak azonos, vagy hasonló életviszonyt szabályozó törvényben, vagy önkormányzati rendeletben lehet.[41] E szabály alól vannak azonban kivételek, így az Európai Unió kötelező jogi aktusa, illetve nemzetközi szerződés eltérő rendelkezése alapján más jogi normában is bevezethető fizetési kötelezettség. E tagmondat törvénybe iktatásának indokoltsága azért kérdéses, mert uniós jogi normák, illetve nemzetközi szerződések nem természetes, illetve jogi személyeket és más jogalanyokat köteleznek, hanem az aláíró államokat főszabály szerint, amely államok maguk dönthetik el, hogy milyen jogi normában írnak elő fizetési kötelezettséget, ha az abból befolyó bevételekre uniós, illetve nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségeiknek teljesítéséhez szükségük van. További kivételt jelent, hogy törvényi felhatalmazásra a Kormány rendeletben megállapíthatja a pótlék(ok) és a bírság(ok) mértékét, utóbbi esetén annak megállapításának szempontrendszerét és fizetésének módját is.[42] Miniszter pedig az adópolitikáért felelős miniszter egyetértésével rendeletben, ha erre törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörében kiadott kormányrendelet felhatalmazza, igazgatási szolgáltatási díjat és pótdíjat állapíthat meg.

[40] 2011. évi CXIV. törvény, 28. §.
[41] 2011. évi CXIV. törvény, 29. §. (1) bek., 35. §.
[42] 2011. évi CXIV. törvény, 38/B. §. (3) bek.

Igazgatási szolgáltatási díj megállapítására törvényi felhatalmazás esetén az MNB, az NMHH, valamint a MEKH elnökének is lehetősége van. Ha indokolt, a jogalanyok szélesebb körét érintő rendkívüli esemény, elemi csapás esetén az adópolitikáért felelős miniszter rendeletet alkothat illetékek megállapításának mellőzéséről.

Amennyiben a jogalkotó új fizetési kötelezettséget állapít meg, akkor köteles rendelkezni arról, hogy az abból befolyó bevétel mely államháztartási alrendszer (a központi vagy a helyi) bevételét fogja képezni. A fizetési kötelezettségekből befolyó bevétel alapesetben az államháztartás valamely alrendszerébe kerül, csupán kivételesen, erre vonatkozó törvényi felhatalmazás – igazgatási szolgáltatási díj, pótdíj esetén törvényi felhatalmazás alapján kiadott miniszteri rendelet – alapján illetheti meg államháztartáson kívüli szervezetet fizetési kötelezettségből származó bevétel.[43]

Fontos garanciális szabály a visszaható hatály tilalma, melynek értelmében *„jogszabály hatálybalépését megelőző időre nem növelheti a fizetési kötelezettséget, nem bővítheti a fizetési kötelezettek körét, illetve nem szüntethet meg vagy korlátozhat kedvezményt, mentességet.”*[44]A fizetésre kötelezettek helyzetét könnyítő – kedvezményt, mentességet megállapító, fizetési kötelezettség mértékét csökkentő – visszaható hatályú rendelkezések bevezetésére azonban lehetőség van, akkor, ha a könnyítés a fizetésre kötelezett alanyok teljes körét megkülönböztetés nélkül érinti, illetve, ha ilyen rendelkezés bevezetése az Európai Uniós jogi aktus vagy nemzetközi szerződésnek való megfelelés miatt szükséges.

Garanciális jelentősége van annak a 30 napos türelmi időnek, melynek a fizetési kötelezettséget megállapító, fizetési kötelezettek körét bővítő, a fizetési kötelezettség terhét növelő, a kedvezményt, mentességet megszüntető vagy korlátozó norma kihirdetése és hatályba lépése között kell, hogy elteljen. Korábban 45 nap állt a jogalkalmazók és fizetésre kötelezettek rendelkezésére a fizetési kötelezettségekkel összefüggő, a fizetési kötelezettségek címzettjeinek helyzetét nehezítő jogszabályok alkalmazására való felkészülésre. Ez a felkészülési idő bírságok esetén még rövidebb, mindössze 15 nap.[45]

Lényeges, és a közpénzekkel való ésszerű gazdálkodás egyik alapvető követelménye, hogy minden új fizetési kötelezettség bevezetése kapcsán

[43]2011. évi CXIV. törvény, 30. §.
[44]2011. évi CXIV. törvény,(1) bek.
[45]2011. évi CXIV. törvény, 32. §., 38/B. §. (5) bek.

vizsgálni kell a fizetési kötelezettség bevezetésével és működtetésével összefüggő adminisztrációs költségeket és a befolyó várható bevételeket. Cél, hogy az adminisztrációs költségek ne legyenek aránytalanul magasak a fizetési kötelezettségből befolyó bevételekhez képest, illetve ne haladják meg azokat.[46]

A jogalkotó a Gst-ben, mint sarkalatos törvényben rögzítette a munkával megszerzett jövedelmek lineáris adóztatásának kötelezettségét, valamint az előbbi jövedelmek kapcsán igénybe vehető családi kedvezményt. Ez utóbbi az Alaptörvény XXX. cikk (2) bekezdésének konkretizálása, mely szerint a gyermeknevelés költségeit figyelembe kell venni a közös szükségletekhez való hozzájárulás során. A családi kedvezmény gyermekenként jár, mértéke gyermekszámtól függő, s három vagy több gyermek nevelése, gondozása esetén magasabb összegű, valamint mértéke nem lehet alacsonyabb a megelőző költségvetési évben megállapítottnál.[47]

A szűken felfogott közpénz, vagyis költségvetési gazdálkodás szempontjából mindenképpen említésre érdemes még a helyi kormányzati egységek gazdálkodására nézve rendelkezéseket tartalmazó Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény (továbbiakban: Mötv.).[48] Ez a helyi önkormányzatok jogállását, feladat- és hatásköreit, valamint – az Alaptörvény helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseit kibontva, az Áht-val és Gst-vel összhangban – működésüket, s ennek keretében költségvetési és vagyongazdálkodásukat is szabályozza. Mivel most a folyó gazdálkodást vizsgáljuk, csupán az Mötv. ide vonatkozó rendelkezéseit vesszük sorra. Az Mötv. megerősíti, hogy a helyi önkormányzatok költségvetései az államháztartás részét képezik, melyen belül a központi költségvetéstől, mint az államháztartás központi alrendszerének költségvetési gazdálkodását szabályozó normától elkülönülnek, ám a központi költségvetéshez az abból számukra folyósított költségvetési támogatások által kapcsolódnak. Visszaköszönnek az Mötv-ben is az éves költségvetés és az egységesség alapelvei azzal, hogy a törvény kimondja, hogy a helyi önkormányzatok gazdálkodásának alapja az éves költségvetés, melyet egységes költségvetési rendelet tartalmaz. Megtaláljuk továbbá az Áht. törvényben megismert nyilvánosság elvét is a rendelkezések között, hiszen a helyi önkormányzatok költségvetéseik, azok teljesítésének és egyéb szakmai tevékenységüknek nyilvános bemutatásáról legalább évente

[46] 2011. évi CXIV. törvény, 33. §.
[47] 2011. évi CXIV. törvény, 37. §.
[48] 2011. évi CLXXXIX. törvény

kötelesek gondoskodni helyben szokásos módon, ahogy gazdálkodásuk átláthatóságának biztosítékaként az állami informatikai rendszerrel összekapcsolódó informatikai rendszert is kötelesek működtetni. Továbbá a középtávú költségvetési tervezés elve is feltűnik helyi szinten a gazdasági program és a fejlesztési tervek elfogadása formájában.

A helyi önkormányzatokra testált kötelező, illetve – előbbiek ellátásának veszélyeztetése nélkül – önként felvállalt feladatainak ellátásához szükséges források három „helyről" származhatnak. Ezek lehetnek a helyi önkormányzatok saját bevételei, úgymint helyi adóbevételek, az önkormányzat saját tevékenységéből, vállalkozásából, vagyonának hasznosításából származó bevételek, átvett pénzeszközök, törvény alapján önkormányzatot megillető illetékek, bírságok és más díjak, valamint egyéb bevételek.[49] Az önkormányzatok költségvetése bevételhez juthat továbbá a központi költségvetésből is az átengedett központi adók révén és a feladatfinanszírozás elvei mentén számukra kiutalt támogatások képében. A központi költségvetésből származó támogatásokat az önkormányzatok csak az ellátandó feladataikra fordíthatják, célhoz kötötten, eltérő felhasználás esetén a támogatást kamatokkal növelve vissza kell fizetniük.[50]

Veszteséges, deficites költségvetési gazdálkodásuk következményeit az egyes helyi önkormányzatok viselik, a központi költségvetés mögöttes felelősséggel nem tartozik helyt állni előbbiekért.[51] Az egyes helyi önkormányzatok gazdálkodásának biztonságáért a képviselő-testület, még szabályszerűségéért a polgármester tartoznak felelősséggel.[52]

A Mötv. az Áht-val összhangban szól továbbá a helyi önkormányzatok gazdálkodásának államháztartási ellenőrzéséről is, melyen belül részletesebben – az Áht. által – kormányzati ellenőrzésnek nevezett intézmények kapcsolódó feladatainak bemutatása, különösen a kormányhivatalok törvényességi felügyeleti jogkörének kibontása hangsúlyos. Mivel azonban az önkormányzatok gazdálkodásával összefüggésben az Mötv. által nem szabályozott kérdésekben az Áht-t és végrehajtási rendeleteit írja elő alkalmazni a jogalkotó, természetesen az államháztartási ellenőrzést végző egyéb szervek ellenőrzési jogköre is kiterjed a helyi önkormányzatok gazdálkodására.[53]

Ahogy azt korábban az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései körében

[49] 2011. évi CLXXXIX. törvény, 106. §. (1) bek.
[50] 2011. évi CLXXXIX. törvény,117. §. és 118. §.
[51] 2011. évi CLXXXIX. törvény, 112. §. (2) bek.
[52] 2011. évi CLXXXIX. törvény,115. §.
[53] 2011. évi CLXXXIX. törvény, 112. §. (3) bek.

említettük, az alkotmányozó hatalom, mind a közpénzekre, mind a nemzeti vagyonra vonatkozó adatokat közérdekű adatnak minősítette,[54] melyek megismeréséhez alkotmányos alapjog tapad.[55] Előbbi alapjog érvényesítésére vonatkozó keretszabályokat a 2011. évi CXII. törvény, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló (továbbiakban Infotv.) tartalmazza. E törvény közérdekű adat alatt „*az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső bármilyen módon vagy formában rögzített”*[56] információt vagy ismeretet érti. A fenti fogalomba a közpénzre, illetve a nemzeti vagyonra, mint közvagyonra vonatkozó információk is beletartoznak az Alaptörvény erre vonatkozó külön rendelkezése nélkül is. Nyilván a kapcsolódó adatok jelentőségére tekintettel, s ezek hozzáférhetőségének, megismerhetőségének garantálása végett ítélte úgy a jogalkotó, hogy külön is nevesíti eme adatokat, mint közérdekű adatokat. Továbbá érdemes itt megemlíteni a közérdekből nyilvános adatok fogalmát, melyek alatt a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó olyan adatokat kell érteni, amelyek „*nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét”*[57] közérdekből törvény rendeli el.

A közérdekű adatok megismerését biztosítja, hogy a közfeladatot ellátó szervek, illetve személyek – legyenek ezek állami[58] vagy nem állami intézmények, illetve álljanak előbbi személyek a közszektor vagy más szektor alkalmazásában – kötelesek a közérdekű adat és a közérdekből nyilvános adat megismerhetőségét garantálni bárki számára erre irányuló igény alapján az Infotv-ben meghatározott kivételekkel.[59] E rendelkezésből látszik, hogy a közérdekű adatok megismerésének joga nem korlátlan alapjog, azt a jogalkotó korlátozhatja törvénnyel, ennek indoka valamilyen magasabb rendű érdek, illetve cél (pl. nemzetbiztonsági, honvédelmi érdekek, szellemi tulajdonhoz való jog védelme stb.) szolgálata.[60] A közérdekű adatok megismerésének korlátozásához kapcsolódóan több

[54]Magyarország Alaptörvénye, 39. §. (2) bek.
[55]Magyarország Alaptörvénye, VI. cikk
[56]2011. évi CXII. törvény, 3. §. 5. pont
[57]2011. évi CXII. törvény,3. §. 6. pont
[58] Állam alatt értve a helyi önkormányzatokat is.
[59]2011. évi CXII. törvény,26. §. (1) bek.
[60]2011. évi CXII. törvény,27. §. (1)–(2) bek.

alkotmánybírósági határozat is született.[61]

A közpénzekkel való gazdálkodás szempontjából nagyon lényeges az Infotv. 27. § (3) bekezdésének rendelkezése, mely kimondja, hogy nem minősül üzleti titoknak sem a helyi önkormányzati költségvetés, sem a központi költségvetés, ahogy az uniós támogatásokkal, költségvetési juttatásokkal (kedvezményekkel), az állami vagy önkormányzati vagyonnal összefüggésben keletkezet vagy azzal kapcsolatos adat, sem az az adat, melynek megismerését, valamint nyilvánosságra hozatalát közérdekből külön törvény elrendeli. A nyilvánosságra hozatal azonban nem eredményezheti az olyan adatokhoz való hozzáférést, amelyek megismerése aránytalan sérelmet okozna az üzleti tevékenységek szempontjából, ám mindez nem akadályozhatja sem a közérdekű, sem a közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférést. Előbbiek miatt van az, hogy az a gazdasági alany – legyen akár természetes, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet –, amely az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely szervvel létesít üzleti kapcsolatot, köteles ezzel a jogviszonnyal összefüggő, közérdekből nyilvános adatra vonatkozóan bárki számára – erre irányuló igény esetén – tájékoztatást adni.[62] Ennek indoka, hogy az államháztartás központi és helyi alrendszerébe tartozó intézmények üzleti szerződéseik ellentételezésekor költségvetési forrásokat, vagyis közpénzt használnak fel.

Akkor, ha az adatkezelő mérlegelési jogkörében hagyja a jogalkotó a közérdekű adat megismerése iránti igény megtagadását, a megtagadás alapját szűken kell értelmezni, s csak akkor lehet megtagadni a közérdekű adat megismeréséhez való igény teljesítését, ha a megtagadás alapjául szolgáló közérdek nagyobb súlyú, mint a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítéséhez fűződő közérdek.[63] Mindez a közérdekű adatok megismerhetőségét célozza garantálni, ahogy az adatigénylő számára nyitva álló bírói út is. Ugyanis, ha az adatigénylő közérdekű adat megismerésére vonatkozó igényét elutasítanák az adatkezelők, vagy az adatszolgáltatásra előírt (vagy meghosszabbított) határidő eredménytelenül telne el, akkor az igénylő bírósághoz fordulhat. Ahogy akkor is, ha az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegét kívánná felülvizsgáltatni. A bizonyítási teher az adatkezelőt sújtja a fenti esetekben, hiszen ő az, aki az adatszolgáltatás megtagadásának jogszerűségét, a megtagadás indokait,

[61] Ezekről később esik szó.
[62] 2011. évi CXII. törvény,27. §. (3)–(3a) bek.
[63] 2011. évi CXII. törvény,30. §. (5) bek.

valamint a megállapított költségtérítés összegének megalapozottságát bizonyítani tartozik.[64]

Az Infotv. speciális körben, vagyis a közfeladatot ellátó szervek 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 erre irányuló külön igény nélkül is adatot, információt szolgáltatni, s ennek révén *„elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.”*[65]

A jogalkotó a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének elősegítése és ellenőrzése – valamint a személyes adatok védelme – érdekében külön autonóm államigazgatási szervet hozott létre és működtet: a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságát.[66] Ezzel is segítve a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokhoz, így a közpénzzel összefüggő információkhoz való hozzáférést, azok megismerését.

A közpénzeket védő rendelkezések körében fontos szerepe van a fentieken túl a közbeszerzési szabályoknak is. Jelenleg a közbeszerzésre vonatkozó eljárási rendelkezéseket keretbe a 2015. évi CXLIII. törvény (továbbiakban Kbtv.) foglalja, melyhez kapcsolódnak további kormányrendeletek, s nem utolsó sorban – versenyre gyakorolt hatásuk folytán – uniós előírások. Lévén az állam az egyik legnagyobb megrendelő, vásárló a piacion, a közbeszerzések a GDP jelentős részét teszik ki. Éppen ezért e jogterület szabályozottsága, átláthatósága stratégiai jelentőségű a közpénzek védelme és hatékony felhasználása szempontjából.

Lényegét tekintve a közbeszerzési eljárás olyan törvényi keretek között szabályozott eljárás, amelyet az ajánlatkérőként definiált közvetlen vagy közvetett közpénzfelhasználók kötelesek lefolytatni visszterhes szerződések megkötése céljából, meghatározott tárgyú és értékű beszerzések esetén (Demeter, 2009: 568). Az eljárásban alapvetően két fél van jelen: az ajánlatkérő és az ajánlattevő. Hozzájuk kapcsolódhatnak bizonyos esetekben mások pédául alvállalkozó, kapcsolt vállalkozás. Az ajánlatkérő az, aki a törvényben meghatározott értékhatárokat elérő közbeszerzési

[64] 2011. évi CXII. törvény, 31. §. (1)–(2) bek.
[65] 2011. évi CXII. törvény,32. §.
[66] 2011. évi CXII. törvény,38. §.

szerződések – melyek tárgy lehet árubeszerzés, építési beruházás vagy szolgáltatás megrendelés –, valamint építési vagy szolgáltatási koncesszió megkötése érdekében kötelesek közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárást lefolytatni. Az eljárás lefolytatásának indoka, hogy az ajánlatkérők beszerzéseik alkalmával közpénzt használnak fel – vagy költségvetési folyó bevételeket, vagy már felhalmozódott pénzvagyont (közvagyon). Ajánlatkérőnek minősülnek az Áht. alapján az államháztartási rendszer részét képező szervezetek, továbbá azok az államháztartási rendszerbe nem tartozó jogképes szervezetek is, amelyeket *„nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, kifejezetten közérdekű tevékenység folytatása céljából hoznak létre, vagy amelyek bármilyen mértékben ilyen tevékenységet látnak el, feltéve,”* hogy e szervezetek felett az államháztartási alrendszerbe tartozó egy vagy több szervezet közvetlenül vagy közvetetten meghatározó befolyást képes gyakorolni, vagy működését többségi részben egy vagy több ilyen szervezet (testület) finanszírozza.[67] Az ajánlatkérőkkel szemben találjuk az ajánlattevőket, akik azok a gazdasági szereplők, akik (amelyek) ajánlatot nyújtanak be közbeszerzési eljárásban.[68]

A közpénzek felhasználása tekintetében garanciális jelentőségű alapelveket rögzít a Kbtv. Kimondja, hogy az eljárás során az ajánlatkérők biztosítani, még az ajánlattevők tiszteletben tartani kötelesek a verseny tisztaságának, átláthatóságának elveit, valamint a nyilvánosság követelményét. Továbbá a közpénzek felhasználásakor a felelős és hatékony gazdálkodás elveit szem előtt kell tartani. A joggal való visszaélés tilos, emellett pedig a jóhiszeműség és tisztesség követelményeinek megfelelően kötelesek eljárni a felek. Az ajánlatkérőnek előbbieken túl biztosítania kell az esélyegyenlőséget, valamint az egyenlő bánásmódot a gazdasági szereplők számára, melynek része a nemzeti elbánás elve, aminek értelmében az Unióban letelepedett gazdasági szereplők és közösségi származású áruk számára a hazaival azonos elbánást kell garantálni.[69]

A fenti alapelvek érvényesülése garanciális jelentőséggel bír a közpénzek védelme szempontjából, ám, hogy e garanciák ténylegesen érvényesüljenek, óriási szerepe van a szabályozás egészének, vagyis a Kbtv. és a hozzá kapcsolód jogszabályok rendelkezéseinek, valamint a kialakult (jogalkalmazói) gyakorlatnak is. Kardinális jelentőségű, hogy a jogalkotó milyen tágan vagy szűken vonja meg az ajánlatkérői kört; milyen

[67] 2015. évi CXLIII. törvény, 5. §. (1) bek. e) pont
[68] 2015. évi CXLIII. törvény,3. §. 1. pont
[69] 2015. évi CXLIII. törvény,2. §.

követelmények érvényesülését várja el az ajánlatkérőktől, ajánlattevőktől; a közbeszerzési eljárás tárgyát milyen tág vagy szűk körben határozza meg; hol húzza meg a közbeszerzési értékhatárokat; milyen kivételeket fogalmaz meg az eljárási szabályok alól, s milyen egyéb garanciákat épít be a közpénzek védelme érdekében. Előbb felsorolt kérdésekre vonatkozó részletszabályok kulcsfontosságúak a vizsgált téma szempontjából, ám terjedelmük okán külön tanulmány tárgyát képezhetnék, így bemutatásuktól jelen munkában tartózkodom. Ugyanakkor úgy vélem, hogy minél pontosabb, részletesebb és a közpénzzel gazdálkodó, közpénzt felhasználó szervezetek mind szélesebb körét fedi le a szabályozás, annál hatékonyabb jogszabályi védelem garantálható a közpénzek számára. Ám figyelembe kell venni, hogy az eljárások lefolytatásának költségei vannak, melyeket a közpénzek közgazdasági értelemben vett hatékony felhasználásának elősegítése érdekében tekintetbe kell venni. Kisebb értékre irányuló közbeszerzéseknél gazdaságilag irracionális az, amikor magának az eljárásnak a lefolytatása költségesebb, mint a közpénz elköltésével eszközölt beszerzés értéke. El kell fogadni, hogy a mind részletesebb és tágabb körű szabályozás közgazdasági értelemben vett hatékonyságdeficittel, míg a kevésbé részletező, szűk körű közbeszerzési szabályozás a közpénzfelhasználás átláthatóságának, nyilvánosságának csökkenésével jár, ami nem segíti elő a felelős, a közfeladatokat, s így a közérdeket szolgáló közpénzfelhasználást.

Nem feledkezhetünk meg a közpénzek védelmének büntetőjogi relevanciáiról sem. Hatályos Büntető Törvénykönyvünk[70] által szankcionált – a vizsgált téma szempontjából releváns – magatartásokat két nagy csoportba sorolhatjuk. Egyrészt vannak azok a deliktumok, amelyek ugyanúgy elkövethetők magántulajdonban és köztulajdonban lévő pénzegységek terhére (pl. csalás, sikkasztás). Másrészt pedig – előbbi csoporttól – meg tudjuk különböztetni azokat a cselekményeket, melyeket kizárólag közpénz sérelmére követhetők el (pl. költségvetési csalás). A közpénzek védelmének büntetőjogi alapjairól szóló alábbi (8–10.) fejezetek részletesen áttekintik a közpénzek büntetőjogi védelmét, szintén rávilágítva a közvagyon és közpénzügyek közti kapcsolatra.

2.2 A közvagyon védelme– Közpénz széleskörű értelmezése

Ahogy azt korábban említettem, a folyó költségvetési gazdálkodás során

[70] 2012. évi C. törvény

felhalmozott közpénz vagyonná válik, mely vagyon tartható pénzben, de más formában is, akár ingóban, ingatlanban vagy vagyoni értékű jogokban, mely vagyonelemek amennyiben állami – értve alatta a helyi önkormányzatokat is – tulajdonban állnak, akkor közvagyonnak (hatályos hazai terminus szerint nemzeti vagyonnak) tekinthetők. Előbbi vagyonelemek hasznosításából (pl. bérbe-, koncesszióba adás stb.) származó bevételek a központi, illetve helyi önkormányzati költségvetésekbe folynak be, közpénzi minőségben, felhalmozódásuk esetén pedig eme pénzegységek is a nemzeti vagyon részévé lesznek. Vagyis ha nem szűkítjük le nézőpontunkat, s nem csupán a költségvetési gazdálkodásra asszociálunk a közpénz kifejezés hallatán, akkor be kell látnunk, hogy a közpénz fogalmának a nemzeti vagyon, s annak hasznosításából származó bevételek is részét képezik. A közpénzek védelmét szolgáló jogrendszerbeli garanciák vizsgálatkor így a nemzeti vagyont óvó rendelkezéseket is górcső alá kell vennünk.

A nemzeti vagyon célja – ha visszaidézzük az Alkotmányos rendelkezések körében kifejtetteket, láthatjuk – az állami[71] feladatok, vagy a közfeladatok ellátásának szolgálata, mely indokolja eme vagyonelemek fokozott védelmét.

A nemzeti vagyonról rendelkező jogi normákat két típusba sorolhatjuk. Megkülönböztethetjük a *lex generalis* szabályokat, melyek általános, generális rendelkezéseket tartalmaznak eme vagyonelemekkel kapcsolatban, mindegy meghatározva a szabályozás, illetve a védelem kereteit, fő irányait. Ide sorolhatjuk az Alaptörvényt és a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvényt (továbbiakban Nvt.). A *lex generalis* szabályoktól meg kell különböztetni a *lex specialis* normákat, melyek a nemzeti vagyonba tartozó egyes vagyonelemekre vonatkozó speciális szabályokat tartalmazzák. Ilyennek tekinthetők például: az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (továbbiakban Átv.), az Mötv., a Nemzeti Földalapról szóló törvény,[72] a Magyar Fejlesztési Bank Rt-ről szóló törvény,[73] a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény,[74] a vízgazdálkodásról szóló törvény[75] stb.

E fejezetben egy rendszerező áttekintésre vállalkozik, elsősorban annak vizsgálatára, hogy miben is ölt testet eme közvagyon elemek fokozott jogszabályi védelme.

---

[71] Értve alatta a központi kormányzatot és helyi önkormányzatokat is.
[72] 2010. évi LXXXVII. törvény
[73] 2001. évi XX. törvény
[74] 2013. évi CXXXIX. törvény
[75] 1995. évi LVII. törvény

Mint ahogy arról már szó volt, a nemzeti vagyonnal összefüggésben találunk rendelkezéseket az alkotmányban. Az Alaptörvény ide kapcsolódó 38., 39. cikk (2) bekezdését, valamint 32. cikk (1) bekezdés e) és g) pontjait és (6) bekezdés rendelkezéseinek részletes bemutatását fentebb már olvashattuk, így ismétlésbe nem bocsátkoznék. Azonban arról érdemes említést tenni, hogy bár korábban hatályban lévő Alkotmányunk,[76] ugyan nem tartalmazott külön rendelkezést az állam tulajdonában álló vagyonra nézve, 9. §-nak (1) bekezdése kimondta, hogy *„Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül."* A köztulajdon (vagy közvagyon), illetve magántulajdon egyenjogúságára, illetve egyenlő védelmére vonatkozó rendelkezések nem kerültek be 2012. január 1-én hatályba lépett Alaptörvényünkbe. Ugyanakkor a 2011-ben hazánkban lezajlott átfogó közpénzügyi szabályozás eredményeként kialakult normatömegből a nemzeti, vagyis köztulajdonban álló vagyon fokozott védelme irányába mutató trendek olvashatóak ki.

Az Nvt. is kimondja, hogy a *„nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladatok biztosítása."*[77]Korábban a törvény a közfeladat definícióját is tartalmazta, mely szerint *„A közfeladat jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat, amit az arra kötelezett közérdekből, jogszabályban meghatározott követelményeknek és feltételeknek megfelelve végez."* Ám e fogalmi meghatározást az értelmező rendelkezések körében hatályon kívül helyezte a Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2014. évi törvény. A hatályon kívüli helyezés indokai nem világosak, hisz a jogirodalom is főszabály szerint ily módon értelmezi a közfeladat fogalmát.

A közfeladatok ellátását biztosító vagyonelemek Nvt. által garantál védelme több formában is testet ölt. Egyik ilyen a tulajdonosi rendelkezési jogok korlátozása, melynek mértéke attól függ, hogy egy-egy vagyonelem a nemzeti vagyonon belül melyik vagyonkategóriába tartozik. A vagyoni kategóriákba tartozást elsősorban az egyes vagyonelemek gazdasági jelentősége, eszmei értéke és a közfeladatok ellátásához való szükségessége határozza meg. E vagyoni kör védelmét szolgálja, hogy azokat átruházni, vagy rájuk nézve hasznosítási szerződést kötni csak átlátható szervezettel lehet. Átláthatónak tekinthető szervezetek típusait az Nvt. értelmező

[76] 1949. évi XX. törvény
[77]2011. évi CXCIV. törvény, 7. §. (1) bek.

rendelkezései tartalmazzák,[78] a potenciálisan szóba kerülő gazdasági szereplők köre az átláthatóság meghatározásával korlátozódik. Ugyanez a helyzet a vagyonkezelők lehatárolásával is, ugyanis a törvény 3. § (1) bekezdésének 19. pontja felsorolja, mely szervezetek lehetnek a nemzeti vagyon kezelői. Azzal, hogy a jogalkotó meghatározza a nemzeti vagyongazdálkodás feladatát, egyben rögzíti annak elveit is, mely alapelvek betartása szintén a nemzeti vagyon védelmét szolgálja. Ilyen alapelv, hogy a vagyont rendeltetésének megfelelően lehet csak használni, a különböző kormányzati szintek teherbíró képességének megfelelően, elsődlegesen a közfeladatok ellátásához és a mindenkori társadalmi szükségletek kielégítéséhez szükséges mértékben. Alapelvként tűnik még fel a vagyongazdálkodás körében az egységes elven alapuló, hatékony, átlátható, költségtakarékos gazdálkodás, mely az értékek megőrzését, az állag védelmét, az értéknövelést és gyarapítást is realizálja. Amennyiben pedig egy vagyonelem a közfeladat ellátása szempontjából feleslegessé válik, a vagyontárgy elidegenítendő.[79]

A nemzeti vagyon védelmét szolgálja a tulajdonosi jogot gyakorló személy törvényi szintű meghatározása.Hasonlóképen az államot – értve alatta a helyi önkormányzatokat is – a gazdasági társaságok alapítása és a bennük való részesedésszerzés tekintetében kötelező rendelkezések is. E körben a legfontosabb, hogy az állam nem alapíthat, illetve nem szerezhet részesedést olyan gazdasági társaságban, amelynek valamely nem természetes személy tagja nem átlátható. Ha a társaság az alapítást vagy a részesedésszerzést követően válik nem átláthatóvá, akkor kezdeményeznie kell a társasági szerződés felülvizsgálatát és a társaság átláthatóvá alakítását. Valamely közfeladat ellátására létrehozott, 100%-ban állami tulajdonban álló gazdasági társaság nem alapíthat gazdasági társaságot azon közfeladat ellátására, amelyikre őt magát létrehozták. Az állam gazdasági társaságban fennálló társasági részesedése nem lehet vagyonkezelés tárgya, csupán megbízáson alapuló meghatalmazással lehet a tulajdonosi jogok egy részének vagy egészének gyakorlását átruházni. Állami testületek külön jóváhagyására van szükség, ha egy részben (vagy egészben) állami tulajdonban álló gazdasági társaság tőkeemelésének az lenne a következménye, hogy az állam tulajdonosi részaránya 50% alá csökken. A védelem szempontjából még fontos a tulajdonosi joggyakorló nyilvántartási

[78]2011. évi CXCIV. törvény, 3. §. (1) bek. 1. pont
[79]2011. évi CXCIV. törvény, 7. §. (2) bek.

és – a vagyon használója irányában fennálló – ellenőrzési kötelezettsége.[80]

Az Nvt. az Alaptörvénnyel összhangban a nemzeti vagyont két nagy részre bontja: állami tulajdonban álló és önkormányzati tulajdonban lévő vagyonra. Az állami vagyonon belül szintén további két kategória különíthető el: a kincstári vagyon és az üzleti vagyon. A kincstári vagyonba forgalomképességét tekintve két vagyoni kör tartozik: egyrészt a forgalomképtelen kincstári vagyon és a korlátozottan forgalomképes kincstári vagyon. A forgalomképtelen nemzeti vagyon elemek[81] (akár kincstáriak, akár helyi szinten a törzsvagyon részét képezik) főszabály szerint nem – csak az Nvt-ben foglalt kivételekkel – idegeníthetőek el, nem terhelhetőek meg, biztosítékul nem adhatóak és rajtuk osztott tulajdon nem létesíthető. A korlátozottan forgalomképtelen nemzeti vagyon tárgyairól azonban más törvényben, illetve – helyi önkormányzati vagyon esetén – önkormányzati rendeletben meghatározott feltételek szerint lehet rendelkezni.[82] A forgalomképtelen kincstári vagyon körébe tartoznak egyrészt a kizárólagos állami tulajdonban (értsd a központi kormányzathoz tartozó) álló nemzeti vagyon elemei (pl. Szent Korona és jelvényei, Országház, föld méhének kincsei stb.),[83] valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elemei, melyeket egyrészt az Nvt. 2. számú melléklete tartalmazza, de nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonná minősíthet vagyonelemet az Nvt-n kívül más törvény, valamint kormányrendelet is.[84] Korlátozottan forgalomképes kincstári vagyon körébe az Nvt. 2. számú mellékletének 1. pontjában nevesített többségi állami tulajdonban álló, közszolgáltatási tevékenységet ellátó gazdasági társasági részesedések esnek, amelyek nem minősülnek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak. Eme vagyonelemek esetén csupán addig áll fent a korlátozott forgalomképesség, míg a gazdasági társaság közszolgáltatási tevékenységet lát el, miután már nem ilyen jellegű tevékenységgel foglalkozik, a benne fennálló állami részesedés a forgalomképes üzleti vagyon eleme lesz. Ugyanígy a korlátozottan forgalomképes kincstári vagyon részét képezi a koncesszióba adható, az állam kizárólagos gazdasági tevékenységi körei is, melyeket az Nvt. 12. § (1) bekezdése sorol fel. A kincstári vagyonba tartozó vagyonelemek mellett az állami vagyon másik nagy típusa az üzleti vagyon,

[80] 2011. évi CXCIV. törvény, 7/A–11. §.
[81] 2011. évi CXCIV. törvény, 3. §. (1) bek. 3. pont
[82] 2011. évi CXCIV. törvény, 3. §. (1) bek. 6. pont
[83] 2011. évi CXCIV. törvény, 4. §. (1) bek.
[84] 2011. évi CXCIV. törvény, 4. §. (2) bek.

mely forgalomképes, s azon vagyonegységeket tartalmazza, melyek az állam (értsd központi kormányzat) tulajdonában állnak, ám nem részei a kincstári vagyonnak.[85]

A nemzeti vagyon másik részébe, az önkormányzati vagyonba tartozó vagyonelemeket is két nagy csoportra lehet bontani. Egyrészt az önkormányzati törzsvagyonra, másrészt pedig az önkormányzatok üzleti vagyonára. A törzsvagyonba azon önkormányzati tulajdonban álló vagyonelemek tartoznak, amelyek közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatok és hatáskörök ellátását szolgálják. A törzsvagyonba taroznak forgalomképtelen és korlátozottan forgalomképes vagyonelemek is. A forgalomképtelen törzsvagyon két típusa különböztethető meg: (1) az Nvt. által kizárólagos önkormányzati vagyonnak minősített vagyontárgyak, (2) törvény – Nvt. vagy más törvény – vagy a helyi önkormányzat rendelete által nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősített vagyonelemek köre. A törzsvagyon másik részét a korlátozottan forgalomképes vagyonelemek jelentik, melyet törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete nyilváníthat ilyenné. Ugyanakkor a korlátozottan forgalomképes törzsvagyon részét képezik még az Nvt. 12. § (2) bekezdésében felsorolt, a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységét jelentő vagyonelemek is, melyek koncesszió révén hasznosíthatók. A törzsvagyon mellett az önkormányzati vagyon másik nagy részterületét az üzleti vagyon képezi, mely forgalomképes, s azon vagyonegységek tartoznak ide, melyek nem részei a törzsvagyonnak.[86]

A nemzeti vagyon védelmére vonatkozó szabályok körében nem feledkezhetünk meg azon rendelkezésekről, amelyek a nemzeti vagyonnak a tulajdonosi joggyakorlókon kívüli személyek általi használatát teszik lehetővé.

A tulajdonosi joggyakorolón kívül más személy, illetve szervezet is lehet a nemzeti vagyon használója. A tulajdonosi joggyakorlón kívüli alannyal a tulajdonosi joggyakorló vagyonkezelői szerződést, haszonélvezeti jogot keletkezető, hasznosítási szerződést, valamint koncessziós szerződést köthet. Kizárólagos gazdasági tevékenység átengedésére kizárólag koncessziós szerződés keretében – koncessziós díjért cserébe – kerülhet sor, az ide vonatkozó törvényi rendelkezések alapján.[87] Eme ügyletek természetes személyekkel és átlátható szervezetekkel

[85]2011. évi CXCIV. törvény, 4. §.
[86]2011. évi CXCIV. törvény, 5. §.
[87]Lásd: 2011. évi CXCIV. törvény, 12. §., 1991. évi XLI. törvény, valamint az egyes ágazatokra vonatkozó jogszabályi előírások.

hozhatók létre. A vagyonkezelői jogot létesítő, illetve a haszonélvezeti jog alapítására irányuló szerződések csak az Nvt. értelmező rendelkezései között definiált vagyonkezelőkkel köthetők, versenyeztetés azonban ehhez nem szükséges. Vagyonkezelői jog kivételesen kijelöléssel is keletkeztethető.[88]

Az Nvt. értelmezése alapján a nemzeti vagyon használatának átengedésére irányuló szerződések közül a legszélesebb jogosítványokat a vagyonkezelői jogot alapító szerződések keletkeztetik, hisz a vagyonkezelők *quasi* tulajdonosi joggyakorlók lesznek, mivel – néhány kivételtől eltekintve – megilletik, illetve terhelik őket azok a jogok és kötelezettségek, amelyek a tulajdonosokat. Természetesen a vagyonkezelők a vagyon elidegenítésére nem jogosultak, azt főszabály szerint nem terhelhetik meg, a vagyont biztosítékul nem adhatják, rajta osztott tulajdont nem létesíthetnek, a vagyonkezelői jogot harmadik személyre nem ruházhatják át, és nem adhatnak polgári jogi igényt megállapító, illetve eldöntő tulajdonosi hozzájárulást sem. Ehhez képest a haszonélvezeti jog jogosultja, illetve a hasznosítási szerződés aláírója csupán szűkebb jogosítványokkal bír. Probléma azonban, hogy előbbi két jog tartalmát sem a vagyonkezelői jogtól, sem egymástól nem különítette el a jogalkotó érdemben. Nem tudni biztosan, hogy így melyek azok a jogosítványok, amelyekkel a vagyonkezelők rendelkeznek, de már a haszonélvezeti és hasznosítási szerződés aláírói nem, illetve, hogy melyek azok a jogosítványok, amelyekkel a haszonélvezeti jog jogosultja és a hasznosítási szerződés alanyai rendelkeznek. E szerződések tartalmának érdemi elhatárolása a szerződések megkötése során alkalmazott garanciák, vagyont védő mechanizmusok kiépítése szempontjából fontos lenne, s az egyes szerződési típusok szerződéskötési folyamatának differenciálására is jó alapot szolgáltatna.

A hasznosítási szerződésről az Nvt. azt mondja ki, hogy természetes személlyel és átlátható szervezettel köthető, akár határozatlan, akár határozott időre, főszabály szerint visszterhesen.[89] E szerződések megkötése során egy bizonyos értékhatár felett – melyet törvény, de önkormányzati vagyon esetén helyi önkormányzati rendelet is meghatározhat – kötelező a

[88] Lásd bővebben:2011. évi CXCIV. törvény, 11. §. (5) bek.

[89] Kivételes hasznosítási és vagyonkezelői szerződéseknél az ingyenesség. Ingyenesen a nemzeti vagyon „kizárólag közfeladat ellátása, a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása, valamint e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítása céljából az ahhoz szükséges mértékben hasznosítható, valamint adható vagyonkezelésbe.”2011. évi CXCIV. törvény,11. §. (13) bek.

versenyeztetés. Vagyis jogszabály által meghatározott értékhatár alatt, továbbá az Nvt. által meghatározott személyi és vagyoni kör[90] esetén a versenyeztetés mellőzető.

A nemzeti vagyont védő rendelkezések körében zárásként néhány gondolat eme vagyonelemek elidegenítése kapcsán rögzített garanciális előírásokról. Állami vagyon tulajdonjogát törvényben meghatározott, önkormányzati vagyon tulajdonjogát törvényben vagy helyi önkormányzati rendeletben rögzített értékhatár felett főszabály szerint – csak törvény tehet ez alól kivételt – versenyeztetés útján, *„az összességében legkedvezőbb ajánlatott tevő részére”,* az értékarányosság elvére figyelemmel lehet átruházni természetes személy vagy átlátható szervezet részére. A tulajdon átruházására irányuló szerződések főszabály szerint visszterhesek, törvény bizonyos esetekben és feltételek mellett lehetővé teheti az ingyenes ügyletet.[91] Kardinális jelentősége van az Nvt. 14. § (1) bekezdésének a kormányzati szintek közötti közfeladatok átstrukturálása terén, ugyanis a törvény ezen szakasza alapján lehetővé válik, hogy amennyiben a jogalkotó úgy dönt, helyi önkormányzati feladatot más önkormányzat feladatává, vagy központi kormányzati feladatot helyi önkormányzati feladatává minősít, akkor nem csupán a közfeladat, hanem a „*közfeladat ellátását közvetlenül szolgáló és ahhoz szükséges”* vagyon tulajdonjoga is nyilvántartási értéken, átvezetéssel, ingyenesen száll át a közfeladat új felelősére.[92] Ide kapcsolódó, a nemzeti vagyon tulajdonjogának védelmét szolgáló rendelkezés, hogy a helyi önkormányzat tulajdonában álló ingatlan értékesítése esetén az államot *„minden más jogosultat megelőző elővásárlási jog illeti meg.”*[93]E szabály alól csupán az állami (korábbi tanácsi) és önkormányzati bérlakások képeznek némi kivételt, hisz ott az állam elővásárlási joga a lakásban élők[94] elővásárlási jogát követi.

Ne feledkezzünk meg azonban arról, hogy az *„ördög a részletekben rejlik”*. A közpénz védelmét szolgáló normatömeg igen szerteágazó, számos szegmense, részterülete van. Azt is mondhatnánk, hogy a közpénzek védelmét szolgáló jogszabálytömeg komplex rendszert alkot, mely rendszer

---

902011. évi CXCIV. törvény,11. §. (17)–(18) bek.

912011. évi CXCIV. törvény,13. §. (1)–(12) bek.

92 Lásd egészségügyi és oktatási feladatok helyből központi kormányzati feladattá minősítésének hazai esete, mikor e feladatok ellátását szolgáló vagyon helyi önkormányzati tulajdonból kikerülve, ingyenesen központi kormányzati tulajdonná lett.

932011. évi CXCIV. törvény, 14. §. (2) bek.

94 A sorrend: lakásban élő bérlő, bérlőtárs, társbérlő, előbbiek egyenes ági rokona és örökbefogadott gyermeke.

valamennyi részterülete, s előbbi területek egymásra hatása is külön vizsgálat tárgyát képezhetné. Annak megválaszolása, hogy eme rendszer a *lex generalis* szabályokban foglalt alapelvekben célzott kívánalmaknak megfelelően képes-e a közpénz (értve benne a közvagyont is) védelmére, valamennyi kapcsolódó jogi norma elemzése és kialakult (bírói) gyakorlat ismeretében lehetséges, hisz a rendszer erősségei, illetve gyengeségei a részletekben rejlenek.

***

A pénz közpénzi minőségét alapvetően két, egymástól el nem választható körülmény hozza létre. Egyrészt az, hogy az állam jogszerűen, akár közhatalma gyakorlása révén, akár magánjogi jogviszony ellenértékeként jusson hozzá a pénzegységekhez. Másrészt, hogy az így beszedett, s az állam tulajdonába került pénz közfeladatok ellátását célozza, mely feladatok köre, jellege, költségigénye, ellátásuk módja országonként és időről-időre különbözők.

A közpénzek védelme keletkezésükkor és felhasználásukkor is kardinális. Felhasználásukkor a közfeladatok ellátása szolgál a fokozott védelem indokául, vagyis annak garantálása a cél, hogy eme a köz (az állam) tulajdonában álló pénzegységek, illetve vagyonelemek a közösség érdekeinek kifejezésre juttatását szolgálják a közfeladatok ellátásán keresztül, s ne egyéni, illetve a társadalom szűk csoportjának érdekeit. A közpénzek keletkezésekor pedig az állammal a közjogi vagy magánjogi jogviszonyban helyet foglaló alanyok védelme bír garanciális jelentőséggel, vagyis azon alanyok védelme, akiktől a köz pénzévé (vagyonává) váló pénzegységek származnak. E körben a magántulajdon védelme és a köztehervisélés keretében a fizetésre kötelezettek védő garanciák lefektetése és érvényre juttatása lényeges.

A közpénzeket védő garanciarendszer igen kiterjedt, komplex, mely bár országonként eltérő, ám feltehetően találnák országcsoportonként jellemző, azonos vonásokat. Ennek vizsgálata azonban külön kutatást igényel.

Felhasznált irodalom

Adorján Richárd–Balogh László–Hőgye Mihály–Parádi-Dolgos Anett–Wickert Irén (2012):*Közpénzügyi menedzsment*. Budapest: Aula Kiadó.

Sivák József–Vigvári András (2012): *Rendhagyó bevezetés a közpénzügyek tanulmányozásába*. Budapest: Complex Kiadó.

Földes Gábor (2005): *Pénzügyi jog*. Budapest: Osiris Kiadó.

Felhasznált jogszabályok és határozatok jegyzéke

Az Európai Unió Működéséről szóló szerződés, HL C 326., 2012.10.26., 47–390. o.
Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
1949. évi XX. törvény – a Magyar Köztársaság alkotmánya
1995. évi LVII. törvény
2001. évi XX. törvény
2010. évi LXXXVII. törvény
2011. évi CXII. törvényaz információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
2011. évi CXCIV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény
2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról
2015. évi CXLIII. törvény, 5. §. (1) bek. e) pont

Felhasznált jogszabályok és határozatok jegyzéke

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
1991. évi XLI. törvény a koncesszióról
2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről
2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról
2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról
2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról
2013. évi XCI. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény módosításáról
T/9380. számú törvényjavaslat: a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény módosításáról szóló törvény
107/2011. (VI. 30.) Korm. rendelet a látvány-csapatsport támogatását biztosító támogatási igazolás kiállításáról, felhasználásáról, a támogatás elszámolásának és ellenőrzésének, valamint visszafizetésének szabályairól
32/1992. (V. 29.) AB határozat
12/2004. (IV. 7.) AB határozat
21/2013. (VII. 19.) AB határozat
11/2014. (IV. 4.) AB határozat
25/2014. (VII. 22.) AB határozat
3026/2015. (II.9.) AB határozat

7/2016. (IV. 6.) AB határozat
8/2016. (IV. 6.) AB határozat
Pfv.IV.21.454/2013/3. számú határozat
Pfv.IV.20.343/2014/5. számú határozat
2.Pf.20.180/2017/7/I. számú határozat
NAIH/2016/1911/V. a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak nyilvánosságáról

3. FEJEZET

BEVÉTEL VAGY KIVÉTEL? ADÓINTÉZKEDÉSEK ÉS ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK UNIÓS SZABÁLYAI

Bartha Ildikó

Bevezetés

Az uniós jogrendszer mai formájának létrejötte egy meglehetősen bonyolult, számos gazdasági és politikai körülmény által befolyásolt folyamat eredménye. Az Európai Közösség (mai formájában Unió) alapítói a Római Szerződés (jelenleg: Európai Unió Működéséről szóló szerződés, EUMSz.) aláírásával csupán egy gazdasági jellegű, a tagállamok közötti kereskedelem akadályainak lebontását célzó együttműködést kívántak létrehozni. Ennek megvalósítását egy olyan belső határok nélküli térség megteremtésével kívánták elérni, amelyben biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása. A közös, illetve a belső piac hatékony működése ugyanakkor a négy alapszabadság elvének érvényesülése mellett a versenyfeltételek minden piaci résztvevő számára való azonosságát, valamint a közös, illetve a belső piac megfelelő működését akadályozó nemzeti jogszabályok léte esetén, azok harmonizációját kívánja meg.

A belső piac hatékony működését gátló nemzeti jogszabályok között szerepet játszanak azok az adójogszabályok, amelyek elsősorban a határokon keresztül történő áru- és szolgáltatás, illetve jövedelem és tőke szabad mozgásának akadályát képezik. A közös piac megfelelő működése további akadályának tekintendő az egyes nemzeti adójogi szabályozási rendszerek közötti számottevő különbség, a külföldről származó jövedelem kettős adóztatása és a külföldi illetőségű adózókat érintő diszkriminatív adószabályozás is (Őry, 2003: 17).

Az Európai Unió Működéséről szóló szerződés 113. cikke kimondja, hogy a négy alapszabadság elvének megvalósításához a tagállamok közötti harmonizációs folyamatot a közvetett adózás területére is ki kell terjeszteni. Ellentétben azonban a közvetett adókkal, a szerződés nem tartalmaz konkrét

célokat a közvetlen adók[95] harmonizációja érdekében, csak az általános rendelkezések között találunk rájuk vonatkozó utalásokat (Őry, 2003: 271). Ilyen általános rendelkezésnek tekinthető az EUMSz. 115. cikke, amely szerint: *„ [...] a Tanács az Európai Parlamenttel, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően, különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag irányelveket fogad el a tagállamok olyan törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére, amelyek közvetlenül érintik a belső piac megteremtését vagy működését.”*

Mindemellett gyengítik a harmonizációra való törekvést a közvetlen adózás területén azok az alapítószerződési előírások, amelyek kifejezetten megengedik a tagállamok számára az uniós jogi kötelezettségeiktől való eltérést a tagállami adószabályozások tekintetében. Így többek között az EUMSz. 65. cikk (1) bekezdésének a) pontja előírja, hogy a tőke szabad mozgásának alapelvét rögzítő 63. cikk rendelkezései *„[...] nem érintik a tagállamoknak azt a jogát, hogy alkalmazzák adójoguk azon vonatkozó rendelkezéseit, amelyek a lakóhely vagy a tőkebefektetés helye alapján az adózók között különbséget tesznek.*” A 114. cikk (2) bekezdésének értelmében pedig: *„A [...] (a tagállamoknak a belső piac működését érintő jogharmonizációs kötelezettségeire vonatkozó) (1) bekezdés nem vonatkozik az adózásra [...].”*

Az eltérő tagállami intézkedések által okozott versenytorzítást a leghatékonyabban a közvetlen adózásra vonatkozó uniós szintű harmonizációs intézkedések kibocsátásával lehetne megszüntetni (Őry, 2003: 207). Láthatjuk azonban, hogy a közvetlen adóintézkedések tekintetében a szerződés nem írja elő kifejezetten a tagállami szabályok harmonizálásának kötelezettségét, így – az egységesítésre való kifejezett tagállami törekvés hiányában – a tagállamok hatásköre marad saját nemzeti adóintézkedéseik meghatározása. A harmonizáció irányába mutató politikai törekvés csekély mértékben valósult meg,[96] mivel néhány tagállam hivatkozott arra, hogy alapvető jogában áll az adóintézkedések terén a szuverenitásának megőrzésére (Őry, 2003: 207). Az EUMSz. 115. cikk által előírt egyhangú tanácsi szavazás követelménye, valamint a tőkemozgás

[95] Közvetlen adó alatt az olyan adót értem, amelyet az adó fizetésére kötelezett nem háríthat tovább, tehát az adó terhét az adófizetésre kötelezett viseli.

[96] A közvetlen adózás területén eddig megvalósuló harmonizáció eredményei közül a legfontosabbak: az anya-leányvállalati irányelv: a Tanács 90/435/EGK irányelve; ***az átalakulási irányelvek:*** a Tanács harmadik irányelve ***és a*** Tanács hatodik irányelve***; valamint a kamat- és jogdíjirányelv:*** a Tanács 2003/49/EK irányelve.

korlátozására vonatkozó kivételek miatt gyors előrelépés ezen a területen nem is várható. Ennélfogva a tagállamok teljes mértékű szabadsággal rendelkeznek abban a tekintetben, hogy a saját gazdaságuk számára az általuk leginkább megfelelőnek vélt adózási rendszert kialakítsák, s ennek a szabadságnak csupán az uniós szabályok hatékony működésének védelme szabhat gátat.

A problémát – amely e tanulmány megírását is inspirálta – azonban nem kizárólag az alapító tagállamok egységesítési szándékának hiánya képezi, hanem a tagállamok és az általuk létrehozott szupranacionális szervezet közötti – adóintézkedések terén megvalósuló – hatáskörmegosztás rendezetlensége is. Az alábbiakban az Európai Unió állami támogatások megítélésére vonatkozó szabályozását vizsgáljuk a tagállami adóintézkedések jogszerűségével és az erre vonatkozó tagállami mozgástér terjedelmével összefüggésben.

1. Tagállami adóintézkedések és az Unió állami támogatásra vonatkozó szabályozása

Az EU-tagállamok eredeti elképzelése szerint az adók kivetése az általános költségvetési politika eszközének tekinthető (D'Sa, 1998: 86). Ennélfogva a tagállamok elvileg korlátozás nélkül dönthetnek arról, hogy milyen ügyletekre vetnek ki és milyen mértékű adót.[97] A tagállamonként különböző adószabályozások azonban hatással lehetnek az uniós versenyszabályok megfelelő működésére. Amennyiben az Unió ezen alapvető céljának megvalósulása veszélybe kerül, rögtön kérdésessé válik a tagállamok adószabályozásra vonatkozó jogalkotói szabadsága. Ugyanakkor jogosan vetődik fel az a kérdés, hogy: a Bizottság ellenőrizhet-e olyan tagállami intézkedést az uniós jognak való megfelelés szempontjából, amelynek kibocsátása a tagállam kompetenciájába tartozik?

A fent vázolt hatásköri probléma eredménye, hogy nehezen különböztethető meg az uniós versenyszabályok értelmében tiltott állami intézkedés a gazdaságba való állami beavatkozás legális formájától. Különösen igaz ez a megállapítás az állami támogatások tekintetében. Már a Római Szerződést előkészítő *Spaak Jelentés* is megmutatta, hogy igen nehéz egymástól elhatárolni azokat az adóintézkedéseket, amelyek rejtett állami támogatásnak minősülnek, illetve azokat, amelyek az eltérő nemzeti szabályok természetes következményei (Remetei Filep, 2005: 98).

[97] Az egyetlen kivétel a VAT.

Annak érdekében, hogy valamilyen megoldást találjon a fent vázolt problémára, az Európai Unió tagállamainak üzleti tevékenységéhez kapcsolódó közvetlen adóztatási gyakorlatát egyre gyakrabban és részletesebben vizsgálja az Európai Bizottság, tekintettel ezen intézkedések esetleges állami támogatási tartalmára (Rossi-Maccanico, 2004). A Bizottság megítélése szerint ugyanis a belső piaccal való összeegyeztethetetlenség alapelve és az ettől az elvtől való eltérés „bármilyen formájú" támogatásra vonatkozik, beleértve az egyes adóintézkedéseket is. Az állami támogatások lehetséges fajtái közül az adókedvezmény, illetve az adómentesség formájában nyújtott támogatásokra, mint legkevésbé megengedhető intézkedésekre tekint a Bizottság, mert az ilyen jellegű rendelkezések, szabályok általában működési támogatásnak minősülnek, amely tiltott az állami támogatások szabályrendszere szerint (Remetei Filep, 2005: 99).

2. Állami támogatások a belső piacon

Az állami támogatások és az adóztatással kapcsolatos tagállami intézkedések összefüggései tekintetében az EUMSz. 107. cikkéből kell kiindulnunk, amely meghatározza, hogy mely támogatások minősülnek az uniós versenyjog értelmében tiltott állami támogatásoknak. Előbbi szerint:

„(1) Ha e szerződés másként nem rendelkezik, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.

(2) A belső piaccal összeegyeztethető:

a) a magánszemély fogyasztóknak nyújtott szociális jellegű támogatás, feltéve hogy azt a termék származásán alapuló megkülönböztetés nélkül nyújtják;

b) a természeti csapások vagy más rendkívüli események által okozott károk helyreállítására nyújtott támogatás;

c) a Németországi Szövetségi Köztársaság Németország felosztása által érintett egyes területei gazdaságának nyújtott támogatás, amennyiben a támogatásra a felosztásból eredő gazdasági hátrányok ellensúlyozásához szükség van.

(3) A belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető:

a) az olyan térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ahol rendkívül alacsony az életszínvonal vagy jelentős az alulfoglalkoztatottság;
b) valamely közös európai érdeket szolgáló fontos projekt megvalósításának előmozdítására vagy egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére nyújtott támogatás;
c) az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekkel ellentétes mértékben;
d) a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás, ha az a Közösségen belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekkel ellentétes mértékben;
e) a támogatás olyan egyéb fajtái, amelyeket a Tanács a Bizottság javaslata alapján, minősített többséggel hozott határozatával határoz meg."

A káros adóverseny leküzdésére irányuló közösségi (uniós) szintű összehangolt fellépés szükségességéről folytatott széles körű megbeszélést követően a Tanács (Ecofin) 1997. december 1-jén több következtetést fogadott el, és állásfoglalást hagyott jóvá a vállalkozások adóztatásának magatartási kódexéről (a továbbiakban: „magatartási kódex").[98] A magatartási kódex célja az adók területi átláthatóságának a tagállamok közötti információcsere rendszerén és a benne foglalt adóintézkedések értékelési rendszerén keresztül történő javítása. Ezen célok biztosítása érdekében a Bizottság 1998-ban közleményt bocsátott ki az állami támogatási szabályoknak a vállalkozások közvetlen adóztatásával kapcsolatos intézkedésekre történő alkalmazásáról (továbbiakban: Közlemény).

A Közlemény szerint annak megítélése érdekében, hogy egy adóintézkedés állami támogatásnak minősíthető-e vagy sem, az alábbi szempontokat kell figyelembe venni:

[98] A vállalkozások adózásáról szóló Magatartási Kódex (Code of Conduct on Business Taxation).

a) *„Először is az intézkedésnek olyan előnyt kell adnia a kedvezményezettek számára, amely mentesíti őket a rendszerint a költségvetésükből fedezett terhek alól.*
b) *Másodsorban az előnyt vagy az államnak kell adnia, vagy állami forrásból kell azt adni.*
c) *Harmadsorban az intézkedésnek érintenie kell a tagállamok közötti versenyt és kereskedelmet.*
d) *Végül pedig az intézkedésnek különlegesnek vagy szelektívnek kell lennie annyiban, hogy „bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését” előnyben részesíti.”*[99]

Mindemellett a Közlemény értelmében figyelembe kell venni a tagállamoknak azt a jogkörét, hogy döntsenek az általuk legmegfelelőbbnek tartott gazdaságpolitikáról, és különösen, hogy úgy osszák el a különböző termelési tényezőkön keresztül az adóterheket, ahogy azt célszerűnek vélik.”[100]

2. Versenyelőny és „állami forrás”

Miért is nehéz az állam által nyújtott támogatásból fakadó előny fogalmát értelmezni az adóintézkedések tekintetében? Wolfgang Schön szerint a 107. cikk szó szerinti olvasata kifejezetten pénz vagy egyéb anyagi eszköz juttatását feltételezi, az állami beavatkozás más módja azonban nem következik közvetlenül e rendelkezésből (Schön, 1999: 911–936). Adóügyekben viszont a szabadpiaci verseny nem biztosítható csupán az állami be nem avatkozással, épp ellenkezőleg: az állam pozitív intézkedésének kell biztosítania, hogy az adó egyenlő mértékben legyen behajtva mindenkitől, akinek a gazdasági helyzete összehasonlítható más adófizetőével (Schön, 1999: 920). Az állam tehát adott esetben ezt az „egyenlőséget” bármilyen beavatkozással biztosíthatja, melynek eredményeként az adott vállalkozás, illetve vállalkozások egy csoportja valamilyen előnyhöz jut.

A fenti értelmezést az Európai Bíróság joggyakorlata is megerősíti. A Bíróság már egy igen korai, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg ügyben kimondta, hogy *„a támogatás fogalma tágabb jelentéssel bír, mint a szubvenció, mert beleértjük nemcsak azokat a pozitív szolgáltatásokat,*

[99] Közlemény, 9–12. pontok
[100] Közlemény, 13. pont

amiket maguk a szubvenciók jelentenek, hanem azokat a beavatkozásokat is, amelyek különböző formában megkönnyítik a vállalkozás számára felesleges költségeket, és amelyek, ha nem is támogatások a szó szoros értelmében, hasonló természetűek, és hasonló hatással rendelkeznek.”[101]

A fenti ítéletben körvonalazott tág értelmezésnek megfelelően határozza meg a Közlemény is az előny fogalmát. A Közlemény szerint: *„[…] az előnyt a vállalkozás adóterheinek csökkentésével lehet nyújtani különböző módon, beleértve a következőket:*

a) az adóalap csökkentése (mint pl. különleges levonások, különleges vagy progresszív értékcsökkenési leírás, vagy a tartalékok bevezetése a mérlegbe),
b) az adó összegének teljes vagy részleges csökkentése (mint pl. mentesség vagy adóhitel),
c) az adótartozás halasztása, törlése vagy akár különleges átütemezése.”[102]

Az „előny” ilyen módon való tág értelmezéséhez igazodik az állami forrás fogalmának értelmezése is. Az EUMSz. 107. cikkének megfogalmazásából következően egyrészt a közvetlenül az állam által nyújtott, másrészt pedig a nem az állam által közvetlenül nyújtott, de állami forrásból finanszírozott kedvezmények minősülnek állami támogatásnak (Várnay–Papp, 2016: 741). E rendelkezés azonban nem határozza meg, hogy pontosan milyen támogatásokat ért „állami forrásból finanszírozott kedvezmények” alatt.

A Bizottság – összhangban a Bíróság ítélkezési gyakorlatával – szélesen értelmezi az állam, illetve az állami forrás fogalmát, mely szerint *„az adóbevétel kiesése ugyanolyan veszteségnek tekinthető az államkincstár számára, mint az állami forrás felhasználása költségvetési kiadások formájában, függetlenül attól, hogy a támogatást regionális vagy helyi szervek nyújtják, illetve, hogy törvényi, rendeleti, közigazgatási jellegű adórendelkezéseken keresztül vagy adóhatósági gyakorlaton keresztül.”*[103]

Nem minden esetben egyértelmű viszont, hogy egy adóintézkedés állam által, illetve állami forrásból nyújtott támogatásnak minősíthető-e vagy sem.[104] Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában számos határesettel

---

101 C-30/59. sz. *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. High Authority of the European Coal and Steel Community* ügy.
102 Közlemény, 9. pont
103 Közlemény, 10. pont
104 Ezek részletesebb bemutatását lásd jelen kötet 4. fejezetében.

találkozhatunk. Összességében viszont azt mondhatjuk, hogy állami támogatásnak minősül minden olyan tagállami adóintézkedés, amelynek következtében egy vállalkozás, illetve a vállalkozások egy csoportja anyagi előnyhöz jut oly módon, hogy ezen előny biztosítása az állami költségvetésből történik. Azonban arra vonatkozóan, hogy milyen közeli, illetve távoli összefüggésnek kell lennie az előny biztosítása és az állami forrásból való juttatás között, sem az EUMSz nem tartalmaz előírásokat, sem pedig a Közlemény nem ad iránymutatást. A Bizottság, illetve az Európai Bíróság joggyakorlata pedig inkább szűkítő értelmezést látszik követni, de nem egyértelmű ebben a kérdésben. Emiatt sokszor igen nehéz elhatárolni egymástól azokat az eseteket, amikor az állam közvetve egy vállalatot, illetve egy vállalatcsoportot előnyhöz juttat, azoktól az esetektől, amikor az előnyhöz jutás közvetetten sem tudható be a tagállami aktusnak, csupán annak „melléktermére", mintegy szükségszerű velejárója.[105] Hasonlóan nehéz megállapítani, hogy valóban a tagállami intézkedés hatása volt-e az előnyhöz juttatás.

3. Szelektív adóintézkedések és átláthatóság

A szelektivitás kérdését illetően számos problémás esettel találkozhatunk. Gyakran jelent gondot annak meghatározása, hogy egy tagállami intézkedés szelektív vagy speciális előnyt jelent-e egy vállalkozásnak. Az eddigi esetek alapján még a mai napig nem világos, hol húzódik pontosan a szelektív és az általános intézkedések közötti határvonal.[106] Éppen ezért a szelektivitás fogalmának meghatározásában különösen fontos szerepet tölt be az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata, amely iránymutatást ad arról, hogy mely intézkedések tekinthetők egyáltalán szelektívnek, milyen fajtái vannak a szelektív intézkedéseknek, illetve melyek megengedhetők, illetve nem megengedhetők az EUMSz. 107. cikke alapján.

Azok a tagállami intézkedések, amelyek a tagállam egész területén

[105] Éppen ez teszi lehetővé az adóintézkedésekkel kapcsolatban azt a sajátos szituációt, hogy adott esetben az intézkedések eredményeképpen keletkezett adóbevételek maguk képezik az állami forrást, és szelektív módon történő felhasználási módjuk miatt jelentenek állami támogatást. A *Francia Textiladó* ügyben a Bíróság az ilyenfajta szituáció eredményeképpen létrejött támogatást *„közvetett támogatásnak"* nevezi. Ilyen helyzetben az állami támogatás gyakran megvalósítja az EUMSz. 110. cikk értelmében vett diszkriminatív adóintézkedést is. Az *„Állami támogatások és a diszkriminatív adóztatás tilalma"* című fejezetben kívánom konkrét példákon keresztül bemutatni, hogy miként eredményezheti egy adóintézkedés közvetett módon az EUMSz. 87. cikkének megsértését.

[106] Ugyanezt a gondolatot fogalmazza meg O'Brien (O'Brian, 2005: 223).

alkalmazhatók és az egész gazdaságnak nyújtanak kedvezményt, általános intézkedésnek minősülnek, ezért nem tartoznak a 107. cikk tilalma alá (Várnay–Papp, 2016: 754). Ahhoz, hogy az uniós állami támogatási szabályok alapján egy intézkedés általánosnak minősüljön, nemcsak formailag, hanem ténylegesen is általánosnak kell lennie, vagyis szükséges, hogy hatása valamennyi ágazatban, a tagállam egész területén érezhető legyen, és a tagállam egész gazdaságának fejlődését, növekedését szolgálja (Remetei Filep, 2005: 120). Ez azt jelenti, hogy az intézkedéseknek minden vállalkozás számára egyenlő mértékben, ténylegesen nyitva kell állniuk, hatályuk de facto nem csökkenthető például sem az állam ezek nyújtásával kapcsolatos diszkrecionális jogkörén, sem egyéb, gyakorlati hatásukat korlátozó tényezőkön keresztül.[107] Az alábbiakban a szelektív intézkedések különböző típusait tekintjük át.

A megszilárdult gyakorlat és esetjog szerint az az adóintézkedés jelent szelektív előnyt, amely nagymértékben hatással van egy vagy több tevékenységi ágazat előmozdítására. A Közlemény a szelektív intézkedéseknek több csoportját különbözteti meg, így azokat, amelyek *bizonyos fajta vállalkozásra*, illetve azok *funkciójára* (csoporton belüli szolgáltatások, közvetítés vagy összehangolás), valamint azokat, amelyek *bizonyos áruk termelésére korlátozódnak*.

A szelektív intézkedések speciális esetének tekinthető, amikor a vállalkozások jogállásától függően alkalmaznak a tagállamokban különböző adójogszabályokat. Itt a közvállalkozásokat, mint speciális jogállású vállalkozásokat említi példaként a bírósági esetjog, amelyek bizonyos feltételek fennállásakor mentesülhetnek a helyi adó vagy a társasági adó megfizetése alól. Azok a jogszabályok, amelyek a közvállalkozás jogállásával bíró és gazdasági tevékenységet folytató vállalkozásokat kedvezményes bánásmódban részesítik, szintén állami támogatást valósítanak meg az EUMSz. 107. cikke értelmében. Az EUMSz. 106. cikk (1) bekezdése ugyanis kifejezetten rögzíti, hogy *„a közvállalkozások és az olyan vállalkozások esetében, amelyeknek a tagállamok különleges vagy kizárólagos jogokat biztosítanak, a tagállamok nem hozhatnak és nem tarthatnak fenn az [EUMSz-szel], különösen annak [18. és 101–109.] cikkében foglalt szabályokkal ellentétes intézkedéseket.”*

Eredetük szerint csoportosítva a szelektív előnyök egyrészt a normatív jogszabályok által biztosított – kivételt engedő – rendelkezésekből, másrészt az adóhatóságok diszkrecionális gyakorlatából származhatnak. Egy hatóság

[107] Közlemény, 13. pont

minél szélesebb diszkrecionális jogkörrel rendelkezik, annál nagyobb a lehetősége annak, hogy eltérően bánik ugyanolyan helyzetben lévő gazdasági szereplőkkel. Egyes adóhatóságok diszkrecionális gyakorlata olyan intézkedésekre adhat alkalmat, amelyeket a 107. cikk érint, ugyanis a gazdasági szereplők diszkrecionális alapon történő kezelése azt eredményezheti, hogy egy általános adóintézkedés egyedi alkalmazása szelektív intézkedés jellegét ölti.[108]

3.1 Az adórendszer jellege, általános felépítése

A megszilárdult bizottsági és bírósági esetjog szerint egy intézkedés szelektív *jellegét „a rendszer jellege vagy általános felépítése”* indokolhatja mind a nyíltan diszkriminatív, mind pedig a közvetetten diszkriminatív hatással járó intézkedések esetében. Itt elsősorban olyan rendelkezésekről van szó, amelyek szükségesek az adórendszer hatékony működéséhez.[109] Gazdasági szükségszerűségük miatt tehát ezek az előírások – habár adott esetben valamely vállalkozás- vagy termékcsoportot előnyben részesíthetnek – kikerülnek a 107. cikk (1) bekezdésében foglalt tilalom alól.

Annak megítélése azonban igen nagy problémát jelent az állami támogatásokkal kapcsolatos esetjogban, hogy mikor igazolható egy tagállami intézkedés az adórendszer természetére és általános felépítésére hivatkozva, és mikor minősül az csupán az adórendszer külső célkitűzését megvalósító intézkedésnek. E kérdés tisztázása pedig különösen fontos, mivel a tagállami adórendszer általános jellegére, sajátos természetére való hivatkozás nyilvánvalóan egy kézenfekvő érv a tagállam részéről a Bizottság kifogásai ellen,[110] és a bizottsági vizsgálóbiztosnak igen jól kell ismernie az adott tagállami jogrendszert ahhoz, hogy a *„lappangó támogatási szándékot”,* illetve a tagállami adórendelkezés és az *„előnyhöz jutás”*, mint az intézkedés hatása közötti összefüggést, kideríthesse.

Az adórendszer jellegéből, általános felépítéséből eredő intézkedések és az adórendszer külső célkitűzését megvalósító szelektív intézkedések elhatárolásának kérdése mögött valójában egy távolabbi probléma is rejtőzik: a tisztességtelen adóverseny meghatározásának problematikája. Az általános jogirodalmi álláspont szerint az adóverseny akkor válik

---

108 Közlemény, 12–22. pontok
109 Közlemény, 23. pont
110 Lásd például C-88/03. sz. *Portugália kontra Bizottság* (*Nazairdis*) ítélet.

tisztességtelenné, amikor más tagállamok költségvetésének rovására tisztességtelen pénzügyi előnyök megszerzésére irányul, így például amikor speciális kedvezményekre jogosító rendelkezések kerülnek bevezetésre, azzal a kizárólagos céllal, hogy a külföldi, mobilis vállalkozásokat a tagállamban való letelepedésre ösztönözzék (Remetei Filep, 2005: 111). A tisztességes és a tisztességtelen adóversenyt azonban igen nehéz megkülönböztetni egymástól. Ugyanis, minden tagállam szuverén abban a tekintetben, hogy költségvetésének méretét, annak forrásait és kiadási oldalát meghatározza, s ezek, a tagállam számára kedvező adóintézkedések éppen e költségvetési politika megvalósításának eszközét jelentik. A költségvetési- és a gazdaságpolitikán alapuló tisztességes verseny tehát nemcsak jogszerű, hanem szükséges is, és az ezt megvalósító intézkedések nyilvánvalóan betudhatók az adórendszer természetéből és általános felépítéséből eredőnek. A költségvetési- és gazdaságpolitika céljainak elérése érdekében szükséges és szükségtelen rendelkezések között azonban igen nehéz a határvonalat megvonni, éppen ezért jelent problémát az adórendszer jellegével és általános felépítésével indokolható intézkedések meghatározása is.

Az adórendszer jellegével és általános felépítésével indokolható intézkedések megvalósulási formái[111] az alábbiak:

A) Az adókulcs progresszív jellege. A jövedelemadó-kulcs vagy a nyereségadókulcs progresszív jellegét az adó újraelosztó célja indokolja. Az eszközök értékcsökkenési leírásának és a készletértékelési módszereknek a számítása tagállamonként változik, azonban ezek a módszerek elválaszthatatlanok attól az adórendszertől, amelyhez tartoznak. Ugyanígy, az adótartozások beszedésére vonatkozó megállapodások tagállamonként különbözőek lehetnek.

B) Nyereségadó. Nyereségadót nyilvánvalóan nem lehet beszedni, ha nincs nyereség. Ekkor az adórendszer jellegével indokolható, hogy a nonprofit vállalkozások – mint például az alapítványok vagy egyesületek – kifejezetten mentesek a nyereségadótól, mivel ténylegesen nem tudnak nyereséget termelni. Ugyanígy indokolható az adórendszer jellegével az a gyakorlat is, hogy a szövetkezetek, amelyek tagjaik között az összes nyereséget szétosztják, nem szövetkezeti szinten adóznak, amikor az adót tagjaikra vetik ki.

C) A székhely szerinti adózás. Mindegyik vállalkozás csak egyszer köteles adót fizetni, ezért az adórendszer logikájától elválaszthatatlan, hogy

[111] Közlemény, 44–47. pont

a vállalkozás adózási szempontból számított székhelye szerinti államban fizetett adókat kell figyelembe venni. Nem lehet tehát előnyhöz juttatásnak tekinteni egy olyan vállalkozás adómentességét, amely a székhelye szerinti államban már az adót megfizette. Azonban nem lehet az adórendszer logikájával indokolni azokat az intézkedéseket sem, amelyek a székhelyre tekintettel nyújtanak valamilyen kedvezményt bizonyos vállalkozásoknak vagy vállalkozáscsoportoknak. Példaként a Közlemény megemlíti azokat az eseteket, amikor a nem honos vállalkozásokat kedvezőbb bánásmódban részesítik, mint a honosakat; vagy amikor adókedvezményeket nyújtanak a székhelynek vagy azoknak a vállalkozásoknak, amelyek egy vállalkozáscsoporton belül nyújtanak meghatározott szolgáltatásokat (például pénzügyi szolgáltatásokat).

D) Egyéb különleges rendelkezések. A rendszer jellege és általános felépítése indokolhatja azokat a diszkrecionális elemeket nem tartalmazó különleges rendelkezéseket is, amelyek lehetővé teszik azt, hogy az adót átalányalapon állapítsák meg (például a mezőgazdasági vagy halászati ágazatokban) ott, ahol például a meghatározott ágazatokra jellemző eszközökben különleges számviteli követelményeket vagy a föld jelentőségét veszik számításba. Ezeket a rendelkezéseket előbbiek miatt nem tekintik állami támogatásnak. Végül pedig a kis- és középvállalkozások – beleértve a mezőgazdasági kisvállalkozásokat is – adózására vonatkozó néhány különleges rendelkezés alapjául szolgáló logikát össze lehet hasonlítani az adókulcs progresszivitásának logikájával.

3.2 Megengedett szelektív értékesítések

Azok az intézkedések, amelyek regionális vagy helyi hatályúak néhány vállalkozást előnyben részesíthetnek – azaz „jogszerűen szelektívek” – elsősorban az adott régió gazdasági fejlődésének előmozdítása érdekében. E megállapítás alapját a 107. cikk (3) bekezdésének a) és c) pontjai képezik, melyeknek értelmében *„a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető […] az olyan térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ahol rendkívül alacsony az életszínvonal vagy jelentős az alulfoglalkoztatottság”*, illetve *„az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekkel ellentétes mértékben.”*

Az állami támogatások fogalmáról szóló 2016-os közlemény szerint a

Bíróság ítélkezési gyakorlata[112] alapján a regionális szelektivitás megítélése során három esetet kell megkülönböztetni.[113] Az első értelmében az intézkedés regionális szelektivitását – vagyis a tiltott állami támogatás megállapítását – az eredményezi, hogy valamely tagállam központi kormánya egyoldalúan úgy dönt, hogy egy meghatározott földrajzi területen csökkentett adókulcsot alkalmaz. A második az adóztatási hatáskör szimmetrikus decentralizációjának – az adójogi hatáskörök megosztása olyan modelljének – felel meg, amelyben egy tagállam állami szint alatti, azonos (regionális, körzeti vagy más) szintű hatóságai jogi szempontból egyformán önállóan – a központi kormánytól függetlenül – dönthetnek arról, hogy a vonatkozó illetékességi területükön milyen adókulcsot alkalmaznak. Ebben az esetben az állami szint alatti hatóságok által elfogadott intézkedések nem szelektívek, mivel nem lehet az adókulcs viszonyítási pontot jelentő általános mértékét meghatározni. A harmadik forgatókönyvben – amely az adóztatási hatáskör aszimmetrikus decentralizációját jelenti – csak bizonyos regionális vagy helyi hatóságok fogadhatnak el az illetékességi területükön belül alkalmazandó adóintézkedést. Ebben az esetben a szóban forgó intézkedés szelektív jellegének – vagyis az EUMSz. 107. cikke szerinti jogszerű vagy jogszerűtlen voltának – értékelése attól függ, hogy az érintett hatóság kellő autonómiával rendelkezik-e a tagállam központi kormányával szemben. Ehhez az autonómia három feltételének: azaz az intézményi, az eljárási, valamint a gazdasági és pénzügyi autonómiának együttesen kell teljesülnie. Amennyiben az autonómia valamennyi említett feltétele teljesül abban az időpontban, amikor a regionális vagy helyi hatóság úgy dönt, hogy kizárólag a saját illetékességi területén alkalmazandó adóintézkedést fogad el, akkor az érintett régió – és nem a tagállam – alkotja a földrajzi viszonyítási keretet.

3.3 Az (át)láthatatlan szelektivitás „jó gyakorlatai”

Az adóintézkedés formájában nyújtott állami támogatások átláthatósága

---

[112] C-88/03. sz. *Bizottság kontra Portugália* ügyben hozott ítélet. Lásd még a kérdéshez: C-428/06. és C-434/06. sz. *Unión General de Trabajadores de La Rioja* ítélet**.** A regionális szelektivitás kérdéséhez az ítélkezési gyakorlat eddig csupán adóintézkedésekkel foglalkozott. Mivel azonban a regionális szelektivitás általános fogalom, az uniós bíróságok által az adóintézkedések tekintetében megállapított elvek más intézkedéstípusokra is alkalmazandók. (Közlemény 2016, 143. pont)

[113] Közlemény 2016, 144. pont

tekintetében egyre nagyobb kihívást jelent a tagállamok feltételes adómegállapítási gyakorlata. A probléma néhány éve került a Bizottság látóterébe. Az Európai Bizottság sem vitatja, hogy a feltételes adómegállapítások önmagukban véve teljesen jogszerűek. Az adóhatóságok azzal a céllal bocsátanak ki ilyet, hogy a társaság számára egyértelművé tegyék a társasági adó kiszámításának módját vagy a különös adózási rendelkezések alkalmazását. Mindazonáltal a feltételes adómegállapítás eszköze lehetőséget ad a tagállamoknak arra, hogy mesterséges és összetett módszereket hagyjanak jóvá a vállalatok adóköteles nyereségének meghatározására. Ezek a módszerek nem tükrözik a gazdasági realitást.[114]

Konkrét példaként említhetjük az Európai Bizottság két, 2015-ben hozott határozatát, amelyekben megállapította, hogy Luxemburg és Hollandia szelektív adókedvezményeket biztosított a Fiat Finance, illetőleg a Trade and Starbucks részére, és ezzel megsértette az uniós állami támogatási szabályokat. A Fiat és a Starbucks csoporthoz tartozó vállalkozások között értékesített áruk és szolgáltatások esetében olyan árat – úgynevezett belső elszámoló árat – rögzítettek, amely nem felelt meg a piaci feltételeknek. Ennek eredményeként a Starbucks kávépörkölő vállalat nyereségének nagy része külföldre helyeződött ki, ahol a nyereség nem minősült adókötelesnek, míg a Fiat finanszírozásra szakosodott vállalata a tényleges haszon csupán kis része után fizetett adót.

A Bizottság szerint mindez ellentmond az uniós állami támogatási szabályoknak. A feltételes adómegállapítások nem alkalmazhatnak olyan módszereket – legyenek azok bármennyire összetettek is – a gazdaságilag indokolatlan belső elszámoló árak megállapítására, amelyek a nyereségek jogellenes kihelyezését eredményezik a társaság által fizetendő adók csökkentése érdekében. Ez az adott vállalkozást tisztességtelen versenyelőnyhöz juttatná a többi vállalkozással (jellemzően kkv-kal) szemben, amelyek – mivel az általuk igénybe vett áruk és szolgáltatások után piaci árat fizetnek – a ténylegesen elért nyereség alapján adóznak.

A két eset részletes bemutatására az alább, a feltételes adómegállapítási gyakorlatok kihívásait vizsgáló alfejezetben kerül sor. Mindemellett a Bizottság folytatja az uniós tagállamok által a feltételes adómegállapítások terén alkalmazott gyakorlatok vizsgálatát, ami további, a feltételes adómegállapításokat érintő hivatalos vizsgálatok elindítását jelentheti. Az

[114] A Bizottság határozatában az uniós állami támogatási szabályok értelmében jogellenesnek nyilvánította a Fiat számára Luxemburgban, valamint a Starbucks számára Hollandiában biztosított szelektív adókedvezményt (sajtóközlemény, Brüsszel, 2015. október 21.).

állami támogatások fogalmáról szóló új, 2016-os közlemény szintén részletesen vizsgálja a feltételes adómegállapítások kérdését.

További jelentősége e két ügynek, hogy a Bizottság a vizsgálat során elsőként alkalmazta információkérés céljára azokat az új eszközöket, amelyeket 2013 júliusában – az állami támogatási szabályozás korszerűsítésére vonatkozó uniós kezdeményezés részeként – vezetett be egy tanácsi rendelet.[115] Az új hatáskörök arra jogosítják fel a Bizottságot, hogy amennyiben az állami támogatásra irányuló vizsgálat által érintett tagállamok által rendelkezésre bocsátott információk nem elegendőek, bármely más tagállamhoz vagy vállalathoz – köztük a támogatási intézkedés kedvezményezettjéhez vagy annak versenytársaihoz – fordulhat azzal a céllal, hogy azok közvetlenül a Bizottság rendelkezésére bocsássák az állami támogatás értékeléséhez szükséges valamennyi piaci információt. Ezek az új eszközök az állami támogatási szabályozás korszerűsítésére a Bizottság által 2012-ben indított kezdeményezés részét képezik, és lehetővé teszik a Bizottság végrehajtási erőfeszítéseinek arra az állami támogatásra való összpontosítását, amely leginkább torzítja a versenyt.

4.1 Állami támogatási szabályok az adócsalás és az adóelkerülés (ösztönzése) elleni küzdelemben

Az adócsalás és a vállalkozásokat terhelő adók kikerülésének európai uniós jelenségét bizonyítékok széles köre támasztja alá, és általánosan elfogadott a vélekedés, hogy emiatt az államháztartások évente sok milliárd euró bevételtől esnek el. Ugyanakkor ezen tevékenységek rejtett jellege miatt, valamint abból kifolyólag, hogy számos tagállam nem rendelkezik az érintett összegek mértékére vonatkozó becsléssel, pontos számadatok nem állnak rendelkezésre.[116]

A tagállamok 1997 óta politikailag törekednek a tisztességes adóverseny során a vállalkozások adózására vonatkozó magatartási kódexben meghatározott elvek megvalósítására, belátva a szoros összefüggést ezen elvek és a belső piac működésének hatékonysága között. A tagállamok a magatartási kódexszel foglalkozó csoport keretein belül vizsgálják az adórendszereket, és igyekeznek biztosítani a jó adóügyi kormányzás elveinek érvényesülését a belső piacon.[117] A mind a tagállamokra, mind

[115] 734/2013/EU rendelet
[116] COM(2015) 136.
[117] COM(2015) 136.

pedig azok függő és társult területeire érvényes kódex alapján több mint 400 vállalatra vonatkozó adóintézkedést értékeltek, és ezek közül több mint százat, melyek károsnak bizonyultak, beszüntették vagy módosították.[118]

Az adócsalás és az adókijátszás elleni küzdelem az utóbbi néhány évben az Európai Unió, és különösen a Bizottság egyik legfőbb prioritása. Mindez közvetlen eredménye természetesen annak is, hogy a 2008-as pénzügyi és gazdasági válságban a nemzeti költségvetések és adórendszerek nagyobb fenyegetettségnek lettek kitéve, és a nemzetközi adóügyi együttműködés és a közös standardok iránti igény a nemzetközi fórumokon visszatérő kérdéssé váltak.[119] 2012-ben a Bizottság az adócsalással és az adókikerüléssel szembeni küzdelem jegyében megfogalmazott és előterjedsztett, több mint 30 intézkedést tartalmazó cselekvési tervet. Ezen intézkedések közül több kifejezetten az adózás átláthatóságának és az információcserének a javítására összpontosított. Számottevő eredmények születtek ezen intézkedések megvalósítása terén, és a legfontosabb kezdeményezések egy része már valóra is vált.[120]

A 2012-es intézkedési tervhez kapcsolódó további eredmények közé tartozik az anya- és leányvállalatokról szóló módosított irányelv elfogadása az adózás terén elkövetett egyes visszaélések megelőzésére irányulóan, továbbá a jó adóügyi kormányzással foglalkozó platform létrehozása és a HÉA-fórum elindítása a vállalkozások és az adóhatóságok közötti párbeszéd előmozdítása érdekében. Az adózási átláthatóság javítása végett bizonyos gyakorlati intézkedések is születtek, így például kidolgozták az információcsere formanyomtatványait, valamint a nem pénzügyi jövedelmekkel kapcsolatos információk automatikus cseréjének számítógépes formátumait. Ami a pénzáramok nyomonkövetését illeti, az adó- és vámügyi hatóságok immáron szorosabb együttműködést folytatnak a készpénzügyletekre vonatkozó információk jobb hasznosítása érdekében.[121]

A pénzmosás elleni negyedik irányelv ugyancsak hozzájárul a tőkemozgások nagyobb fokú átláthatóságának megteremtéséhez. Bár a tényleges tulajdonosokra vonatkozó információkat tároló, a pénzügyi nyomozó egységek számára Európában bárhol elérhető központi nyilvántartások bevezetése kifejezetten a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem hatékonyabbá tételére irányul, az intézkedés

[118] COM(2009) 201.
[119] COM(2009) 201.
[120] COM(2015) 136.
[121] COM(2015) 136.

közvetlenül segíteni fogja az adócsalás elleni küzdelmet is.[122]

A cselekvési tervnek az adózási átláthatóság fokozására irányuló más kezdeményezéseivel összefüggésben további eredményeként említhető az európai adóazonosító szám (TIN) megvalósíthatóságának folyamatban lévő vizsgálata, mivel a TIN jelentősen megkönnyítené az adóhatóságok számára az adófizetők azonosítását automatikus információcsere céljából. A Bizottság emellett vizsgálja a HÉA-csalásokkal kapcsolatos gyors információcserére szolgáló EUROFISC rendszer közvetlen adózásra való kiterjesztésének lehetőségét. Ez segítséget nyújtana a tagállamoknak ahhoz, hogy észlelni tudják a rendszeresen előforduló csalási módszereket és az agresszív adótervezés tendenciáit, illetve gyorsan tájékoztatni tudják egymást ezekről.[123]

Fontos lépés volt a közigazgatási együttműködésről szóló irányelvnek a Tanács által 2014 decemberében elfogadott módosítása.[124] A felülvizsgált irányelv megteremtheti az automatikus információcsere szilárd uniós jogszabályi kereteit, és az Európai Unió egészében véglegesen megszünteti az adóügyi információk banktitokként történő kezelésének lehetőségét. Az irányelv alapján – és az OECD, illetve G20-ak által a joghatóságok közötti automatikus információcserére vonatkozóan újonnan elfogadott globális standardokkal összhangban – a tagállamoknak pénzügyi információk széles körére vonatkozóan automatikus információcserét kell folytatniuk egymással.[125]

2015 júniusában a Bizottság további kezdeményezéseket is indított az adókikerülés megakadályozása, a fenntartható adóbevételek biztosítása, és az egységes piac vállalkozások számára való biztosítása érdekében. A javasolt intézkedések a méltányos és hatékony adózásra vonatkozó bizottsági cselekvési terv részét képezik, melynek célja a társasági adózás környezetének jelentős javítása, annak méltányosabbá, hatékonyabbá és növekedésbarátabbá tétele révén. A legfontosabb intézkedések közé tartoznak a hatékony adózást a nyereség keletkezésének helyén biztosító keretelvek, valamint a közös konszolidált társaságiadó-alap (KKTA) ismételt bevezetését célzó stratégia.[126]

---

122 COM(2015) 136.
123 COM(2015) 136.
124 2014/107/EU irányelv
125 COM(2015) 136.
126 A cselekvési terv számos kezdeményezést tartalmaz az adókikerülés visszaszorítására, a fenntartható bevételek biztosítására és az egységes piac megerősítésére a vállalkozások számára, elsősorban a társasági adózás átláthatóságának javítása érdekében.

A Bizottság 2015-ös adózási átláthatósági csomagjának további eredménye, hogy a tagállamok csupán hét hónapnyi tárgyalást követően politikai megállapodásra jutottak a feltételes adómegállapításra vonatkozó automatikus információcseréről.[127]

Az EU tevékeny szerepet vállalt az OECD-ben és a G20-csoport szintjén az átláthatóságra vonatkozó standardok felülvizsgálata és az adózás területén elkövetett visszaélésekkel szembeni fellépés kapcsán folytatott munkában is.[128]

A belső piaci versenyt torzító állami támogatásokkal szembeni eredményes fellépés –közvetlen vagy közvetett módon – szintén hozzájárulhat az adócsalás, illetve adóelkerülés elleni küzdelemhez. Míg az állami támogatások uniós jogi tilalma az Unió területén gazdasági tevékenységet végző vállalkozások tisztességes versenyének közpénz-felhasználás eszközével történő torzítását kívánja megakadályozni, addig az adócsalás, illetve adóelkerülés elleni uniós és általában mindenfajta kormányzási/együttműködési szint által folytatott küzdelem a közpénzek jogszerűtlen felhasználásának megakadályozására fókuszál – a versenyszempontok pedig csak hozzáadódnak e fő célhoz.

A két cél viszont egyértelműen összefügg egymással. Remekül szemlélteti e kapcsolatot az adóügyek terén előmozdítandó jó kormányzásról szóló 2009-es bizottsági közlemény is, amely szerint *„az EU adópolitikai vonatkozásban is alkalmazott, állami támogatásokkal kapcsolatos politikája hozzájárult az egyes tagállamok által bevezetett, vállalatokra vonatkozó egyéni adórendszerekből eredő versenytorzulások orvoslásához.”*[129] A két szabályozási területet tehát egymással összefüggésben kell kezelni és alakítani, kérdés, hogy ez az „egymásra építkezés” valóban működik-e a gyakorlatban. Annyi bizonyos, hogy az összefüggéseknek egészen konkrét példáit látjuk mostanában, ahogy azt a következő alfejezetben bemutatandó esetek is példázzák.

Érdekes kérdéseket vet fel az állami támogatási szabályok alkalmazhatósága, illetve relevanciája szempontjából a káros adóverseny fogalma, egészen pontosan a fogalmi határok meghúzása. A vállalkozások adózására vonatkozó magatartási kódex szerint a káros adóintézkedések olyan intézkedések – ideértve a közigazgatási gyakorlatokat is –, amelyek jelentősen befolyásolhatják, hogy a vállalatok tevékenysége hol

[127] Fiat és Starbucks sajtóközlemény (Európai Bizottság, 2015).
[128] COM(2015) 136.
[129] COM(2009) 201.

összpontosul az Unióban. „Vonzerejük” abban rejlik, hogy a tagállamokban általában érvényes adószintnél sokkal alacsonyabb adószintet szabnak meg. Vajon az állami támogatások fogalmának, konkrétan az *„előny”* fogalmi elemnek, az értelmezését miként befolyásolja a „káros adóverseny” terén az uniós megközelítés alakulása?

4.2 A feltételes adómegállapítási gyakorlatok kihívásai

Mint erre már korábban utaltunk, a feltételes adómegállapítás az utóbbi években vált érdekessé állami támogatási szempontból. A Bizottság 2013 júniusa óta vizsgálja a tagállamok feltételes adómegállapításra vonatkozó gyakorlatát, 2014 decemberében pedig valamennyi tagállamra kiterjesztette az ezzel kapcsolatos információkérést. A Bizottság továbbá három folyamatban lévő ún. mélyreható vizsgálat esetében adott hangot azzal kapcsolatos aggodalmának, hogy a feltételes adómegállapításokon keresztül állami támogatás nyújtására került sor (Apple, Írország; Amazon, Luxemburg, s egy belga adórendelkezés).[130] Az alábbiakban három példán keresztül – Fiat, Starbucks, Suez GDF – mutatjuk be a Bizottság állami támogatási eljárását, mint közpénzvédelmi eszközt.

4.2.1 A Fiat-ügy

A luxemburgi székhelyű Fiat Finance and Trade[131] pénzügyi szolgáltatásokat végez, így csoporton belüli hiteleket nyújt a Fiat csoporthoz tartozó egyéb gépjárműgyártóknak. A leányvállalat számos különböző ügyletet bonyolít a Fiathoz tartozó más vállalkozásokkal Európában.

A Bizottság vizsgálata kimutatta, hogy a luxemburgi hatóságok által 2012-ben kibocsátott feltételes adómegállapítás szelektív előnyhöz juttatta a Fiat and Trade vállalatot, amely így 2012 óta 20–30 millió euróval csökkentette adóterheit indokolatlanul. Figyelemmel arra, hogy a Fiat Finance and Trade – tevékenységeit tekintve – egy bankra hasonlít, a vállalat adóköteles nyereségét egy bankhoz hasonlóan, a társaság által végzett pénzügyi tevékenység által elért tőkemegtérülés kiszámításával kell meghatározni. Mindazonáltal a feltételes adómegállapítással olyan mesterséges és rendkívül összetett módszertant hagytak jóvá, amely nem alkalmas a piaci feltételeket tükröző adóköteles nyereség kiszámítására. A

[130] Fiat és Starbucks sajtóközlemény (Európai Bizottság, 2015).
[131] 2016/2326/EU Decision

Fiat and Trade által fizetett adók mesterséges csökkentésére különösen az alábbi két módon került sor a Bizottság szerint:

a) Számos, gazdaságilag megalapozatlan feltevés és adó/tőkealap csökkentését eredményező korrekció eredményeként a feltételes adómegállapításban becsült tőkealap lényegesen alacsonyabb volt, mint a vállalat tényleges saját tőkéje.
b) Az adózási célok miatt már így is sokkal alacsonyabb mértékben megállapított saját tőkére alkalmazott ellentételezés szintén jóval elmaradt a piaci mértéktől.

Ennek következtében a Fiat and Trade tényleges számviteli tőkéjének csupán kis része, valamint egy igen alacsony mértékű ellentételezés után fizetett adót. Főszabály szerint, amennyiben az adóköteles nyereséget a tőke alapján számítják ki, a vállalaton belüli tőkésítés szintjének összhangban kell állnia a pénzügyi ágazat által alkalmazott alapelvekkel. Ezen kívül az alkalmazott ellentételezésnek meg kell felelnie a piaci feltételeknek. A Bizottság értékelése a Fiat and Trade esetében azt mutatta, hogy amennyiben a tőkére és az ellentételezésre alkalmazott becslések megfeleltek volna a piaci feltételeknek, a Luxemburgban bevallott adóköteles nyereség húszszor magasabb lett volna.

4.2.2 A Starbucks-ügy

A hollandiai székhelyű Starbucks Manufacturing EMEA BV (a továbbiakban: Starbucks Manufacturing)[132] a Starbucks csoport egyetlen európai kávépörkölő vállalata. Pörkölt kávét és a kávéhoz köthető termékeket (pl. csészéket, csomagolt élelmiszert, cukrászati termékeket) értékesít és forgalmaz a Starbucks európai, közel-keleti és afrikai üzleteiben.

A Bizottság vizsgálata kimutatta, hogy a holland hatóságok által 2008-ban kibocsátott feltételes adómegállapítás szelektív előnyhöz juttatta a Starbucks Manufacturing vállalatot, amely így 2008 óta 20–30 millió euróval csökkentette adóterheit indokolatlanul. A feltételes adómegállapítás különösen az alábbi két módon csökkentette mesterségesen a Starbucks Manufacturing által fizetett adókat:

[132] Fiat és Starbucks sajtóközlemény (Európai Bizottság, 2015) és 2017/502/EU Decision

a) A Starbucks Manufacturing igen jelentős jogdíjat fizetett az Alkinak (a Starbucks csoport egyesült királyságbeli vállalatának) a kávépörkölés know-howjáért.
b) Továbbá felemelt árat fizetett a zöld kávébabért a svájci székhelyű Starbucks Coffee Trading SARL részére.

A bizottsági vizsgálat megállapította, hogy a Starbucks Manufacturing által az Alki részére fizetett jogdíj nem indokolható, mivel nem tükrözi megfelelően a piaci értéket. Valójában csak a Starbucks Manufacturing köteles a know-how használatát megfizetni; nem valamely másik, a Starbucks csoporthoz tartozó vállalat vagy valamely független kávépörkölő, amelyhez kiszervezésre került a pörkölés. Előbbiek nem kötelesek – egy alapvetően azonos helyzetben – jogdíjat fizetni ugyanazért a know-howért. A Starbucks Manufacturing esetében azonban a jogdíj megléte és szintje azt jelenti, hogy a vállalat nyereségének jelentős részét jogtalanul kihelyezik az Alkihoz, amely sem az Egyesült Királyságban, sem pedig Hollandiában nem köteles a társasági adó megfizetésére.

Ezen kívül a vizsgálat arra is fényt derített, hogy a Starbucks Manufacturing adóalapját indokolatlanul csökkentették azzal a jelentősen felemelt árral is, amelyet a vállalat a zöld kávébabért egy svájci vállalatnak, a Starbucks Coffee Trading SARL-nak fizetett. Valójában az árkülönbözet a bab tekintetében 2011 óta több mint háromszorosára nőtt. Ennek – a kávépörkölés szempontjából meghatározó – tényezőnek az áremelkedése miatt a Starbucks Manufacturing kávépörkölő tevékenysége önmagában nem termelt volna elegendő nyereséget a kávépörköléshez kapcsolódó know-how jogdíjának az Alki számára történő megfizetéséhez. A jogdíj ezért főként arra szolgált, hogy a Starbucks üzleteiben értékesített, a Starbucks Manufacturing forgalmának legnagyobb részét kitevő más termékek (pl. tea, cukrászati termékek és csészék) eladásából származó nyereség kihelyeződjön az Alkihoz.

A Bizottság két határozatában rögzítette a Fiat és a Starbucks által kihasznált jogosulatlan versenyelőny értékének, vagyis a vállalat által ténylegesen fizetett és a vállalat által a feltételes adómegállapítás nélkül fizetendő összegek közötti különbség kiszámításának módszerét. Ez az összeg mind a Fiat, mind a Starbucks esetében 20–30 millió EUR, de a visszafizetendő adó pontos összegét a luxemburgi és a holland adóhatóságok fogják megállapítani a Bizottság javaslatában meghatározott módszertan alapján.

4.2.3 A GDF Suez-ügy

2013-ban a Bizottság levelet intézett Luxemburghoz, amelyben információt kért az ország feltételes adómegállapítással kapcsolatban alkalmazott gyakorlatáról. 2015-ben kiegészítő információkat kért Luxemburgtól, immár kifejezetten – több más vállalat mellett – a GDF Suez (jelenleg Engie)[133] csoporttal kapcsolatban.

Ezt követően a Bizottság vizsgálata két – egy 2008-ban és egy 2010-ben hozott –, a GDF Suez számára kedvező adómegállapítással foglalkozott. A 2010-es adómegállapítás a GDF Suez egy luxemburgi székhelyű vállalkozásfinanszírozási vállalatára (a továbbiakban: a hitelfelvevő) vonatkozott, amely holdingtársaságától (a továbbiakban: a holdingtársasaság) eszközöket és kötelezettségeket kapott. Egy harmadik vállalat, amely szintén a holdingtársaság tulajdonában volt (a továbbiakban: a hitelező), kamatmentes, kötelezően átváltoztatandó – ún. „ZORA" – kölcsönt nyújtott a hitelfelvevőnek. A 2008-as adómegállapítás egy cseppfolyósított földgázzal kereskedő luxemburgi székhelyű vállalat (hitelfelvevő) esetében alkalmazott, a fentihez hasonló struktúrára vonatkozott, amelyben egy hitelező szintén ZORA kölcsönt nyújtott a kereskedő vállalatnak.

A ZORA eszköz egy kamatmentes, kötelezően átváltoztatandó kölcsön. Az átváltoztatással a hitelező vállalatok a hitelfelvevő vállalatok részvényeseivé válnak. Az ügyben szereplő hitelező vállalatok beleegyeztek, hogy részvényeiket azonnal átruházzák a holdingtársaságokra.

Az adómegállapítások egyrészt megerősítették, hogy a hitelfelvevő vállalatokat a döntéshozatal iránti kérelemben meghatározott, rögzített árrés alapján kellett adóztatni. Az adómegállapítások másrészt azt is megerősítették, hogy a hitelfelvevő vállalatok által termelt nyereség és a rögzített árrés közötti különbséget a hitelfelvevő vállalatok levonhatták az adóalapjukból. Az adómegállapítások harmadrészt azt is alátámasztották, hogy a luxemburgi jövedelemadó-törvény (a továbbiakban: LIR) azon rendelkezésének alkalmazása révén, amely adósemlegességet nyújt az adósságok saját tőkévé történő átváltoztatása során keletkező nyereségre, az így levont – majd a ZORA kölcsönök átváltoztatásakor a részvények értékébe beépülő – összegekre a hitelező vállalatok szintjén nem nyereségként vetették ki adót. Mivel azonban a hitelező vállalatok azonnal

[133] 2017/C 036/03 Hirdetmény

átruházták a részvényeket a holdingtársaságokra, a holdingtársaságok a részvényekhez és – ismét adómentesen – a felhalmozódott teljes nyereséghez is hozzájutottak, mert az ilyen részvényekből keletkező esetleges árfolyamnyereségre a luxemburgi adótörvényben foglalt részesedési adómentesség vonatkozik.

A Bizottság úgy ítélte meg, hogy – összevetve a hasonló ténybeli és jogi helyzetben lévő gazdasági szereplőkkel – a két adómegállapítás szelektív előnyt biztosíthat a GDF Suez vállalatainak. A támogatás fogalmáról szóló közlemény értelmében az az adóhatósági döntés, mely helytelenül alkalmazza a nemzeti adószabályokat, és alacsonyabb adóösszeget eredményez, szelektív előnyt biztosít címzettjei javára.

Egyrészt, a Bizottság kételkedik abban, hogy a levonásnak a hitelfelvevő vállalatok szintjén történő engedélyezésével a luxemburgi adóhatóság helyesen alkalmazta a nemzeti adószabályokat, mivel a ZORA kölcsönök inkább tűnnek saját tőkének, mint adósságnak. Másrészt, a Bizottság kétségbe vonja, hogy a luxemburgi adóhatóság következetesen cselekedett, amikor a levont összegek jövedelemadó-mentességét is elfogadta a hitelező vállalatok vagy a holdingtársaságok szintjén. Úgy tűnik, hogy az említett levonások és az azoknak megfelelő bevétel adóztatásának elmaradása nincs összhangban a luxemburgi adórendszer azon céljával, mely szerint minden vállalatnak adóznia kell nyeresége után. Következésképpen, mivel az adómegállapítások értelmében a GDF Suez Luxemburgban keletkezett nyereségének egy részére nem vetettek ki adót, azok *prima facie* szelektív előnyt biztosítottak a fenti vállalatoknak.

A Bizottság nem látta indokoltnak a referenciarendszertől való ilyen jellegű eltéréseket, ezért úgy vélte, hogy az adómegállapítások és azok alkalmazása az éves adóbevallásokban az EUMSz. 107. cikkének (1) bekezdése értelmében esetleg a GDF Suez részére nyújtott állami támogatásnak minősülhetnek.

***

Az uniós jog alapvetően tagállami hatáskörben hagyja az adóztatási politikák és jogi előírások meghatározását. A harmonizáció irányába mutató politikai törekvés csekély mértékben valósult meg, mivel a tagállamok jellemzően ragaszkodnak az adóintézkedések terén a szuverenitásuk megőrzéséhez. Az adóintézkedések formájában hozott szubvenciók uniós állami támogatási jog szerinti megfelelőségének vizsgálata során is hangsúlyt kap a tagállami adórendszerek jellegzetessége, az ezekben

kifejeződő tagállami prooritások.

Alapvető problémát jelent azonban, hogy épp az adóztatás átláthatóságának biztosításában keletkezett rés eredményezheti a tagállami adóintézkedés "láthatatlan szelektivitását", vagyis az uniós jog által tiltott, versenytorzító jellegét, amelyre nem is feltétlenül vagy csak igen későn derül fény. Az utóbbi években az Európai Unió a versenyszabályozási eszköztárában hangsúlyozottan szigorítani kívánja az átláthatósági követelményeket, a tagállamok adóintézkedéseivel összefüggésben is (mint azt a feltételes adómegállapítással kapcsolatos esetek is mutatták). Kérdés, hogy mindez mennyire lehet sikeres, különösen, ha figyelembe vesszük az uniós politikák és jogalkotás alakulása terén megfigyelhető párhuzamos folyamatokat – ami már további kutatások tárgya lehet.

Felhasznált irodalom

D'Sa, Rose M. (1998): *European Community Law on State Aid.* London: Sweet and Maxwell.

Kelyn Bacon (1997): State Aids and General Measures. In: *Yearbook of European Law.* Vol 17., No. , pp. 269–321.

O'Brien, Martha (2005): Company taxation, State aid and fundamental freedoms: is the next step enhanced co-operation? In: *E.L.Rev*. Vol. 30., No. 2. April, pp. 209–233.

Őry Tamás (szerk.) (2003): *Az Európai Unió adójoga*. Budapest: KJK–KERSZÖV.

Remetei Filep Zsuzsanna (2005): Adózás és állami támogatás. In: Tóth Tihamér (szerk.): *A versenyjog aktuális kérdései*. Budapest: Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Iskola.

Rossi-Maccanico, Pierpablo (2004): State aid review of Member States' measures relating to direct business taxation. In: *EStAL*. Vol. 2., No. 3., p. 229.

Schön, Wolfgang (1999): Taxation and state aid law in the European Union. In: *CMLRev*. Vol. 36., No. 5., pp. 911–936.

Várnay Ernő–Papp Mónika (2016): *Az Európai Unió Joga*. Budapest: Wolters Kluwer

Felhasznált jogszabályok, bírósági ítéletek és egyéb források

A Tanács harmadik irányelve (1978. október 9.) a Szerződés 54.(jelenleg 45.) cikke (3) bekezdésének g) pontja alapján a részvénytársaságok egyesüléséről, *HL L 295., 1978.10.20., 36–49. o.*

A Tanács hatodik irányelve (1982. december 17.) a Szerződés 54. (jelenleg 45.)

cikke (3) bekezdésének g) pontja alapján a részvénytársaságok szétválásáról, *HL L 378., 1982.12.31., 47–57. o.*

A Tanács 90/435/EGK (1990. július 23.) irányelve a különböző tagállamok anya- és leányvállalatai esetében alkalmazandó adóztatás közös rendszeréről, *HL 1990 L 225., 1990.8.20., 147–150. o.*

A Tanács 2003/49/EK irányelve (2003. június 3.) a különböző tagállambeli társult vállalkozások közötti kamat- és jogdíjfizetések közös adózási rendszeréről, *HL L 157., 2003.6.26., 380–385. o.*

A Tanács 734/2013/EU rendelete (2013. július 22.) az EK-Szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 659/1999/EK tanácsi rendelet módosításáról, HL L 204., 2013.7.31., 15–22. o.

A Tanács 2014/107/EU irányelve (2014. december 9.) a 2011/16/EU irányelvnek az adózás területére vonatkozó automatikus információcsere tekintetében történő módosításáról, HL L 359., 2014.12.16., 1–29. o.

A Bizottság 98/C 384/03 közleménye (1998. december 10.) az állami támogatási szabályoknak a vállalkozások közvetlen adóztatásával kapcsolatos intézkedésekre történő alkalmazásáról, HL C 384., 1998.12.10., 277–283. o.

A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Gazdasági- és Szociális Bizottságnak az adóügyekben való jó kormányzás előmozdításáról. COM(2009) 201 végleges. Brüsszel, 2009.04.28.

A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az adócsalás és az adókikerülés elleni küzdelmet szolgáló adózási átláthatóságról. COM (2015) 136. végleges. Brüsszel, 2015.3.18.

A Bizottság 2016/C 262/01 közleménye (2016. július 19.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról, HL C 262., 2016.7.19., 1–50. o.

Commission Decision 2016/2326/EU (21. October 2015.) on State aid SA.38375 (2014/C ex 2014/NN) which Luxembourg granted to Fiat, HL L 351., 2016.12.22., 1–67. o.

Commission Decision 2017/502/EU of (21. October 2015.) on State aid SA.38374 (2014/C ex 2014/NN) implemented by the Netherlands to Starbucks. HL L 83., 2017.3.29., 38–115. o.

2017/C 036/03 Hirdetmény. Állami támogatás – Luxemburg SA. 44888. (2016/NN.) (korábbi 2016/EO.) számú állami támogatás – Luxemburg. A GDF Suez számára nyújtott lehetséges állami támogatás – Felhívás észrevételek benyújtására az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének (2) bekezdésének értelmében, HL C 36., 2017.2.3., 13–49. o.

Council Conclusion of ECOFIN Council meeting (1. December 1997.) concerning taxation policy. Annex I. Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council ont he code of conduct on business taxation, HL C 2., 6.1.1998., pp. 1–5.

C-30/59. sz. *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. High Authority of the European Coal and Steel Community* ügyben 1960. február 18-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:1961:2)

C-72/91. and C-73/91. sz. *Firma Sloman Neptun Schiffahrts AG v Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG* ügyben 1993. március 17-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1993:97)

C-379/98. sz. *Preussen Elektra AG v. Schhleswag AG and Land Schleswig-Holstein* ügyben 2001. március 13-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2001:160)

C-61/79. sz. *Amministrazione delle finanze dello Stato kontra Denkavit italiana Srl.* ügyben 1980. március 17-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1980:100)

C-206/06. sz. *Essent Netwerk Noord* ügyben 2008. július 17-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2008:413)

C-83/98. P. sz. *Franciaország kontra Ladbroke Racing Ltd és Bizottság* ügyben 2000. május 16-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2000:248)

C-173/73. sz. *Olaszország kontra Bizottság* ügyben 1974. július 2-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:1974:71.)

C-78/90. és C-83/90. sz. *Compagnie Commerciale de l'Ouest* egyesített ügyekben 1992. március 11-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:1992:118)

C-206/06. sz. *Essent Netwerk Noord* ügyben 2008. július 17-én hozott ítélete (ECLI:EU:C:2008:413)

C-88/03. sz. *Portugália kontra Bizottság* ügyben 2006. szeptember 6-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2006:511)

C-428/06. és C-434/06. sz. *Unión General de Trabajadores de La Rioja* egyesített ügyekben 2008. szeptember 11-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2008:488)

T-358/94. sz. *Air France kontra Bizottság* ügyben 1996. december 12-én hozott ítélet (ECLI:EU:T:1996:194)

4. FEJEZET

KÖZPÉNZ, NEM KÖZPÉNZ? HAZAI ÉS EURÓPAI UNIÓS JOGGYAKORLAT PÉLDÁI

Varga Judit – Bartha Ildikó

Hazánkban az Alkotmánybíráság, valamint a Fővárosi Ítélőtábla is vizsgált a különböző pénzügyi források közpénz jellegét vitató, azzal összefüggő eseteket. Az Európai Unió Bíróságállami támogatások jogszerűségét vizsgáló döntései is szintén relevánsak számunkra a fogalom értelmezése szempontjából. A továbbiakban eme a hazai bírósági döntéseknek a téma szempontjából releváns részeinek ismertetésére térünk ki, majd az Európai Bíróság kapcsolódó ítélkezési gyakorlatát vizsgáljuk.

1 Magánjogi jogalanynak (alapító által) juttatott vagyon elveszíti közvagyon jellegét, vagy mégsem?

Az Országgyűlés 2016. március 1-én elfogadta a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (továbbiakban MNB tv.) módosításáról szóló törvényt, melynek három bekezdését a köztársasági elnök alkotmányossági szempontból aggályosnak talált, s éppen ezért azok alaptörvény-ellenességének megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az elfogadott törvény kifogásolt rendelkezései egyrészt beiktatták volna az MNB tv-be, hogy *„Az MNB többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaságnál az MNB alapvető feladatával kapcsolatba kezelt, keletkezett vagy rögzített adat megismerésére a* [MNB tv.] *137. § (2) bekezdésében foglaltakat megfelelően kell alkalmazni.”*[134]E rendelkezés alapján a továbbiakban már nem csupán az MNB meghatározott szerveinek döntését megalapozó adatok lennének keletkezésüktől fogva 30 évig a nyilvánosságtól elzárva, hanem az MNB többségi, illetve kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaságok által kezelt, keletkezetett, valamint

[134]Az Országgyűlés által 2016. március 1-jén elfogadott, a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény módosításáról szóló törvény (T/9380. számú törvényjavaslat) 4. §. (4) bek.
http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/0e2be7972d40ca0dc1257f710051f921/$FILE/I_494_0_2016_torveny.002.pdf/I_494_0_2016_torveny.pdf (2017.07.03.)

rögzített adatok is. Az MNB tv-t módosító T/9380. számú törvényjavaslat 4.§ (7) bekezdése a következő rendelkezést is törvénybe iktatta volna: *„Az MNB által létrehozott alapítvány vonatkozásában csak az alapítói jogok gyakorlására vonatkozó adat – ideértve az alapító okiratot, az alapítványi cél megvalósításához szükséges, az alapító okiratban vállalt vagyoni juttatás teljesítésére vonatkozó adatot – nyilvános, az alapítvány által kezelt egyéb adat kizárólag az egyesületi jogról, a közhasznú jogállásról, valamint civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (a továbbiakban: Ectv.) közhasznú szervezetekre vonatkozó rendelkezései szerint ismerhető meg az Ectv. 29. § (4) bekezdésének, 29. § (6) bekezdésének második fordulat és a 37. §-ának alkalmazása kivételével."* A jogalkotó a törvényjavaslat 4. §-hoz fűzött indokolásában kimondta, hogy az alapítvány olyan vagyontömeg, melyet meghatározott célra rendelnek, és jogi személyiséggel rendelkezik. Az alapító legfőbb kötelezettsége az alapítvány működéséhez szükséges vagyon juttatása, melyet követően az alapítót tulajdonosi jogok nem illetik meg, ahogy az alapítvány részére juttatott vagyont sem követelheti vissza. Ez a jogalkotó olvasatában azt jelenti, hogy az alapítvány, mint jogi személy és az őt létrehozó alapító a gazdasági társaságok létrehozatalához képest jobban függetlenedik egymástól. Indokolásában azonban a jogalkotó azt is kimondta, hogy a gazdasági társaság alapításánál is a tulajdonos által a gazdasági társaság részére juttatott vagyon a tulajdonos saját vagyonát csökkenti és a társaság tulajdonává lesz, mely felett a tulajdonos különböző társasági jogi eszközök révén befolyást tud gyakorolni. Szemben az alapítványokkal, melyek esetén az alapítást követően az alapítót a jutatott vagyon felett semmilyen jogosultság nem illeti meg, így az alapítvány gazdálkodásának ellenőrzésére sem jogosult. Alapítvány esetén a vagyon oly mértékben elkülönül az alapítótól, hogy az elveszíti közvagyon jellegét, s mivel egy újonnan létrejövő jogi személy tulajdonába kerül, melyre a magánjog szabályai vonatkoznak, ezért a korábbi közvagyon köztulajdoni minőségét is elveszíti.

A jogalkotó törvényjavaslathoz fűzött indokolásában látható, hogy nemcsak az alapítványok részére juttatott vagyon, hanem az állam – központi, illetve helyi önkormányzatok – által alapított gazdasági társaságok esetén is vallja, hogy a korábbi közvagyon, ahogy az alapítványba, illetve gazdasági társaságba invesztált közpénz is elveszti köztulajdoni mivoltát.

Az Alkotmánybíróság 8/2016. (IV. 6.) AB határozatban megállapította, hogy az MNB tekintettel az Alaptörvény 41. cikkére alkotmányos jogállású,

független szerv,[135] amely a versenyszférának nem része, s közfeladatot lát el, valamint közpénzzel gazdálkodik. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése értelmében – mely a közpénzekkel való nyilvános gazdálkodásról és a közpénzek, valamint közvagyon átláthatóságáról rendelkezik és kimondja, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekűek – az MNB a nyilvánosság előtt elszámolással tartozik, ahogy a közérdekű adatok megismerhetővé tételére is köteles. Az AB az MNB által alapított alapítványok kapcsán arra az álláspontra helyezkedett, hogy: a juttatott vagyon forrására, valamint arra tekintettel, hogy eme jogi személyek csak az MNB feladataival és elsődleges céljával[136] összhangban alapíthatók, így azok is közpénzzel gazdálkodnak és közfeladatot látnak el. Az AB megállapította, hogy *„az MNB által alapított, és többségi vagy kizárólagos tulajdonában – tehát irányítása alatt – álló gazdasági társaságok, valamint az MNB által létrehozott alapítványok közpénzt kezelnek."*[137]Ezzel mintegy kimondta, hogy a közpénzzel történő gazdálkodás nem függ attól a kérdéstől, hogy milyen jogi formában működő szervezet kezeli a forrásokat. Vagyis közjogi és magánjogi jogalany egyaránt folytathat közpénzzel gazdálkodást. Ezt támasztja alá a 21/2013. (VII.19.) AB határozat *„a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet"* fordulattal, amikor kimondja, hogy *„a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles, az általuk kezelt közérdekű adatokhoz való hozzáférést […] biztosítani."*[138] Mindez megerősíti az elméleti részben bemutatott álláspontom, mely szerint a pénz eredete – hogy az a központi vagy helyi költségvetésből származzon – és rendeltetése, azaz célja miatt – közfeladatot szolgáljon – válik közpénzzé. Az AB az ügy kapcsán megerősítette egy korábbi döntésének tartalmát is, melyben kimondta, hogy a közérdekű adatszolgáltatás kötelezettsége nem függ a közérdekű adatot birtokló szerv típustól, az adatszolgáltatási kötelezettséget már önmagában az a tény is megteremti, hogy egy szervezet közérdekű adatot birtokol.[139]

Az AB megállapította továbbá, hogy a T/9380. számú törvényjavaslat korábban idézett 4.§. (7) bekezdése – azzal, hogy az MNB által létrehozott alapítványok vonatkozásában csak az alapítói jogok gyakorlására vonatkozó adatok nyilvánosságát garantálta volna, egyéb adatok kapcsán pedig az

[135] 2013. évi CXXXIX. törvény
[136] 2013. évi CXXXIX. törvény, 162. §. (2) bek.
[137] 8/2016. (IV. 6.) AB határozat Indokolás [29] pont
[138] 21/2013. (VII. 19.) AB határozat Indokolás [35] pont
[139] 3026/2015. (II.9.) AB határozat Indokolás [19] pont

Ectv. közhasznú szervezetekre alkalmazandó nyilvánosság-szabályok betartását írta elő (melyek közül is voltak kivételt jelentő előírások), – lényegesen korlátozta a megismerhető adatok körét és az azokhoz való hozzáférést. Ez pedig a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő alapjog[140] korlátozását jelenti, mely korlátozásnak az MNB alapítványok vonatkozásában az AB megítélése szerint nem állapítható meg alkotmányos szükségessége,[141] így az alaptörvény-ellenes.

A köztársasági elnök T/9380. számú törvényjavaslat 5. §. (3) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát is kérte, mely a T/9380. számú törvényjavaslat 4. §. (4) és (7) bekezdésében foglalt módosításokat a módosítások hatálybalépését megelőzően benyújtott közérdekű adatigénylésekre, valamint a hatálybalépéskor folyamatban lévő eljárásokra, és a hatálybalépést megelőzően keletkezett adatokra is alkalmazni kívánta volna. A T/9380. számú törvényjavaslat 5. §. (3) bekezdésével összefüggésben az AB megállapította, hogy a szabályozás visszaható hatályú, hátrányos tartalmú jogalkotásnak minősül, hiszen a közérdekű adatok megismerésének jogosultsága, mint alapjog, már az adat keletkezésétől fogva fennáll, s addig él, még azt jogszabály nem korlátozza. Mivel a nyilvánosság elől a közérdekű adatok feltétel nélküli elzárása, valamint ezeknek az adatoknak nem közérdekű adatként való kezelése nem tesz eleget az alapjog-korlátozással szemben támasztott alaptörvényi követelményeknek,[142] ezért az alapjog sérelme megállapítható, ahogy a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának sérelme is.[143] A T/9380. számú törvényjavaslat 5. §. (3) bekezdésének tartalma így alaptörvény-ellenes.

A köztársasági elnök alkotmányossági aggályai eme ügyben a közérdekből nyilvános adatok hozzáférhetőségét akadályozó jogi előírások törvénybe iktatása miatt merültek fel. A probléma vizsgálata során azonban az AB az alapítványokhoz – mint állami tulajdonban lévő gazdasági társaság (MNB Zrt.) által alapított magánjogi jogalanyokhoz – kerülő pénzügyi források jellegét is górcső alá vette. Az Alkotmánybíróság 8/2016. (IV. 6.) AB határozatával kimondta, hogy közpénzzel magánjogi és közjogi személy egyaránt gazdálkodhat, valamint a pénz közpénz jellege nem szűnik meg azzal, hogy azt magánjogi jogalany működéséhez, feladatainak ellátásához rendelik hozzá, feltéve, ha előbbi jogalanyra bízott, illetve általa

---

[140] Magyarország Alaptörvénye, VI. cikk. (2) bek.

[141] Alapjog elfogadható korlátozásáról, a szükségességi tesztről lásd 11/2014. (IV. 4.) AB határozat.

[142] Magyarország Alaptörvénye, I. cikk. (3) bek.

[143] 8/2016. (IV. 6.) AB határozat Indokolás [63–65] pont

felvállalt közfeladatok ellátását szolgálja.

2 Az adókedvezmény közpénz jellegű állami támogatás

A Fővárosi Ítélőtábla 2.Pf.20.180/2017/7/I. számú ítéletének indokolásában mondta ki, hogy *„minden olyan kedvezmény, amit az állam a költségvetés terhére nyújt […] közpénz jellegű állami támogatásnak minősül.”*[144]

A fenti ítélet alapjául szolgáló jogvita közérdekű adat kiadása iránt a Transparency International Magyarország Alapítvány, mint felperes és az Emberi Erőforrás Minisztérium, mint I. rendű alperes, valamint a Nemzetgazdasági Minisztérium, mint II. rendű alperesek között merült fel. A felperes az I. rendű alperestől kérte az összes támogatási igazolás, valamint a 107/2011. (VI. 30.) Kormányrendelet[145] alapján készült a sportpolitikáért felelős miniszterrel közölt igazolás másolatának megküldését. A felperes támogatási igazolások és a Kormányrendelet szerinti igazolások olyan formában való megküldéséért folyamodott, melyből megállapítható, hogy mely támogatásban részesülő szervezetek mely támogatási időszakban az egyes támogatásokból mekkora összegű támogatásban részesültek. A II. rendű alperestől pedig a látvány-csapatsport sportági szakszövetségei, valamint a fenti Kormányrendelet által meghatározott ellenőrző szervezetek által az államháztartásért felelős miniszter és az adópolitikáért felelős miniszter részére az igazolásokról szolgáltatott adatok másolatának kiadását kérte, olyan formában, hogy abból kiolvasható legyen, mely támogatott mely támogatási időszakban az egyes támogatásokból mekkora összegű támogatásokban részesült. A felperes keresetét az első fokon eljárt Fővárosi Törvényszék 65.P.24.277/2016/7. számú ítéletében elutasította. Az elsőfokú bíróság ítéletével szemben azonban a felperes fellebbezést terjesztette elő, így került az ügy a Fővárosi Ítélőtábla elé, mely plénum a jogvita eldöntése során a közpénz fogalmát is vizsgálta érintőlegesen, s ezzel hozzájárult e definíció tartalmának finomításához is. A bíróság a társasági adóról szóló törvényben (továbbiakban Tao.) rögzített kedvezmények kapcsán kimondta, hogy minden olyan kedvezmény, amit az állam a költségvetés terhére nyújt közpénz jellegű állami támogatásnak minősül. A társasági adókedvezmény érvényesítése során ugyanis a kedvezményt igénylő az államtól olyan

[144] Főváros Ítélőtábla 2.Pf.20.180/2017/7/I. ügy ítéletének indokolása 7. o.

[145] 107/2011. (VI. 30.) Korm. rendelet a látvány-csapatsport támogatását biztosító támogatási igazolás kiállításáról, felhasználásáról, a támogatás elszámolásának és ellenőrzésének, valamint visszafizetésének szabályairól

fizetendő közterhét mérséklő redukcióban részesül, amely ebben a formában állami támogatásnak tekinthető, mely biztosítása során az állam adóbevételektől esik el. Ezzel a Fővárosi Ítélőtábla egyben kimondta, hogy nemcsak az állam direkt módon, a költségvetésből eszközölt kifizetései tekinthetők közpénznek, hanem azok az állam által nyújtott adókedvezmények, valamint adómentességek is, amelyek beszedéséről az állam lemond, ezzel csökkentve a költségvetési bevételeket.

Az Ítélőtábla megítélése szerint a felperes által kiadni kívánt adatok közpénz felhasználását érintik, mely adatok az alperesi közfeladatot ellátó szervek kezelésében vannak, azok közfeladat-ellátásával összefüggésben keletkeznek. A sportszervezetek részére az egyes adózó támogatók által nyújtott támogatás, tekintettel a látvány-csapatsportok támogatásának adókedvezményére, közvetett állami támogatásnak minősül. A sportszervezet támogatásáért cserébe a társasági adóalany adókedvezmény formájában részesül az államtól olyan kedvezményben, mely közpénzjelleggel bír. Ide kapcsolódóan kiemelte, hogy *„a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférés joga egyben azt is jelenti, hogy a nyilvánossággal számolnia kell annak, aki állami támogatást vesz igénybe, közpénzt használ fel a tevékenysége, gazdálkodása során.”*[146]Az Ítélőtábla döntésének indokolásában rögzíti – hivatkozva az információs önrendelkezési jogról és információszabadság szóló törvény[147] 27.§. (2) bek. e) pontjára, az adózás rendjéről szóló törvény 54.§. (1) bekezdés b) pontjára[148] és az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére –, hogy meggyőződése szerint a sportszervezetek részére juttatott támogatások és a társasági adóalanyok által igénybe vett közvetett állami támogatás felhasználásának megismeréséhez fűződő jog erősebb, mint a támogatók adótitkainak megőrzéséhez fűződő joga. Vagyis az adatszolgáltatás megtagadásának alapjául az adótitok nem szolgálhat.[149]

3 A közpénzzel (közvagyonnal) gazdálkodó gazdasági társaságok, adatszolgáltatási kötelezettsége

A vizsgált téma szempontjából elkerülhetetlen, hogy szót ejtsek azon gazdasági társaságokról, amelyek közpénzzel, illetve közvagyonnal gazdálkodnak, vagy maguk is a nemzeti vagyon részét képezve részben

[146] Főváros Ítélőtábla 2.Pf.20.180/2017/7/I. ügy ítéletének indokolása 9. o.
[147] 2011. évi CXII. törvény
[148] 2003. évi XCII. törvény
[149] Főváros Ítélőtábla 2.Pf.20.180/2017/7/I. ügy ítéletének indokolása 9. o.

vagy egészben állami (önkormányzati) tulajdonban állnak. Ezeket a jogalanyokat is megilleti az üzleti titkok, üzleti érdekek védelméhez való jog. Ugyanakkor e jogosítvánnyal szemben találjuk az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésének rendelkezését, mely a közpénzek és nemzeti vagyon átláthatóságának követelményét írja elő, s azt, hogy a közpénzek és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok. Az Alkotmánybíróság 21/2013. (VII.19.) AB határozatában kimondta, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó információk közérdekű adattá minősítésének célja az átláthatóság és a közélet tisztaságának biztosítása. Ezért is írja elő az Alaptörvény idézett cikke, hogy *„a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzre vonatkozó gazdálkodásával.”*[150] A 25/2014. (VII. 22.) AB határozat pedig az állami vagyonról szóló törvény[151] rendelkezéseit megerősítve rögzítette, hogy *„az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerint közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül.”*[152]A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény a helyi önkormányzatok vagyonáról kijelenti, hogy azok önkormányzati feladatok és célok ellátását szolgálják,[153] s lévén ezek is nemzeti vagyon részei, szintén célhoz rendeltek:[154] közfeladatok ellátását szolgálják. Eme állami, illetve önkormányzati tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek kötelesek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodni a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményeinek megfelelően.[155]

Vagyis, mind a közpénzzel, illetve közvagyonnal gazdálkodó, mind az állami, vagy önkormányzat tulajdonában álló gazdasági társaságok kezelnek közérdekű adatot, mely adatokhoz való hozzáférést, különösen igény esetén, biztosítaniuk kell.[156] Előbbi kötelezettség a közvetett állami (önkormányzati) tulajdonban lévő gazdasági társaságokat is terheli.[157] A közérdekű adatszolgáltatás kötelezettsége független attól, hogy a közérdekű adatot birtokló szervezet milyen formában működik, milyen tulajdonban áll,

---

150 Magyarország Alaptörvénye, 39. cikk (2) bek.
151 2007. évi CVI. törvény, 5. §.
152 NAIH/2016/1911/V. ajánlás, 3.o.
153 2011. évi CLXXXIX. törvény, 106.§. (2) bek.
154 2011. évi CXCVI. törvény, 7. §. (1) bek.
155 Magyarország Alaptörvénye, 38. cikk (5) bek.
156 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [35] pont; 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [30] pont
157 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [45–46] pont

milyen típusú tevékenységet folytat. Az adatszolgáltatási kötelezettséget az a tény önmagában megteremti, hogy a szervezet közérdekű adatot birtokol.[158]

Kérdés, hogy vajon az üzleti titok képezheti-e a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátját? Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság több határozatában rögzítette, hogy egy demokratikus társadalomban a közérdekű adatok nyilvánossága a főszabály, melyhez képest a közérdekű adatok korlátozása csak kivételesen fordulhat elő.[159] Az Alkotmánybíróság előbbi álláspontját a 2013. évi XCI. törvény[160] emelte a jogrendszerbe. Azóta az Infotv. 27. §. (3) bekezdése értelmében nem minősül üzleti titoknak közérdekből nyilvános adatként *„a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezménnyel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli.”* Mindez azonban nem eredményezheti azt, hogy a nyilvánosságra hozatal révén olyan adatokhoz nyerjenek mások hozzáférést, melyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelemmel járna. Feltéve, ha ez a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét nem akadályozza meg.[161] Azaz, az előbbi adatok sem képeznek kivételt az adatnyilvánosság alól, amennyiben kiadásuk megtagadása akadályát képezné közérdekből nyilvános adatok megismerésének.[162] Az Infotv. előírása szerint az adatkezelőnek kell bizonyítania azt, hogy a tőle kért adatok megtagadása jogszerű – azzal üzleti tevékenységét olyan hátrány érné, mely méltánytalan, számára aránytalan sérelmet okozna –, továbbá köteles a megtagadásról hozott döntését indokolni.[163] A Kúria korábban hozott határozata értelmében tehát nem lehet közérdekű adatszolgáltatás kötelezettsége alól pusztán az üzleti titokra hivatkozással mentesülni.[164] A bírói gyakorlat és az Infotv. vonatkozó bekezdése egymással összhangban

[158] 3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [19] pont
[159] Lásd 32/1992. (V. 29.) AB határozat; 12/2004. AB határozat; 7/2016. (IV. 6.) AB határozat
[160] 2013. évi XCI. törvény
[161] 2011. évi CXII. törvény, 27. §. (3) bek.
[162] Pfv.IV.21.454/2013/3. számú határozat
[163] 2011. évi CXII. törvény, 31. §. (2) bek.
[164] Pfv.IV.20.343/2014/5. számú határozat

áll. Ez utóbbi 30. §. (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy, ha az adatkezelőt mérlegelési jog illeti meg a közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítésének megtagadása kapcsán, akkor szűken kell értelmezni a megtagadás alapját, ami szerint *„a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítése kizárólag abban az esetben tagadható meg, ha a megtagadás alapjául szolgáló közérdek nagyobb súlyú a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítéséhez fűződő közérdeknél.”*

Azaz, főszabály szerint mind a közpénzzel (közvagyonnal) gazdálkodó, mind az állami (önkormányzati) tulajdonban (közvetett tulajdonban) álló gazdasági társaságokat terheli adatszolgáltatási kötelezettség az általuk kezelt közérdekű adatok tekintetében, mely kötelezettség alól kivételesen – a korábban ismertetett jogszabályi feltételek fennállása esetén – mentesülnek. Önmagában az üzleti titkokra hivatkozás nem elégséges indok az adatszolgáltatási kötelezettségek teljesítésének megtagadásához.

4. Közpénz (állami forrás) fogalom az uniós jogban

Amint erre már kötet korábbi fejezeteiben is utaltunk, a közpénz fogalma az európai uniós szabályozás kontextusában is felmerül az állami támogatásokra vonatkozó rendelkezésekkel összefüggésben, mivel adott esetben kérdéses lehet, hogy mikor minősül egy támogatás (az EUMSz 107. cikke szerint) "állami forrásból" származónak. A kérdést az adóintézkedések kapcsán az előző fejezet már érintette; az alábbiakban részletesen is vizsgáljuk az uniós jog által tiltott közpénz-juttatás definiálásának határeseteit.

A *Sloman Neptun* ügyben[165] vitatott tagállami intézkedést egy német nyugdíjbiztosítási törvényben szereplő – a tengeri balesetbiztosítással kapcsolatos előírásokat módosító – rendelkezés jelentette, mely szerint a tengerészek azon munkabérét, amelynek alapját képező munkaszerződés nem tartozik a német jog hatálya alá, az átlagmunkabéreket terhelő szociális biztonsági járulékok mértékének meghatározásakor nem kell figyelembe venni. Az *Internationales Seeschiffahrtsregisterben* (Nemzetközi Hajólajstrom, a továbbiakban: ISR) bejegyzett hajókra vonatkozó törvényi rendelkezések értelmében a Németországi Szövetségi Köztársaságban lakóhellyel vagy állandó tartózkodási hellyel nem rendelkező tagjaival kötött munkaszerződések nem tartoznak a német jog hatálya alá.

[165] C-72/91. és C-73/91. sz. Firma Sloman Neptun Schiffahrts AG v Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG ítélet.

Az alapügyben eljáró tagállami bíróság előzetes döntéshozatal céljából az Európai Bírósághoz fordult, azt kérdezve, hogy a vitatott rendszer az EUMSz. 107. cikkének (1) bekezdése értelmében állami támogatásnak minősül-e. A Bíróság hangsúlyozta, hogy az állam által nyújtott és az állami forrásokból nyújtott támogatások közötti különbségtétel célja, hogy a fogalom ne csak közvetlenül az állam által nyújtott támogatásokra, hanem az állam által kijelölt vagy létrehozott köz- vagy magánszervezetek által nyújtott támogatásokra is vonatkozzon.[166] Mindazonáltal úgy vélte, hogy a tagállami intézkedés következményei – azzal, hogy a tengeri közlekedési vállalkozások javára kívánja módosítani az e vállalkozások és alkalmazottaik közötti szerződéses viszonyok keretét – a tagállami általános adórendszer szerves részét képezik, és ennélfogva nem jelentenek az érintett vállalkozásoknak nyújtott különleges előnyt.[167] A jogeset rámutat arra, hogy az adóintézkedéseknél sok esetben meglehetősen távolinak mondható az állam és az előnyt biztosító intézkedés közötti kapcsolat. Éppen ezért problémát jelenthet az állam és a vállalkozásnak juttatott előny közötti összefüggés megítélése, vagyis az, hogy az adott előny valóban állami forrásból származik-e.

Hasonlóan a *Sloman Neptun* ítéletben alkalmazott megközelítést, a Bíróság közvállalkozások erőforrásaival összefüggésben is elismerte, hogy az EUMSz 107. cikke szerinti állami forrásnak minősülnek, mivel az állam meghatározhatja e források felhasználásának irányát. Sőt, az állami vállalatcsoporton belüli átruházás szintén állami támogatásnak minősülhet, ha a forrásokat az anyavállalatról a leányvállalatra ruházzák át (még akkor is, ha gazdasági szempontból ezek egyetlen vállalkozásnak minősülnek). A közvállalkozások által nyújtott támogatás az uniós állami támogatási jog meglehetősen nehéz esete. Pusztán az a tény, hogy egy intézkedést közvállalkozás hoz meg, önmagában még nem elegendő annak megállapításához, hogy az az államnak tudható be. Mivel azonban az állam és a közvállalkozások között szükségképpen szoros a kapcsolat, ténylegesen felmerülhet annak a veszélye, hogy az említett vállalkozások közvetítésével nem átlátható módon és az uniós állami támogatási szabályokat megsértve ítélnek oda állami támogatást. Ugyanakkor éppen az állam és a közvállalkozások közötti privilegizált kapcsolatok miatt főszabályként meglehetősen nehéz egy harmadik félnek egy konkrét esetben bizonyítani, hogy az ilyen vállalkozás által hozott intézkedéseket ténylegesen a

[166] C-72/91. sz. ítélet, 19. pont
[167] C-72/91. sz. ítélet, 21. pont

közigazgatási szervek utasításai alapján fogadták el.[168]

Az állam és az előny közötti közvetett kapcsolat oly módon is megvalósulhat, hogy az adóteher csökkenésében megmutatkozó előny nem közvetlenül az intézkedés eredményeképpen, hanem annak „melléktermékeként", mintegy szükségszerű velejárójaként jelentkezik. A Bíróság a legtöbb esetben nem tekinti az ilyen előnyt állam által nyújtott támogatásnak. A közvetett módon nyújtott támogatásra szolgál példaként a *Preussen Elektra* ügy[169] is. A Bíróság megállapította, hogy kizárólag azok a kedvezmények tartoznak a 107. cikk (1) bekezdése alá, amelyeket közvetlenül vagy közvetve állami forrásból finanszíroznak. Az a megkülönböztetés, amelyet a rendelkezés tesz a tagállamok által nyújtott és az állami forrásból származó támogatások között, nem azt jelenti, hogy az állam által nyújtott minden kedvezmény – legyen az állami forrásból származó vagy nem állami forrásból származó – támogatásnak minősül. A Bíróság szerint a magán áramszolgáltató vállalatokra rótt azon kötelezettség, hogy megújuló energiát fix, minimum áron vásároljanak, nem jelent közvetlen vagy közvetett állami forrástranszfert, annak ellenére sem, hogy a pénzügyi teher valószínűleg negatív következményekkel jár a kötelezett vállalkozások gazdasági teljesítményére, és ezért az állami adóbevétel csökkenését eredményezi. Ez a következmény egy ilyen törvényi rendelkezés velejáró jellemzője.[170]

Nem lehet állami támogatásnak tekinteni az olyan visszatérítéseket sem, amelyeket az állam a jogalap nélkül beszedett adók után juttat vissza az adófizetőknek. Az ilyen visszatérítésének állami forrásként való minősítésének kérdése merült fel a *Denkavit*-ügyben.[171] Az Európai Bíróság értelmezése szerint az EUMSz. 107. cikkében foglalt rendelkezés tehát nem alkalmazható olyan fizetési vagy visszatérítési kötelezettségre, amelynek oka abban a körülményben rejlik, hogy ezeket az összegeket a kifizetőnek nem is kellett volna folyósítania. Ebből következik, hogy egy nemzeti adórendszer, amely lehetővé teszi egy adózó számára, hogy kifogásoljon egy adót, vagy annak visszatérítését követelje, nem jelent az EUMSz. 107. cikke értelmében vett támogatást.[172] A Bíróság ezzel egyértelműen elismerte, hogy a jogosulatlan befizetések visszatérítéséről való döntés

[168] Közlemény, 2016, 49. pont
[169] C-379/98. sz. Preussen Elektra AG v. Schhleswag AG and Land Schleswig-Holstein ítélet.
[170] Az eset ismertetése Várnay–Papp, 2016: 741–742.
[171] C-61/79. sz. Amministrazione delle finanze dello Stato kontra Denkavit italiana Srl. ítélet.
[172] C-61/79. sz. Amministrazione delle finanze dello Stato kontra Denkavit italiana Srl. ítélet, 31. pont

tagállami hatáskörbe tartozik, s arra nem vonatkoznak az uniós versenyszabályok.

Az állami forrásnak nem feltétlenül szükséges tagállami (önkormányzati) költségvetésből vagy pénzügyi alapokból származnia. A Bizottság 2016-os, állami támogatások megítéléséről szóló közleménye és a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében az EUMSz 107. cikk hatályának megítélése szempontjából a pénzügyi források eredete nem lényeges, feltéve, hogy a kedvezményezettnek történő közvetlen vagy közvetett átruházásukat megelőzően állami ellenőrzés alá kerülnek, és ezért a nemzeti hatóságok rendelkezésére állnak,[173] még akkor is, ha ennek során nem válnak a közigazgatási szerv tulajdonává.[174] Az állam által előírt adójellegű díjakból vagy kötelező járulékokból finanszírozott, valamint az állami szabályoknak megfelelően kezelt és szétosztott szubvenciók tehát még akkor is állami források átruházását jelentik, ha azok kezelését nem a közigazgatási szervek végzik.[175] Az uniós költségvetésből – így például a strukturális alapokból[176] – az Európai Beruházási Banktól vagy nemzetközi pénzintézetektől, például a Nemzetközi Valutaalaptól (IMF) származó forrásokat szintén állami forrásnak kell tekinteni, ha a nemzeti hatóságok szabadon dönthetnek e források felhasználásáról (különös tekintettel a kedvezményezettek kiválasztására). Ezzel szemben, ha az ilyen forrásokat közvetlenül az Unió vagy uniós szerv (Európai Beruházási Bank) ítéli oda, a nemzeti hatóságoknak pedig nincs mérlegelési jogkörük, azok nem minősülnek állami forrásnak. Ilyen például a „Horizont 2020" keretprogramból, a vállalkozások versenyképességét és a kis- és középvállalkozásokat segítő uniós programból [COSME] vagy a transzeurópai közlekedési hálózat [TEN-T] alapjaiból közvetlen irányítás

---

173 Lásd például C-206/06. sz. *Essent Netwerk Noord* ítélet, 70. pont; C-83/98. P. sz. *Franciaország kontra Ladbroke Racing Ltd és Bizottság* ítélet, 50. pont.

174 Lásd T-358/94. sz. *Air France kontra Bizottság* ítélet 65–67. pontját a Caisse des Dépôts et Consignations által nyújtott támogatásról, amelyet magánszemélyek bármikor kivehető önkéntes betéteiből finanszíroztak. Ez nem érintette azt a megállapítást, amely szerint ezek az összegek állami források voltak, mivel a Caisse a betétek és kivétek fennmaradó egyenlegét úgy tudta felhasználni, mintha azok folyamatosan a rendelkezésére álltak volna. Lásd még C-83/98. P. sz. *Franciaország kontra Ladbroke Racing Ltd. és Bizottság* ítélet, 50. pont.

175 Lásd 173/73. sz. *Olaszország kontra Bizottság* ítélet, 16. pont; C-78/90–C-83/90. sz. *Compagnie Commerciale de l'Ouest* ítélet, 35. pont; C-206/06. sz. *Essent Netwerk Noord* ítélet, 58–74. pont.

176 Lásd például az Egyesült Királyság által a South Yorkshire Digital Region Broadband Project részére nyújtott N 157/06 állami támogatásról szóló, 2006. november 22-i bizottsági határozatot (HL C 80., 2007.4.13., 2. o.)

keretében odaítélt finanszírozás.[177]

Felhasznált jogszabályok és határozatok jegyzéke

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

1991. évi XLI. törvény a koncesszióról

2003. évi XCII. törvényaz adózás rendjéről

2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról

2011. évi CXII. törvényaz információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról

2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról

2013. évi XCI. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény módosításáról

T/9380. számú törvényjavaslat: a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény módosításáról szóló törvény

107/2011. (VI. 30.) Korm. rendelet a látvány-csapatsport támogatását biztosító támogatási igazolás kiállításáról, felhasználásáról, a támogatás elszámolásának és ellenőrzésének, valamint visszafizetésének szabályairól

32/1992. (V. 29.) AB határozat

12/2004. (IV. 7.) AB határozat

21/2013. (VII. 19.) AB határozat

11/2014. (IV. 4.) AB határozat

25/2014. (VII. 22.) AB határozat

3026/2015. (II.9.) AB határozat

7/2016. (IV. 6.) AB határozat

8/2016. (IV. 6.) AB határozat

Pfv.IV.21.454/2013/3. számú határozat

Pfv.IV.20.343/2014/5. számú határozat

2.Pf.20.180/2017/7/I. számú határozat

NAIH/2016/1911/V. a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak nyilvánosságáról

[177] Közlemény 2016, 60. pont

II. RÉSZ

KÖZPÉNZVÉDELEM A HELYI KÖZFELADATOK ELLÁTÁSÁBAN

5. FEJEZET

A "HELYI KÖZPÉNZEK" KELETKEZÉSÉNEK NEMZETKÖZI MODELLJEI

Bordás Péter

Bevezetés

Kötetünk előző részében már részletesen tárgyaltuk a közpénz fogalmát és annak különböző értelmezési tartományait, a "helyi dimenziókra" azonban nem tértünk ki. Jelen fejezetben nemzetközi összehasonlításban vizsgáljuk, hogy a közpénzek keletkezésének milyen típusai lelhetők fel az egyes önkormányzati modellekben. Kérdés tehát, hogy milyen forrásokból látják el a helyi egységek a közfeladatokat, s a közpénzek védelme érdekében milyen garanciális szabályok, kontrollmechanizmusok léteznek.

Az egyes önkormányzati modellekben más-más módon történik a feladatok helyi szintre telepítése, amelyekhez különböző forrásteremtési eszközrendszer társul. A helyi szintű feladatellátás mértéke és módja országonként eltérő. Azonban nemcsak a feladatok decentralizációjának mértékében, hanem azok pénzügyi fedezetének előteremtésében is változatos megoldásokat találunk világszerte. Az erősen decentralizálttól a centralizált formáig sokféle struktúrát lelhetünk, különösen, ha a finanszírozás módját is vizsgáljuk – a saját forrásoktól a központi kormányzati transzferek mértékéig nincs egységes standard.

A hazai önkormányzati szint finanszírozására és közpénzeinek védelmére hivatott mechanizmusainak vizsgálata előtt érdemes áttekinteni a nemzetközi megoldásokat és főbb modelleket. A következőkben e célból az európai országok gyakorlatát kívánom bemutatni, de nem országonként, illetve egyes országok kiemelésével, hanem a feladatellátásban, finanszírozásban fellelhető modellek mentén.

Az Európa Tanács által kidolgozott, Magyarország által is ratifikált Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának[178] preambuluma deklarálja, hogy minden demokratikus rendszer egyik alapköve a helyi önkormányzatok léte. Kiemeli továbbá a Charta, hogy a helyi

[178] 1997. évi XV. törvény

önkormányzatiságnak fontos elemét képezik a demokratikusan létrehozott döntéshozó szervek is, amelyek feladataik ellátása során – annak módjára és eszközeire figyelemmel –, valamint az azokhoz szükséges források tekintetében széleskörű autonómiával rendelkeznek. Ugyanakkor a Charta nem volt képes egy egységes standardot rögzíteni a túlságosan általános megállapításai révén, mégis azt mondhatjuk, hogy elvi alapot biztosít az európai önkormányzatiságnak. A Charta 9. cikke foglalkozik részletesebben a helyi pénzügyi források kérdésével, melynek alapelvi megállapításaiból az alábbiak emelendőek ki:

a) A helyi önkormányzatok megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak, melyekkel hatáskörükön belül szabadon gazdálkodhatnak.
b) A kapott forrásoknak feladataikkal arányban kell állniuk.
c) E források egy részét olyan helyi adóknak és díjbevételeknek kell adniuk, melyek mértékének meghatározásában a helyi önkormányzatok döntési jogkörrel rendelkeznek.
d) A forrásoknak eléggé rugalmasnak kell lenniük ahhoz, hogy a feladatok költségigényével lépést tudjanak tartani.
e) Elvárt, hogy legyenek pénzügyi kiegyenlítési technikák a kisebb teljesítőképességű önkormányzatok védelmére.
f) A helyi önkormányzatok véleményét ki kell kérni a rájuk eső források meghatározásában.
g) A helyi önkormányzatok számára magasabb szintről érkező támogatások lehetőleg ne legyenek feladathoz kötöttek, mely a döntéshozatalukat korlátozza.
h) A helyi önkormányzatok számára biztosítani kell a beruházási célú hitelfelvétel lehetőségét.[179]

Mint láthatjuk, valóban alapelvi megállapításokról van szó, melyek gyakorlati érvényesülése széles spektrumon mozoghat. Jelen elemzés esetében viszont mérceként szolgálhatnak, amikor az egyes helyi forrásteremtési, pénzügyi decentralizációs megoldásokat vizsgáljuk a különböző önkormányzati modellekben, tekintve, hogy azokban az egyes önkormányzatok különböző fokú önállósággal rendelkeznek az eltérő alkotmányos, szabályozási, finanszírozási hagyományok miatt. Verebélyi Imre arra a XX. század végi tendenciára hívta fel a figyelmet, hogy a nagyobb helyi önállóság miatt a központi kormányzatok nyílt centralizáció

[179] Charta 9. cikk

helyett kifinomultabb eszközöket alkalmaznak befolyásuk megtartása, növelése érdekében (Verebélyi, 1987: 157). Erre nagyon jó példa a központi szabályozás kiterjesztése a legkülönfélébb területekre, valamint a finanszírozási rendszerek átalakítása. A XXI. század elején ez talán még inkább érzékelhető, de a centralizáció nyílt vagy puha formájára is találunk példákat.[180] Tehát ennek fényében érdemes vizsgálni az egyes önkormányzati modelleket, mert nem csak hazánkban, hanem másol is megfigyelhetünk hasonló trendeket.

1. Források képződése és azok védelme az egyes önkormányzati modellekben

Az előzőekben már volt szó a közpénzek fogalmáról, melyhez szorosan kapcsolódhat a pénzügyi autonómia kérdése, melynek fogalmát érdemes tisztázni, annak nemzetközi és hazai szinten történő vizsgálata előtt. A helyi pénzügyi autonómia vagy más néven önállóság meghatározásához induljunk ki az önkormányzáshoz való jogból. Az önkormányzati típusú szervek létrejöttének és működésének alapja maga az önigazgatás (Balázs, 2012: 11). Ha ezek a szervek közhatalmat gyakorolnak vagy közhatalmi feladatok megvalósításában vesznek részt, akkor önkormányzatokról beszélhetünk. Ez a feladatgyakorlás specifikus, mert a helyi önkormányzati szervek döntéseiket önállóan hozzák (Balázs, 2012: 45). A szakirodalmi források egyetértenek abban, hogy a helyi önállóság záloga a szükséges személyi, tárgyi és anyagi feltételek biztosításában rejlik, mely az önálló döntéshozatalhoz elengedhetetlen (Beer-Tóth, 2009: 33–35). Az önkormányzati autonómiának számos eleme van, melyre utalást a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában is találunk.[181] Ezek közül az egyik legfontosabbnak tekintem a pénzügyi források megteremtésének jogát. Azt, hogy az önkormányzatok a feladataik ellátásához olyan pénzügyi eszközökkel rendelkezzenek, melyek az önálló döntéshozatalt, s ezzel az önigazgatást biztosítják. Nem véletlen talán, hogy a Charta is ezzel a feltétellel foglalkozik a legtöbbet, hiszen pénzügyi autonómia nélkül a helyi önkormányzati feladatok önálló ellátásának személyi és tárgyi feltételei nem volnának biztosítva. A pénzügyi autonómia alatt azt értem, hogy az önkormányzatok a feladataik ellátásához önálló pénzügyi forrással bírnak, mely fölött szabadon rendelkezhetnek. A pénzügyi autonómia magába

[180] Lásd erről részletesebben: Horváth M.–Bartha, 2016.
[181] 1997. évi XV. törvény

foglalja – ahogy Beer-Tóth Krisztina is kiemeli munkájában – a helyi kiadási, a bevéti és a gazdálkodási önállóságot is (Beer-Tóth, 2009: 33–35).

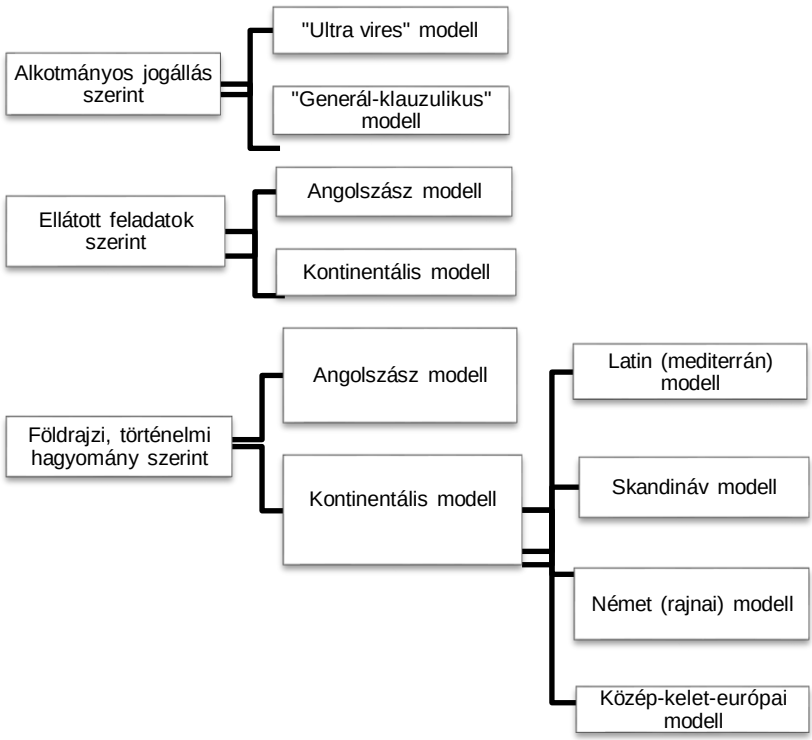
A Charta 9. cikke az önkormányzatok pénzügyi önállóságának számos elemét ismerteti, úgymint a megfelelő mértékű saját forrásokhoz való jogot, az arányosság követelményét, a helyi adók és díjbevételek mértékének meghatározásában való részvételt, vagy épp azt, hogy a központi költségvetési támogatásokkal kapcsolatos intézkedések nem csökkenthetik az önkormányzatok döntési szabadságát. Továbbá felhívja a figyelmet arra, hogy lehetnek olyan célok és helyzetek, amelyek a helyi pénzügyi autonómia korlátozását igénylik. Ehhez kapcsolódóan kiemelhető még Vigvári András véleménye, miszerint sem a pénzügyi önállóság, sem pedig a decentralizáció foka nem tekinthető öncélnak, értékkategóriának a szubszuverén kormányzatok esetében (Sivák–Vigvári, 2012: 181).

A különböző önkormányzati rendszerek vizsgálatakor a nemzetközi gyakorlat az volt, hogy a hasonlóságokat keresve különféle modelleket állítottak fel évszázadok alatt a szakemberek, aminek eredményeként megszülettek a klasszikusnak vélt modellek. Aztán a XXI. század első évtizedeire világossá vált, hogy a különféle hatások nyomán az egyes országok önálló utat járnak, a modellekbe sorolt országok hasonló tulajdonságai eltűntek, megváltoztak. Érdemes leszögezni, hogy a modellek alapján történő tárgyalás nem jelent értékelkötelezettséget. Magyarán az egyes modellekhez sorolt országok véletlenül sem teljesen azonosak, csupán több közös jellemzőjük van. Ahogy Balázs István is utal rá, vegytiszta formájában egyik elméleti modell sem létezik a gyakorlatban (Balázs, 2012: 14). Ezek a modellek folyamatosan mozgásban vannak, a különféle belső és külső hatások miatt, így például a gazdasági válság hatására vélhetően átalakuláson mentek keresztül, amely változások irányát kívánom e tanulmányban feltárni.[182]Alapvetően három nagy önkormányzati modellt különítek el: az önkormányzatok alkotmányos jogállása, az ellátott feladatai, valamint a felépítése alapján, ahogyan az 1. ábra mutatja.

[182] A változásokról lásd: Józsa, 2015: 29–48.

1. ábra

Az önkormányzati modellek rendszerezése



Forrás: Swianiewicz, 2014; Page-Goldsmith, 1987; Heinelt-Hlepas, 2006; Balázs, 2012; Sivák-Vigvári, 2012; Hoffman, 2015 munkái alapján saját szerkesztés.

A továbbiakban a táblázatban szereplő utolsó két modell összevont vizsgálatát tartom indokoltnak. Az elemzés fókuszpontjában természetesen az önkormányzatok száma, mérete és kapacitása áll, figyelembe véve a közbevételek alakulását és védelmének szabályait. A fenti klasszikusnak tekinthető csoportosítási metódus inkább csak alapot teremt a hazai rendszer

elhelyezéséhez, mintsem maradéktalanul alkalmas lenne valamennyi ország, modell pénzügyi jogi jogállásának részletes bemutatására. Így az elkövetkezőkben, a modellek ismertetésekor azok speciális jellemzőinek kiemelésével próbálok rávilágítani a rendszerek közötti eltérésekre.

1.1 Az angolszász modell

Az első klasszikus modellhez az Egyesült Királyság, Európán kívül pedig az USA,[183] Kanada, Ausztrália és Új-Zéland sorolható. Fontos jellemzője e modellnek, hogy az önkormányzatok minden állami szervtől függetlenek, csak a Parlament irányíthatja őket (Balázs, 2012: 14). E rendszert a feladatkörök esetében, az *ultra vires* elv miatt, a jól körülhatároltság jellemzi, minden szint csak a számára kijelölt feladatot látja el. Elkülönülnek tehát a decentralizált és a dekoncentrált feladat- és hatáskörök a feladatellátásban (Sivák–Vigvári, 2012: 172). A modell további jellemzője, hogy az önkormányzatok száma a lakosokhoz, településekhez képest kevés, mely azt jelenti, hogy nagy kiterjedésű, integrált önkormányzati egységek működnek. A redisztribúció alapvetően felsőbb önkormányzati szinten valósul meg, már csak azért is, mert az alsóbb tanácsok csupán szűk körű hatáskörrel rendelkeznek. Ahogy Horváth M. Tamás utal rá e modellt a feladatellátás szervezeti sokszínűsége jellemzi, nagyban épít a magánszektor közfeladat ellátására, illetve egyes alternatív technikákra.[184] Felsőbb önkormányzati szint hatáskörébe tartozik az Egyesült Királyságban például az oktatás, a szociális ellátás, a tűzoltóság, a könyvtár megszervezése és üzemeltetése. Az alsóbb szint feladatkörébe tartozik például a parkfenntartás, a településrendezés vagy épp az egészséges életmód elősegítése (Schuster–Vallier, 2010: 52). De napjainkra változások figyelhetők meg, hisz a gyakorlatban, ahogyan Kecső Gábor és Hoffman István utalnak rá, az *ultra vires* elv már a múlté, az angol helyi önkormányzatok általános feladat- és hatáskörrel bírnak (Kecső, 2016: 42; Hoffman, 2015: 231). A feladataik finanszírozásához támaszkodnak a helyi adóbevételekre, de nem rendelkeznek széleskörű adóztatási joggal. Így például Anglia esetében jelenleg egyetlen helyi adó működik (*community charge*) (Kecső, 2016: 285). Az adóerő-képességből eredő különbségek korrigálására nem alkalmaz megosztott vagy átengedett adókat a rendszer.

[183] Az amerikai önkormányzati rendszer részletes bemutatására nem kerül sor, a tanulmány alapvetően az európai hagyományokat veszi górcső alá. Az amerikai gyakorlatról lásd részletesebben Chandler, 2009.
[184] Lásd erről részletesebben Horváth M., 2005.

Mindemellett az állami támogatások mértéke jelentősebbnek mondható, nagyjából az önkormányzati bevételi struktúra 60–65%-át teszi ki (lásd erről a 2. ábra adatait) (Hoffman, 2015: 236; Kecső, 2016: 296). Érdemes megjegyezni, hogy a kormányzati támogatások körében nem ismeretlen a feladathoz kötött támogatási forma sem, főleg a beruházásokhoz kapcsolódóan. Megjegyezhető továbbá, hogy a modellben a gazdálkodás autonómiája körében az önkormányzatok szabadon vállalkozhatnak, ugyanakkor az állam – vagyis a központi kormányzat – nem tartozik helytállással az esetleges önkormányzati tartozásokért. Érdemes végül kiemelni Kecső Gábor megállapítását, aki rávilágít arra, hogy az elmúlt évszázad változásai miatt mára nincs olyan éles különbség az angol és a kontinentális modellek között, mivel az angol önkormányzatok megfelelnek az önkormányzatiság kontinentális elvárásainak (Kecső, 2016: 42–43).

1.2 A kontinentális modellek

Az angolszász modelltől elkülönítetten említi a szakirodalom a kontinentális modelleket, utalva arra, hogy azok a kontinentális Európa határain belül alakultak ki. Az elkülönítés indokát évszázadokon át az adta, hogy az angol önkormányzatokat nem tekintették autonóm helyi egységeknek. Addig általánosságban elmondható, hogy a kontinentális modellben a helyi szintek történetileg is nagy önállósággal rendelkeztek, széles feladat- és hatáskörrel. A feladatellátásra különböző gazdasági társasági formában működő és finanszírozott szervezeteket hoztak létre (Kurti, 2014: 193–197). Az angolszász modelltől eltérően a legtöbb esetben a helyi szint feladata egyfajta redisztribúció megvalósítása volt. A kontinentális megoldásnak számos altípusa különböztethető meg, érdemes ezek rövid áttekintése. Az egyes szakirodalmak más-más szisztéma szerint csoportosítanak, így például Balázs István skandináv, francia és vegyes rendszereket különböztet meg (Balázs, 2012: 16), míg Vigvári András (Sivák–Vigvári, 2012: 172), Hoffman István (Hoffman, 2015: 229–251) és Swianiewicz rajnai, skandináv és mediterrán modellek között tesz különbséget (Swianiewicz , 2014: 293). A magam részéről szerencsésebbnek tartom a modellek földrajzi régióról történő elnevezését, mintsem csupán egy-egy országhoz kötni azokat, így az utóbbi szempont alapján vizsgálom a kontinentális önkormányzati modelleket.

A *mediterrán* modell – melyet egyes szerzők latinnak vagy franciának is

neveznek[185] –mintaadó állama Franciaország. A modell elnevezése az azt adoptáló dél-európai, mediterrán (Spanyolország, Olaszország, Görögország,[186] Portugália) országokra utal, melyek előszeretettel követték a francia mintát. Közös jellemzőjük, hogy ezek az országok elaprózott településhálózattal rendelkeznek. Ennek megfelelően a települési önkormányzatok száma viszonylag magas, tehát széttagolt a rendszer (Schuster–Vallier, 2010: 19, 25, 44). A helyi közfeladatok köre szélesnek mondható, ugyanakkor a főbb feladat- és hatáskörök a nagyobb teljesítőképességgel rendelkező önkormányzatoknál összpontosulnak, melyekhez erősebb államigazgatási kontroll is társul (Hoffman, 2015: 238). Érdemes megjegyezni, hogy élesen elválik a saját hatáskörben ellátott feladatok és az államtól átvett feladatok köre eme modellben. Közös jellemzője az ide tartozó országoknak, hogy a feladatellátásban az önkormányzatok közötti együttműködésekre, társulásokra építenek. Franciaországban például decentralizáltan kerül ellátásra az oktatás, az egészségügy, a szociális munka vagy épp a várostervezés (Schuster–Vallier, 2010: 19). A települési és megyei szint között lehetőség van a feladatok átvételére, azaz a megyei feladatokat a települések is felvállalhatják, s ekkor megkapják az azokhoz járó forrásokat is. A modell további jellemzője, hogy a helyi közfeladatok finanszírozásában az állami támogatások és a helyi adóbevételek körülbelül azonos súlyban vesznek részt, kivéve Görögországot, ahol – a 2. ábra adatai alapján – előbbiek több mint 60%-át az állami támogatások teszik ki. Az állami források felhasználása vonatkozásában általánosságban elmondható, hogy azokhoz erős ellenőrzés kapcsolódik. A helyi adók jellemzően vagyonadók formájában találhatóak meg. A mediterrán modellben ismert az átengedett adók intézménye Görögország kivételével. Franciaországban az olajtermékek adója és a biztosítási szerződések után fizetett adó, Portugália és Olaszország esetében a személyi jövedelemadó, Spanyolország vonatkozásában a személyi jövedelemadó bizonyos lakosságszám fölött, valamint az általános forgalmi adó és a jövedéki adóból származó bevétel egy része kerül átengedésre (Pálné Kovács–Finta, 2014: 8–9). E mellett más típusú kiegyenlítési technikákat is alkalmaznak, főként normatív támogatások formájában. A rendszer sajátossága, hogy nemcsak a vagyonelemekben és a

[185] Szerencsésebbnek tartom a mediterrán, esetleg a latin modell elnevezést, mely a földrajzi elhelyezkedésre utal, hiszen bár a mintaadó ország Franciaország, mégis több más, a mediterrán térségben elhelyezkedő ország is e modellhez sorolható.

[186] Megjegyezendőnek tartom, hogy Görögország a mediterrán modellen belül speciális, szélsőséges jellemzőket hordoz.

feladatrendszerben, hanem a finanszírozásban is elválnak a központi költségvetésből az általános működésre nyújtott támogatásoktól a közfeladatokra nyújtott juttatások, mely utóbbiak kötött felhasználásúak (Hoffman, 2015: 242). Például Spanyolországban a központi adók megosztásától függő általános támogatás mellett ismert a közlekedési infrastruktúra fenntartására nyújtott támogatás, ahogyan Görögországban is külön kötött felhasználású beruházási támogatást nyújtanak. Hasonlóan Franciaországban, az általános célú támogatás mellett megjelenik a beruházási támogatás vagy épp a felnőttképzési támogatás (Pálné Kovács–Finta, 2014: 8–9).

A *rajnai vagy német* modellbe Németországot, Ausztriát és Svájcot sorolhatjuk, melyek közös jellemzője, hogy föderatív berendezkedésű országok (Sivák–Vigvári, 2012: 172). Ebből adódóan többszintű, hierarchizált igazgatási és kormányzati feladat-ellátási rendszerek figyelhetők meg bennük. Középszinten a tartományok állnak, melyek közfeladat-ellátó szerepe erős. A helyi egységek kevésbé decentralizáltak, kevés feladat- és hatáskört kaptak, melyhez ráadásul állami felügyelet is társul (Horváth M., 2015: 33). Tovább bonyolítja a rendszert, hogy például Németországon belül négyféle önkormányzati igazgatási megoldást találunk, mivel az önkormányzati politika részben tartományi hatáskör.[187] Előbbiek miatt a feladattelepítés erősen differenciált, az a helyi önkormányzatok teljesítőképességéhez, méretéhez, jogállásához alkalmazkodik. Hasonlóan a francia modellhez, élesen elválnak az államtól átvett államigazgatási és önkormányzati feladatok. A feladat-ellátásban ismertek a különböző társulásos formák, melyeket előszeretettel alkalmaznak. A feladatellátáshoz szükséges önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás szigorú törvényi szabályozás alatt áll, bizonyos vagyonelemek vonatkozásában privatizációra – például a szennyvíz-kezeléshez kacsolódó vagyon – nincs lehetőség. A német modellben a helyi adóbevételeknek fontos szerepe van, sőt az utóbbi években azok aránya is növekedett, például Ausztriában több mint 60%-át teszi ki a bevételi szerkezetnek. Kiegyenlítési technikaként az átengedett vagy megosztott központi adók vannak jelen: Németországban a személyi jövedelemadó, az általános forgalmi adó és a kamatadó estében, míg Ausztriában előbbiek kiegészülnek az ingatlan-átruházási adóval és az üzemanyagadóval (Pálné Kovács–Finta,

[187] A szakirodalmak megkülönböztetik a dél-német és észak-német tanácsi, a hesseni magisztrátusi, a schleswig–holsteini városi modellt és a rajna-, saar-vidéki polgármesteri modelleket.

2014: 8). A helyi adóbevételek költségvetésen belüli arányának növekedésével párhuzamosan a kormányzati céltámogatások emelkedése figyelhető meg (Hoffman, 2015: 247), melyek a ténylegesen ellátott közfeladatok finanszírozásához kapcsolódnak.

A *skandináv* a következő nagyobb kontinentális modelltípus, ahova Dánia, Svédország, Norvégia, Finnország és Izland önkormányzati rendszerei sorolhatók (Schuster–Vallier, 2010: 14, 17, 26, 36, 45). Ez az előző modellekkel, főleg a némettel, sok közös vonást mutat, mégis azoktól eltérően itt a decentralizáció foka magasabb, az önkormányzatok széles feladat- és hatáskörrel rendelkeznek. A helyi önkormányzatoknak komoly delegált döntési, feladat-ellátási jogkörük van (Vigvári, 2009: 101). További eltérés, hogy az önkormányzatok száma a skandináv modellben kevesebb, azaz az alapegységek integráltak, nagyok. Ez arra vezethető vissza, hogy a mérethatékonysági kérdések kezelése nem a társulásos feladat-ellátási formák ösztönzésével, hanem az önkormányzatok összevonásával valósult meg (Hoffman, 2015: 251). Kétszintű a rendszer, mely megyei és települési szintre tagozódik hierarchia nélkül (Balázs, 2012: 15). A sokrétű feladatokhoz széleskörű pénzügyi autonómia is társul. Svédországban például a helyi szint teendői a szociális ellátások; az óvodai, iskolai oktatás-nevelés; az alapfokú egészségügyi ellátás; a vízellátás; az útfenntartás vagy épp a környezetvédelem (Schuster–Vallier, 2010: 45). Nem véletlenül jegyzi meg Vigvári András tanulmánya, hogy a központi szint jelentős felelősséget delegál a helyi szintre (Vigvári, 2009: 102), továbbá a feladatellátásban sokszor amerikai mintát követve regionális szolgáltatóegységek kialakítását alkalmazzák. Így talán nem meglepő, hogy jelentősek a helyi adóbevételek a finanszírozás rendszerében, Izlandon például majdnem a költségvetési bevételek háromnegyedét teszik ki a helyi adók. A kormányzati támogatásoknak alapvetően kisebb a mértéke az előző modellekhez képest, bár kivétel ez alól Dánia, ahol 60% feletti ez az érték. Ezen országok államháztartásaiban a redisztribúció magas foka miatt a második legnagyobb alrendszer az önkormányzati szektor. A magas helyi adóbevételek miatt a kiegyenlítési technikák kisebb szerephez jutnak, így az átengedett és megosztott adóknak nincs nagy jelentőségük. Svédországban egyáltalán nincsenek előbbiek, míg Dániában és Finnországban csupán a társasági nyereségadó egy része kerül átengedésre (Pálné Kovács–Finta, 2014: 8–9).

A kontinentális modellek sorában külön kívánom tárgyalni a *közép-kelet-európai önkormányzati rendszert*, melyet rendszerváltó országok modelljének is nevezhetnénk. A szakirodalom főszabály szerint nem említi

külön modellként, inkább vegyes rendszernek nevezi előbbit, ahogy Balázs István is teszi (Balázs, 2012: 16). A legtöbb forrás azon az állásponton van, hogy időben az önkormányzatiság később alakult ki e régióban, és az a már ismertetett modelleket követte, így azok alapján jellemzik a rendszerváltó államok helyi önkormányzati struktúráit. Ezzel szemben Vigvári Andrással egyetértve úgy gondolom, hogy az átalakuló országok nem sorolhatóak be a korábban vázolt modellekbe (Vigvári, 2009: 102). Úgy vélem, hogy a közép-kelet-európai modell is hordoz magán olyan egyedi jellemzőket, melyek miatt külön vizsgálandó. A rendszerváltástól eltelt több mint harminc év – különösen a gazdasági válság utáni időszak – rávilágított arra, hogy a volt rendszerváltó országok többsége (Csehország, Szlovákia, Románia, Lengyelország), köztük hazánk is, egy saját utat követ.[188] Eme országokban megfigyelhető, hogy széttagolt az önkormányzati struktúra, a legtöbb kis település rendelkezik önkormányzatisággal, egyedül Lengyelország esetében integráltabb kissé a rendszer. A feladat- és hatáskör tekintetében pedig közepesen széles felhatalmazásról beszélhetünk, melyhez kisebb fokú autonómia társul. Ez utóbbi a pénzügyi decentralizációban is érvényesül, a központi támogatásoknak jelentős szerepe van, az öt említett ország közül négyben 60% körüli a támogatások aránya (Pálné Kovács–Finta, 2014: 8–9), míg Csehország esetében az csak 40%-ot tesz ki. Emiatt utóbbiban a helyi adóbevételeknek van nagyobb szerepe, míg az előbbiek esetében a helyi adók kisebb jelentőséggel bírnak. A helyi saját bevételek szerepe bár fontos, mégsem éri el a központi támogatás mértékét. Az átengedett és megosztott bevételeknek fajsúlyos szerepe van, közös elem, hogy hazánkat kivéve a személyi jövedelemadó, míg a Cseh Köztársaságban az általános forgalmi adó és a társasági nyereségadó, Romániában az általános forgalmi adó, Lengyelországban a társasági nyereségadó is megosztásra kerül (Pálné Kovács–Finta, 2014: 8–9). Ráadásul érdemes arra is utalni, hogy a 2010-es éveket követően ezen államok egy részében egyfajta centralizációs törekvés is megjelent, mely a helyi önkormányzati rendszerre is kihatással volt, illetve van (Panara–Vaney, 2013: 151–182).

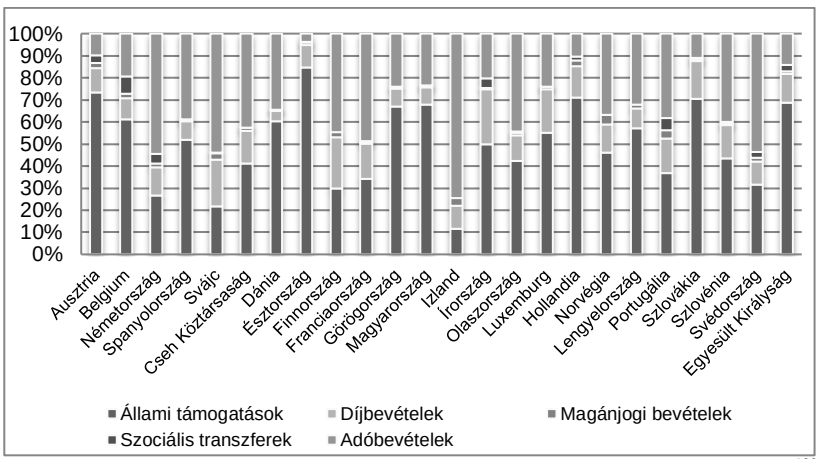
Az előzőekben ismertetett klasszikusnak tekinthető tipizálást követően utalnék rá, hogy az egyes típusokban megjelenő pénzügyi autonómia

[188] Megjegyezendő, hogy Hoffman István például Magyarországot és Lengyelországot is inkább a német modellhez tartja közelebb állónak. Bár Svédország rendszerénél is kiemeli, hogy hasonlít a németre, de ahhoz képest számos eltérést is mutat. A közép-kelet-európai országok sajátosságából adódóan – a Hoffman által is használt analógia szerint – indokoltnak tartom eme államok külön modellben való tárgyalását. Lásd: Hoffman, 2015: 244, 251.

szemszögéből létezik egy másféle csoportosítás is, mellyel Vigvári András munkájában találkozhatunk (Sivák–Vigvári, 2012: 182). E típusok részletes elemzésétől eltekintek, pusztán megemlítem őket. A Vigvári által kidolgozott csoportbontás alapját a saját bevételek és a központi támogatások, illetve az adómegosztás egymáshoz viszonyított aránya adja. Az első forma a *paternalizmusra hajló modell*, mely jellegzetessége, hogy az önkormányzatok bevételeinek döntő része központi költségvetési támogatásokból áll, tehát a központi kormányzati szint dominanciája érvényesül, a helyi autonómia itt kisebb. A második a *szolidáris modell*, mely az eltérő pénzügyi kapacitásokkal rendelkező önkormányzatok között a kiegyenlítési mechanizmusokra épít, s ezáltal nagymértékű adó-újraelosztás valósul meg a központi transzferek és az adómegosztás eszközén keresztül. Végezetül *a liberális modell*, melyben legerősebb a pénzügyi autonómia, itt a helyi adóztatás fontos szerepet játszik, amely az alsóbb szintű kormányzati egységek között adóversenyt generál (Sivák–Vigvári, 2012: 182).[189]

2. ábra

Az önkormányzati bevételek keletkezési formái az egyes OECD országokban 2014-ben



Forrás: OECD, 2014 adatai alapján saját szerkesztés[190]

[189] Összefüggésbe hozható Tiebout helyi adóztatáshoz kapcsolódó hipotézisével (Tiebout, 1956: 418).

[190] A föderatív államok esetében az adatsorok a helyi önkormányzati adatokat tartalmazzák, a

Az adatok elemzésével és korábban tárgyalt modellek összevetésével megállapítható, hogy a hagyományos modellek tiszta formában nem működnek,[191] a globális hatások következtében azok egymással párhuzamosan fejlődnek (Horta–Fornes, 2015: 29), ahogy a kontinentális és angolszász modell közötti különbségtétel is egyre kevésbé releváns. Épp ezért talán nem túlzó az a megállapítás, hogy a XXI. század elejére valamennyi önkormányzati rendszer vegyes jellegűvé vált, azaz több modellre jellemző ismérvet hordoznak magukon, melyek közül néhány karakteresebben kiemelkedik. Az önkormányzati rendszerekben eltérő a fiskális decentralizáció mértéke is, mely szintén folyamatos változás alatt áll. A továbbiakban a feladatokban és a fiskális decentralizációban bekövetkező változásokra kívánok reflektálni.

2. A helyi források feletti rendelkezés nemzetközi összehasonlításban

Az önkormányzatok mérete az egy önkormányzatra jutó lakosok számával, a helyi önkormányzati feladat mennyisége a helyi szint GDP-hez mért kiadási volumenével, a pénzügyi decentralizáció foka a helyi adók összes saját bevételből elfoglalt arányával, valamint a helyi szint adósságállományával mérhető. E szempontokat vizsgálva az 1. táblázat 24 európai OECD állam 2014. évi adatait mutatja.

Önmagában a táblázat szerinti adathalmaz nehezen értelmezhető, ugyanakkor a korábbi évek adatsoraival összevetve számos megállapítást tehetünk a változás irányához kapcsolódóan.[192] A GDP egészéhez képest a helyi kiadások mértéke a vizsgált országok közül tizennégyben kisebb vagy nagyobb mértékben nőtt és csupán tíz országban csökkent. Azaz az újraelosztásban nem hogy csökkent, hanem némiképp nőtt a legtöbb országban a helyi szint szerepe. Jelentős növekedés mutatkozik – a földrajzi elhelyezkedés és az önkormányzati modellek szerint közel azonos – Dánia, Norvégia és Finnország esetében. A helyi kiadások csökkenése vonatkozásában van két ország, Magyarország és Írország, ahol jelentős mérséklődés szemtanúi lehetünk. Előbbi államokban körülbelül kétharmadukra estek vissza a helyi önkormányzatok kiadásai a korábbiakhoz képest.

szövetségi szintű adatokat nem, lévén, hogy a kutatás célja a helyi szinten működő önkormányzati egységek összehasonlítása.

[191] Lásd erről: Heinelt–Hlepas, 2006; Swianiewicz, 2014; Kecső, 2015 munkáit.

[192] Lásd ehhez: Sivák–Vigvári, 2012: 173.

1. táblázat

A közpénzek keletkezése és újraosztása a helyi önkormányzatok szintjén egyes OECD országokban 2014-ben

	Az egy önkormányzatra jutó lakosok száma, ezer fő	Az önkormányzatok kiadásai a GDP %-ában	Az önkormányzatok helyi adóbevételei az összes bevétel %-ában	Az önkormányzatok adóssága a GDP %-ában
Cseh Köztársaság	1640	11,64	47,34	4,21
Szlovákia	1850	6,7	45,79	3,13
Franciaország	1855	11,58	48,03	11,04
Magyarország	3125	7,76	25,1	0,7
Svájc	3590	6,56	57,82	10,11
Ausztria	4090	7,77	66,02	6,86
Izland	4445	13,55	73	10,14
Luxemburg	5360	4,56	28,17	2,6
Spanyolország	5605	4,96	51,67	5,3
Észtország	6165	9,14	43,58	4,71
Németország	7320	7,57	39,41	5,19
Olaszország	7545	14,38	45,4	12,1
Szlovénia	9730	9,78	42,48	3,63
Norvégia	12185	15,1	37,77	15,58
Lengyelország	15530	13,32	31,69	5,63
Finnország	17530	23,51	45,35	12,8
Belgium	19030	7,38	31,36	6,24
Portugália	33400	6,07	33,27	7,7
Görögország	33410	3,35	6,85	1,13
Svédország	33890	25,18	60,89	12,4
Hollandia	43540	13,79	9,42	11,62
Dánia	58155	35,12	33,79	11,32
Írország	149530	3,6	18,41	3,11
Egyesült Királyság	166060	11,06	13,34	5,99

Forrás: az OECD, 2014 adatai alapján saját szerkesztés

A helyi adóbevételek alakulását vizsgálva az összes helyi bevétel arányában szintén nagyon változatos képet kapunk. Ennek elemzése azért érdekes, mert a helyi adók a saját bevételek egyik fontos összetevőjét jelentik, melyek megmutatják a helyi forrásteremtő képességet. A vizsgált országok többségében – tizenhétben – csökkent a helyi adóbevétel nagysága, vagy épp stagnált, hét esetében pedig kisebb-nagyobb mértékben növekedett. Kiugró csökkenés Magyarország, Görögország és Dánia bevételi struktúrájában mutatkozott. Izland speciális abból a szempontból, hogy a statisztikai adatok szerint nem változott a helyi adóbevételek mértéke. A két kirívó ország Szlovénia és Írország, ahol nagyobb mértékben emelkedett a saját forrásokon belül a helyi adóbevételek aránya. A szélsőséges értékek hátterében a forrásszerkezet átalakítása is állhat, s azon belül a központi támogatások jelentős csökkenése vagy növekedése. Összevetve a helyi adóbevételek változását a kiadások alakulásával némiképp ellentétes trendekre lehetünk figyelmesek, mivel a kiadások legtöbbször növekedést, a helyi adóbevételek pedig csökkentést mutattak.

A harmadik vizsgálható adatsor, mely szoros kapcsolatban áll a közpénzek védelmével, hatékony felhasználásával az önkormányzati adósságállomány GDP-hez mért aránya. Különösen érdekes ez a kiadási volumen és a helyi adóbevételek változása tükrében, ugyanis az adósságállomány négy ország kivételével mindenütt növekedést mutatott. Ráadásul húsz ország közül kilenc esetében ez a növekvés jelentős. A másik oldalon, az adósságállomány csökkenése kapcsán kiemelhető Magyarország, ahol szinte eltűnt az adósság egésze. Ez utóbbinak a hátterében a 2011-től folyamatosan kiteljesedő helyi szint adósságkonszolidációja áll, melyről a következő fejezetben lesz szó (Gyirán, 2014: 40–41). Hazánkban a korábbi, általánosságban megfigyelhető eladósodás a 2008-as válság hatására fokozódott, és a megváltozott kormányzati politikák következtében, a kormányzati transzferek és a helyi adóbevételek csökkenése hitelfelvételre szorította az önkormányzatokat, másrészt a már korábban felvett hitelek ekkor begyűrűztek.

Megállapítható, hogy a helyi önkormányzatok GDP-hez mért kiadási volumene a legtöbb vizsgált ország esetében növekedett az elmúlt tíz évben. Magyarország és Írország speciális képet mutatnak a jelentős kiadáscsökkenés miatt, mely a közfeladatok centralizációjával hozható

összefüggésbe.[193] A helyi adóbevételek csökkenése az általános gazdasági visszaesés következtében nem meglepő, melyhez az átgondolt és racionalizált finanszírozási változások is hozzájárultak Európa-szerte (Wahring–Gancedo, 2011: 1–11). Az Európai Bizottság egy 2010-es jelentése is rávilágít a válság hatására felmerülő pénzügyi nehézségekre, különösen a bevételek csökkenésére a helyi önkormányzatoknál, amelyeknek létszámcsökkentéssel, átszervezésekkel és hitelfelvétellel kellett szembenézniük, mindez némiképp árnyalja az adatokat.[194] Magyarország helyzete több szempontból speciális, a helyi feladtok egy részének centralizálása a kiadási oldalon jelentős változást mutat, ahogyan a helyi adóbevételben történő csökkenés is. A legélesebben eltérő irányt a helyi szint adósságállományának eltűnése jelenti, melyhez fogható lépést másik országban nem tapasztalhattunk. Ez is rávilágít arra, hogy a hazai helyi önkormányzati pénzügyi rendszer vizsgálata indokolt.

Az önkormányzati modelleket és az elmúlt évtized pénzügyi adatsorait áttekintve látható, hogy folyamatos mozgásban vannak az országok, változik a helyi szint feladatköre és pénzügyi jogi jogállása. A decentralizáció célja nagyban meghatározza a pénzügyi források szerepét is. A decentralizáció motivációit tekintve az egyik végletes megoldás a teljes helyi autonómia kialakítása lehetne, míg a másik a közfeladatok megvalósításának helyi szintre delegálása (dekoncentrációja). Ennek mérése a gyakorlatban nehézkesnek mondható, hiszen kifejezetten a pénzügyi decentralizációra vonatkozó összehasonlítható adatok nem állnak a rendelkezésünkre. Ugyanakkor a decentralizáció fokának mérésére használható a GDP-hez mért helyi közfeladatokra fordított kiadások nagysága, mely azt mutatja meg, hogy az adott országban a közfeladatok mekkora részét látják el helyi szinten.[195] A pénzügyi decentralizáció másik oldalát tekintve a bevételi struktúra is nagyban hozzájárul a decentralizáció fokához, nevezetesen a saját, helyi adóbevételek minél nagyobb volta az erősebb decentralizációra, nagyobb helyi autonómiára utal. Így a helyi adóbevételek összes bevételhez mért aránya szintén olyan mutató, mely alkalmas lehet az önkormányzatok összehasonlítására. Ahol előbbinek alacsonyabb a mértéke, ott a kormányzati transzfereknek vélhetően magasabb az aránya, melyek kötött felhasználhatósága az autonómia fokát

[193] Az ír helyzetről lásd az Európa Tanács 2013-as jelentését: Local democracy in Ireland, Monitoring Committee.
[194] Council of European Municipalities and Regions, 2010.
[195] Természetesen ez esetben a közfeladatok körét tágan értelmezem és az önkormányzat kiadásainak egészét ide értem.

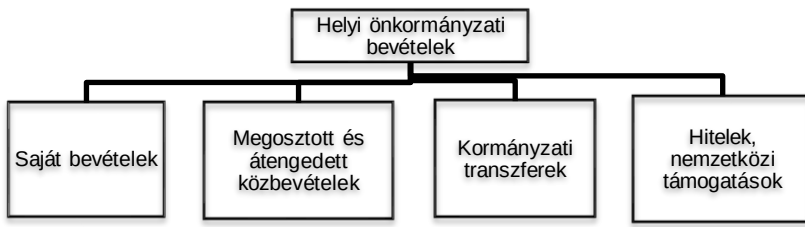
csökkenti.

3. A pénzügyi források tipizálása helyi önkormányzati szinten

Az előzőekben az önkormányzati modellek vizsgálata során már példálózóan volt szó arról, hogy az önkormányzatok milyen közpénzekkel gazdálkodhatnak. Bár a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásai igen sokrétűek lehetnek, de a nemzetközi és a hazai szakirodalom alapvetően négy nagy csoportba rendezi azokat, úgymint: saját bevételek, megosztott és átengedett közbevételek, kormányzati transzferek, valamint hitelek és nemzetközi támogatások.[196] Az utóbbiak – mint például az Európai Unió pénzügyi támogatásai – külön kategóriában történő szerepeltetését azért tartom indokoltnak – bár a saját bevételek közé is sorolhatók, amennyiben szerződéses úton kapja az önkormányzat őket, vagy épp a (szupranacionális) kormányzati támogatások között is nevesíthetők – mivel a többi bevételi forrástól eltérő formát és nagyságrendet mutatnak, ahogy különböző a felhasználásuk célja és szabályrendszere is. A hitelek külön kategóriába sorolását láthatjuk például Nagy Árpád munkáiban is (Nagy, 2005: 164).

3. ábra

A helyi önkormányzati bevételek fő típusai



Forrás: Simon, 2007; Davey–Péteri, 2006; Steffensen, 2005; Bailey, 1999; Nallathiga, 2011; Sivák, 2011; Horváth M., 2014 tipizálásai alapján saját szerkesztés.

[196] Lásd például Vigvári Andrást, aki az OECD elemzésekre hivatkozva a helyi adók, a megosztott adók és a kormányzati támogatások arányának vizsgálatát emeli ki (Vigvári, 2009: 102).

A bevételi szerkezet, mint láthattuk is az egyes OECD országok gyakorlatában (2. ábra), folyamatosan változhat, benne eltolódások figyelhetőek meg. Egy biztos, hogy a saját bevételek és a kormányzati transzferek minden fejlett, többszintű pénzügyi kormányzás elvén működő államban megtalálhatóak, s azok aránya alapján különböző önkormányzati modellek különböztethetőek meg. Az egyes modelleken belül helyet foglaló országok ugyanakkor változatos képet mutatnak, az adott állam történelmi hagyományai, gazdasági berendezkedése vagy épp a kormányzati céljainak megfelelően.

4. A központi kormányzati támogatások célja az önkormányzati modellekben

A közpénzek védelmének kérdéskörét helyi szinten tárgyalva ki kell térni a központi kormányzati támogatások hatásmechanizmusára is, mely egy fontos eleme a helyi gazdálkodás folyamatosságának és biztonságának.

Az egyes önkormányzati modellek mindegyikében valamilyen formában szerepe van a központi kormányzati támogatásoknak, mint láttuk, csupán annak jelentőségében volt eltérés. Felmerül tehát a kérdés, hogy mik is lehetnek a kormányzati transzferek céljai, s milyen megoldások léteznek azok meghatározására, elosztására.

Érdemes az elemzést a kormányzati transzferek (támogatások) fogalmának tisztázásával kezdeni. Az angol terminológiában az *„intergovernmental fiscal transfers”,* illetve az „*intergovernmental grants”* kifejezések használatosak, melyek jól tükrözik, hogy kormányzati szintek közötti átutalásokról, támogatásokról van szó. A két kifejezés között a nemzetközi szakirodalomban érezhető különbséget nem tesz (Bailey, 1999: 179). Az OECD fogalomhasználatában az egyik kormányzati szintről a másik kormányzati szintre történő pénzátutalásról van szó, ide nem értve az átengedett vagy megosztott központi adókat, adókompenzációkat (OECD, 2002). A kormányzati transzferek fogalmában is meghúzódik az a mögöttes tartalom, hogy a redisztribúciós funkció kormányzati szintek közötti mozgásáról van szó. Természetesen a kormányzati transzferek lehetnek kétirányúak, azaz az alsóbb szintről a felsőbb szint felé haladók is, ugyanakkor szűk értelemben a kormányzati transzferek alatt a központi kormányzattól az alsóbb szintű kormányzatoknak történő pénzátutalást értjük, mely a fiskális decentralizáció keretén belül valósul meg.

A központi költségvetési támogatások céljai általánosságban hat funkció

köré csoportosíthatók (Shah, 1994; Shah, 2007 és Steffensen, 2010), melyek a következők:

a) a vertikális pénzügyi egyensúly kijavítása vagy beállítása,
b) a kompenzáció (helyi önkormányzatokra delegált feladatok miatt),
c) a horizontális pénzügyi egyensúly kijavítása vagy beállítása,
d) a negatív externáliák kezelése a helyi közjavak előállítása során,
e) a helyi kiadások koordinálása, harmonizálása és befolyásolása,
f) a helyi érdekeltség kialakítása, a helyi gazdálkodás ösztönzése.

Találunk példát hármas felosztásra is Sivák József munkájában, aki a fiskális hiány megszüntetését, a minimális szolgáltatás fenntartását és a fiskális különbségek csökkentését említi (Sivák, 2011: 19–24). Kiemelendő a minimális szolgáltatási szint fenntartására vonatkozó célkitűzés, mely úgy vélem, hogy az előző öt funkció mellé teendő hatodikként. Mivel ezek közül már többször felmerült a horizontális és vertikális pénzügyi egyensúly funkciója, így most azokat részletesebben is vizsgálom. E fogalmak szinte valamennyi, a központi támogatásokkal foglalkozó tanulmányban felbukkannak. A vertikális kiegyenlítés a központi és a helyi szintű közfeladatokhoz igazodó támogatás követelményének, míg a horizontális a területi szintű kiegyenlítési technikának feleltethető meg.

A vertikális egyensúly vagy épp egyensúlytalanság problémája abból adódik, hogy rendszerint a központi kormányzati szint sokkal több bevétellel rendelkezik, mint a helyi az adórendszerek sajátosságai miatt (Vigvári, 2009: 106). Egyensúly akkor következik be, ha a helyi és a központi szint bevételei és kiadási nagyjából egyensúlyban vannak. A fókusz az elosztható források nagyságrendjén van, melyek meghatározásakor figyelemmel kell lenni olyan elvekre, mint az elszámoltathatóság, a kiszámíthatóság vagy épp a rugalmasság (Steffensen, 2010: 14–15). A vertikális egyensúly biztosítása érdekében elosztott források kiszámítására a nemzetközi szakirodalom három alapvető formulát ismer. Egyfelől lehetőség van a központi kormányzat által beszedett forrásokat százalékos vagy egy főre jutó formában újraosztani. Másfelől gyakorlata van a komplex szempontokat figyelembe vevő elosztási mechanizmusnak, melyet a helyi szintet szabályozó jogi környezet határozza meg. Harmadrészt gyakori az *ad hoc* jelleggel, eseti módon meghatározott forráselosztás, az aktuális költségvetési paraméterek fényében (Boadway–Shah, 2007: 229–231). Természetesen a gyakorlatban ennyire egyszerűen nem írhatóak le az elosztási mechanizmusok, rendszerint ezek valamilyen kombinációja érvényesül.

A horizontális egyensúly megvalósítása érdekében olyan elosztási technikákat kell alkalmazni, amelyek a helyi szinten belül is elősegítik a kiegyenlítődést. Lényegében a helyi szinten ellátandó közfeladatok és a rendelkezésre álló források között kell egyensúlyt teremteni. Olyan problémák kezeléséről van szó, mint a túlcsordulási hatás, a forráshiány vagy épp a források egyenlőtlensége. Természetesen itt szó sincs arról, hogy a horizontális kiegyenlítés keretében garantáltan elégséges forrásokat kellene a kormányzatnak biztosítani a feladatok ellátásához. Lényegében többféle ösztönzőről, a szükségletekhez és a terhelhetőséghez igazodó támogatásokról van szó. Ahogy Vigvári András (Vigvári, 2009: 106) kiemeli, két mozzanatot foglal magába a horizontális egyensúly elve: egyrészt, hogy a decentralizált feladatok területi szintek és önkormányzati típusok közötti eloszlásával arányosan allokálja a rendelkezésre álló pénzügyi forrásokat, valamint, a fiskális kapacitások kiegyenlítése végett újraelosztást valósítson meg.

Harmadikként kiemelendőnek tartom a helyi érdekeltség kialakításának funkcióját. A helyi szintű feladatellátásban fontos szerepe van a helyben képződő információknak és pénzügyi forrásoknak. Az optimális bevételi szerkezetben pedig a kormányzati transzferek és a helyi bevételek megfelelő arányának fontosságát emeli ki a szakirodalom (Martinez-Vazquez–Sepulveda, 2012: 25). A központi kormányzati transzferek céljaként azért nevezhető meg a helyi gazdálkodás ösztönzése, mert alapvetően a központi támogatás csökkentheti vagy kiolthatja a helyi pénzügyi kapacitás maximalizálását. Ugyanis, ha a feladatuk ellátáshoz forrást kapnak az önkormányzatok, akkor nem minden esetben egyértelmű, hogy az nem a helyi források helyett, hanem a mellett kell, hogy szolgálja a feladatok ellátását. Így a kormányzati támogatások kialakításakor azokat úgy kell meghatározni, hogy ösztönzőleg hassanak a helyi kapacitások kihasználására, figyelembevételére (Broadway–Shah, 2007: 229–231). Vagyis úgy, hogy a helyi egységek ne a központi kormányzattól várják a feladatok ellátásához szükséges forrásokat, hanem a rendszeren keresztül motiváltak legyenek a helyi érdekeltségek alakítására.

***

A helyi önkormányzati szint gazdálkodásának szabályozása, különös tekintettek a közpénzek keletkezési típusaira, változatos képet mutat az egyes önkormányzati modellekben. A részletszabályokban nem elveszve, a fejezet inkább a rendszerek felállítására és a folyamatok bemutatására

törekedett. Megállapíthatóvá vált, hogy a helyi autonómia foka és a források keletkezéskori védelme nagyban eltér az egyes országokban, mely a helyi pénzügyi- és feladat-ellátási szabadság révén körvonalazódik. Az önkormányzati modelleket és az elmúlt évtized pénzügyi adatsorait áttekintve látható, hogy folyamatos mozgásban vannak az országok, változik a helyi szint feladatköre és pénzügyi jogi jogállása. Ezért az mondhatjuk, hogy valamennyi önkormányzati rendszer vegyes jellegűvé vált, azaz több modellre jellemző ismérvet hordoz magán. A bevételi és a kiadási szerkezet is megváltozott, így mára a klasszikus angolszász, illetve a kontinentális modellek sem működnek tiszta formájukban.

A helyi pénzügyi adatokat megvizsgálva az említett változás is jól kimutatható, a korábbi standardnak hitt rendszert számos folyamat alakítja, s egyes országok eltolódnak Európa helyi pénzügyi autonómia-térképén. Tehát inkább változás, mintsem stabilitás jellemzi az önkormányzati rendszereket. Az európai kitekintés rávilágított arra, hogy a gazdasági válság után inkább a helyi pénzügyi autonómia erősödött meg, nem pedig az állami szerepvállalás növekedett. Kiemelendő Magyarország gyakorlata, mely több szempontból is speciális, a helyi feladtok egy részének centralizálása a kiadási oldalon jelentős változást hozott, továbbá a helyi adóbevételben csökkenés figyelhető meg. A legélesebb eltérés a helyi szint adósságállományának eltűnése, melyhez fogható változást más országban nem tapasztalhattunk. Az átrendeződés a helyi autonómia fokának csökkenésével jár. Ez is mutatja, hogy a hazai helyi önkormányzati pénzügyi rendszer olyan változásokon ment keresztül, melyhez hasonlót jelenleg nem találunk nemzetközi szinten, így érdemes e kérdést részletesebben tárgyalni. Azt a következtetést is levonhatjuk, hogy nincsenek standard összefüggések az egyes globális jelenségek és az azokra adott önkormányzati válaszok között, az egyes országok eltérő módon reagálnak a közfeladatok kormányzati szintek közötti megosztásával és finanszírozásával.

Felhasznált irodalom

Bailey, J. Stephen (1999): *Local Government Economics: Principles and Practice*. Houndmills: MACMILLAN Press.

Balázs István (szerk.) (2012): *Helyi önkormányzatok*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó.

Bartha Ildikó (2016)*:* Innováció a közfeladat-ellátás szervezésében. In: Horváth M. Tamás–Bartha Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest: Dialóg–Campus Kiadó., 761–774. o.

Beer-Tóth Krisztina (2009): *Local Financial Autonomy in Theory and Practice*. Fribourg: Faculty of Economics and Social Sciences at the University of Fribourg.

Bird, Richard. M. (1993): Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization. In: *National Tax Journal*. Vol. 46., No. 2. June, pp. 207–227.

Boadway, Robin–Shah Anwar (eds.) (2007)*: Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice*. Washington: The Word Bank.

Chandler, J. A. (2009): *Local government today*. Manchester: Manchester University Press.

Clark, Gordon L. (1984): A Theory of Local Autonomy. In: *Annals of the Association of American Geographers*. Vol. 74., No. 2. March, pp. 195–208.

Council of European Municipalities and Regions (2010): *The economic and financial crisis. Impact on local and regional authorities*. Brussels.

http://www.ccre.org/docs/Economic_and_Financial_Crisis_(CEMR_2009).pdf (2016.09.15.)

Davey, Ken–Péteri Gábor (2006): Taxes, transfers and transition – adjusting local finances to new structures and institutions: the experience of Czech Republic, Hungary and Slovakia. In: *Local Government Studies*. Vol. 32., No. 5. December, pp. 585–598.

Gyirán Zoltán (2014): Az önkormányzati adósságrendezési konszolidáció finálója, „elégtétel" a jól gazdálkodóknak. In*: Jegyző és Közigazgatás.* 16. évf., 1. sz., 40–41. o.

Heinelt, Hubert–Hlepas, N. (2006): Typologies of local government systems. In: Bäck, Henry–Heinelt, Hubert–Magnier, Annick (eds.): *The European mayor: political leaders in the changing context of local democracy.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften., pp. 21–42.

Hoffman István (2015): Főbb önkormányzat modellek. In: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog, általános rész I.* Budapest: ELTE Eötvös Kiadó., 229–251. o.

Horta, Xavier Bertrana–Fornes, Mariona Tomas (2015): *Systems Of Local Government in Europe and their Chief Executive Officers.* Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

Horváth M. Tamás–Bartha Ildikó (szerk.) (2016): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest–Pécs: Dialóg–Campus Kiadó.

Józsa Zoltán (2015): A területi és helyi igazgatás változásai a nemzetközi trendek

tükrében. In: *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás.* 3. évf., 3. sz., 29–48. o.

Kecső Gábor (2016): *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása. A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon.* Budapest: ELTE Eötvös Kiadó.

Kurti, Teki (2014): A Local Government in European Countries, Special Characteristics of The Forms and Structures. In: *European Scientific Journal*. Vol. 2., Special Edition, February, pp. 193–197.

Musgrave, Richard A. (1959): *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill.

Nallathiga, Ramakrishna (2011): The System of Local Government Finance: A Study of Select Countries. In: *NIFM Journal of Public Financial Management.* Vol. 4., No. 2. July–December, pp. 39–50.

Nemec, Juraj–Wright, Glen (eds.) (2000): *Közösségi Pénzügyek: Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben*. Budapest: Aula Kiadó.

Oates, Wallace E. (1972): *Fiscal federalism.* New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Pálné Kovács Ilona–Finta István (szerk.) (2014): *Zárótanulmány a hazai önkormányzatok finanszírozási helyzetéről*. Pécs: MTA KRTK.

Panara, Carlo–Vaney, Michael (eds.) (2013): *Local Government in Europe. The „fourth level" in the EU multilayered system of governance.* Abingdon: Routledge.

Sandford, Cedric (1987): *Economics of Public Finance*. Oxford: Pergamon Press.

Schuster, Wolfgang–Vallier, Frédéric (eds.) (2010): *Local and Regional Government in Europe. Structures and Competences*. Brussel: CEMR.

Sivák József (2011): *Önkormányzati pénzügyek. Hazai kihívások és nemzetközi példák.* Budapest: ÁSZ Kutató Intézet.

Sivák József–Vigvári András (2012): *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába.* Budapest: ComLex Kiadó.

Swianiewicz, Pawel (2013): An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. In: *Local Governement Studies*. Vol. 40., No. 2. August, pp. 292–311.

Tiebout, Charles M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures. In: *The Journal of Political Economy*. Vol. 64., No. 5. October, pp. 416–424.

Varga Judit (2016): Az önkormányzati gazdasági társaságok helye, szerepe és korlátai. In: Hoffman István (szerk.): *Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodásról*. Budapest: HVG–ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 88–97. o.

Vasvári Tamás (2013): Önkormányzati beruházások finanszírozása az európai uniós támogatások tükrében. In: *Statisztikai Szemle.*, 91. évf., 2. sz., 155–184. o.

Verebélyi Imre (1987): *Tanácsi önkormányzat*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Vigvári András (2002): Az önkormányzati pénzügyek közgazdaságtanának néhány alapkérdése. In: *Pénzügyi Szemle*. 47. évf., 2. sz., 138–151. o.

Vigvári András (2006)*:* Finanszírozási reform vs. feladatreform. Néhány szempont az önkormányzati rendszer reformjához. In: *Magyar Közigazgatás*. 56. évf., 3–4. sz., 232–247. o.

Wahring, Laura–Gancedo Valllina, Isabel (2011): The effect of the economic and financial crisis on government revenue and expenditure. In: *Economy and finance*. No. 45. August, pp. 1–11.

Zsugyel János (szerk.) (2009): *A közpénzügyek nagy kézikönyve*. Budapest: ComLex Kiadó.

Felhasznált jogszabályok jegyzéke

353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól

1990. LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

1990. évi C. törvény a helyi adókról

1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről

2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról

2011. évi CLXVIII. törvény a mezőgazdasági termelést érintő időjárási és más természeti kockázatok kezeléséről

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

2011. évi CXCIV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról

2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról

Felhasznált jogesetek jegyzéke

Köf.5.081/2012/4. számú határozat

Köf.5.066/2013/4. számú határozat

Köf.5.035/2015/4. számú határozat

AJBB-700/2015. számú ügy

Adat és egyéb források

http://ec.europa.eu/eurostat/data/database

Várkonyi Iván (2016): Megállíthatatlanul terjednek az új települési adók. In: *Világgazdaság (online).* http://www.vg.hu/gazdasag/adozas/megallithatatlanul-terjednek-az-uj-telepulesi-adok-472296 (2016.07.06.)

www.hakka.allamkincstar.gov.hu

www.metropol.hu/itthon/cikk/1302274-meg-keves-telepules-vetette-ki-az-uj-adot (2017.05.20.)

6. FEJEZET

ÖNKORMÁNYZATI ADÓSSÁGKEZELÉS ÉS KÖLTSÉGVETÉSI GAZDÁLKODÁS

Bordás Péter

Bevezetés

A helyi önkormányzati szint közpénzvédelmi kérdéseinek magyarországi aspektusait vizsgálva elengedhetetlen az önkormányzati szint eladósodáshoz vezető útjának bemutatása, valamint az adósságkezelés rendszerének vizsgálata, amely szorosan összefügg a közpénzek nem hatékony felhasználásával. A rendszerváltás után kialakuló, s jó húsz éven át működő önkormányzati rendszert sokszor érte kritika amiatt, hogy a finanszírozás és a bevételi struktúra problémája ellehetetlenítette az önkormányzatok működését, és ezért hitelfelvételre kényszerültek. A hitelfelvétel pedig eladósodáshoz vezetett, egyes önkormányzatok pedig csődközeli állapotba kerültek. Ezeken a településeken adósságrendezési eljárás keretében próbálták meg helyreállítani az önkormányzatok gazdálkodását és működését. A klasszikus önkormányzati adósságkezelés rendezett, polgári jogi szabályok hatálya alatt álló eljárásrendszer. A módszer a közpénzek védelmét azáltal biztosítja, hogy lehetővé teszi a fizetőképesség megteremtését úgy, hogy a kötelező feladatellátás biztosítottsága nem sérül (Gyirán, 2016).

Ettől eltér az adósságkonszolidáció eszköze, mely az eljárást megspórolva szabadítja meg az önkormányzatokat adósságaik terhétől. Ez a megoldás nem segítette a hagyományos adósságkezelés intézményeinek és gyakorlatának további fejlődését. Nyilvánvaló ugyanis, ha különleges, rendhagyó eszközökkel és módon meg lehet szabadulni a működést veszélyeztető kötelezettségektől, mentesülni lehet a káros hatásoktól, akkor senki sem választja a sokkal nehézkesebb utat. A hazai rendszerben már korábban meglévő, hagyományosnak tekinthető adósságrendezési eljárás továbbfejlesztése azért is fontos, mivel a különleges intézkedések után is szükség lehet hagyományos, bevett megoldási útra, különösen, ha egyes – az eladósodást eredményező – feltételek újratermelődnek. Az adósságrendezést paradox módon keletkezéskori eszköznek tekinthetjük a közpénzek védelmében, rendezett formaként értelmezhetjük, amelyik a

problémakezelést a költségvetési gazdálkodás szokásos medrébe tereli.

A felvázolt téma vizsgálata szükségessé teszi a magyar önkormányzati rendszer eladósodáshoz vezető útjának áttekintését, s e folyamat elemzését. Ehhez a korábbi rendszer költségvetési adatainak a bemutatása is elengedhetetlen. Vajon a korábbi szabályozás volt tökéletlen vagy az önkormányzatok gazdálkodtak helytelenül? Eközben természetesen indokolt a költségvetési gazdálkodásban bekövetkező változásokat is szemügyre venni 2010 után, különösen az új önkormányzati törvény miatt. Előbbieken túl az adósságkonszolidációt követő további lépések és eszközök elemzését is fontosnak tartom, melyek célja az újabb adósságfelhalmozás megakadályozása lenne.

1. Előzmények: adósság a forrásszabályozás idején (1990–2010)

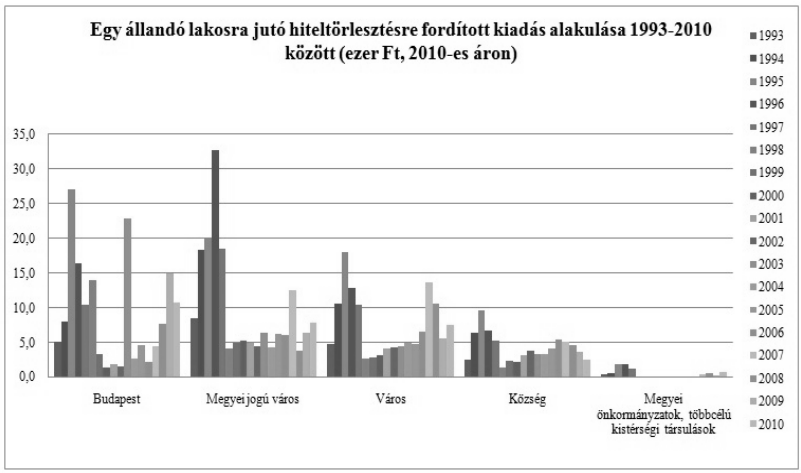
A rendszerváltást követően kialakult ún. forrásszabályozási struktúra egyik kritikájaként szokták felhozni, hogy az nem nyújtott elegendő forrást az egyes feladatok ellátásához, ezért az önkormányzatok hitelfelvételre, kötvénykibocsátásra kényszerültek. Míg a hitelfelvételt a költségvetés bevételei között említhetjük, mivel pénzügyi forrásként jelenik meg, addig a hitel törlesztése a költségvetés kiadási oldalán jelentkezik. Utóbbi volt az, mely egyes önkormányzatoknál nehéznek bizonyult, s egyre nagyobb problémát okozott a kétezres évek végére. A probléma nyílván nem akkor kezdődött, sokkal korábbra kell visszatekintenünk, hogy megértsük a különböző folyamatokat és a miérteket. Kezdjük az újonnan kialakuló rendszer első éveitől.

A 4. ábra az egy főre jutó hiteltörlesztések kiadásait mutatja 1993 és 2010 között. Látható, hogy a ’90-es évek elején sokkal nagyobb összeget költöttek az önkormányzatok hiteltörlesztésre, mint az azt követő években. 1995-ben és 1996-ban a legmagasabbak az értékek, aminek az oka az, hogy 1996-ig mindenféle jogi korlát nélkül vehettek fel hitelt a helyi önkormányzatok, csupán egy 1996-os jogszabályváltozás eredményeképpen[197] került bevezetésre, hogy a saját bevételek 70%-ánál nem lehet nagyobb az önkormányzati hitelfelvétel mértéke. Ennek köszönhetően 1998-ra már jelentősebben csökkentek a hitelösszegek. Majd 2007-től figyelhető meg egyfajta általános növekedés a hiteltörlesztések tekintetében, ami egyfelől az uniós források felhasználásához szükséges önrész biztosítása érdekében, másrészt a válság hatására csökkenő központi

[197] 1996. évi XXV. törvény

támogatás kompenzálására felvett hitelek miatt realizálódott.

1. ábra



Forrás: az MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport adatbankja alapján saját szerkesztés

Ha az adatokat településkategóriák alapján elemezzük, akkor látható, hogy a megyei jogú városokat terhelte leginkább a hiteltörlesztés problémája. A főváros és más városok közel azonos szinten voltak, s ehhez képest a községek kisebb arányban költöttek hiteltörlesztésre. Ugyanakkor az 1998 utáni időszakban a kategóriák között kiegyenlítettebb volt a mérték, majdnem azonos mennyiségben szerepelt a költségvetés kiadásai között a hiteltörlesztés. A hitelek szerkezetét tekintve egyébként elmondható, hogy jellemzően fejlesztési hitelekről volt szó, különösen az utolsó évtizedben az uniós források önrészének biztosítása érdekében, de jelentősek voltak a működési célra felvett hitelek is, amelyek a feladatok folyamatos decentralizálásával hozhatók összefüggésbe (Vigvári, 2006: 232–245). A megyei önkormányzatok és kistérségi társulások csekélyebb feladataiknak megfelelően kevesebb hitelállománnyal rendelkeztek, így minimális volt a kiadásuk is e körben. Megállapítható tehát, hogy a települések relációjában a legnagyobb arányt képviselő községek költöttek a legkevesebbet hiteltörlesztésre egy állandó lakosra számítva; megpróbáltak szűkös kereteikhez igazodni vagy épp nem voltak hitelképesek, így nem is lehetett hitelállományuk.

Megemlíthető továbbá, hogy a hitelfelvétel egyes önkormányzatoknál a

működési kiadások fedezetéül szolgált, melynek indoka a finanszírozási rendszer nem megfelelő szerkezete volt. Az általános vélekedés az, hogy alulfinanszírozottak voltak az önkormányzatok, s ezért kényszerültek plusz források után nézni, ami részben a helyi adók kivetése, részben pedig a hitelfelvétel, kötvénykibocsátás útján realizálódott. Az alulfinanszírozottság pedig abból eredhetett, hogy a helyi szinten ellátandó feladatok köre folyamatosan bővült, míg a támogatások mértéke nem tartott azzal lépést (Bordás, 2015: 129–147). A szabályozás az új önkormányzati törvény megalkotása során e problémákra is megpróbált választ adni, melynek egyik fontos állomása volt az adósságkonszolidáció is. A továbbiakban e változások kerülnek bemutatásra.

2. A helyi közfeladatok átstrukturálása a gazdálkodás fenntarthatósága érdekében

2011 végén elfogadásra került a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Mötv.). De nemcsak az új szabályozás hozott változást, hanem az azóta elindult reformfolyamat is, amely alapvetően megváltoztatta a helyi közfeladatok körét és finanszírozását, valamint a helyi pénzügyi autonómia mértékét a korábbi rendszerben érvényesülni vélt vagy valós feszültségek okán (Horváth M., 2015: 111–112).

Új a rendszerben, hogy a Mötv. helyi közügyekről és helyben biztosítható közfeladatokról tesz említést, mely utóbbi fogalomhasználat azelőtt nem volt bevett. Ez alatt olyan feladatokra gondolhat a jogalkotó, melyek nem helyi közügyek, de nem is kizárólagos államigazgatási feladatok, esetükben tehát egyfajta megosztott részfeladatokról beszélhetünk (Balázs, 2012: 63). További változás, hogy differenciált feladat- és hatáskört határoz meg a törvény.[198] Ez válasz lehet a korábbi szabályozásra, mely csak eshetőlegesen deklarálta, hogy eltérő feladatai lehetnek a különböző nagyságú önkormányzatoknak. Ahogyan a jogszabály fogalmaz, a községi önkormányzat köteles ellátni mindazokat a törvényben meghatározott feladatokat, amelyek a helyi lakosság alapvető létfeltételeit, az ehhez szükséges közszolgáltatások közvetlen igénybevételének lehetőségeit biztosítják. A járásszékhely városi, valamint a városi önkormányzat olyan közszolgáltatásokat lát el, melyeket saját területén és vonzáskörzetében, vagy a járás egész területén gazdaságosan, hatékonyan és

[198] 2011. évi CLXXXIX. törvény, 11. §. (1) bek.

a szakmai előírásoknak megfelelően képes biztosítani. A megyei jogú város települési önkormányzata – törvényben meghatározottak szerint, az abban foglalt kivételekkel – azokat a közszolgáltatásokat is biztosítja, melyek saját területén túl, a megye egészére vagy nagy részére kiterjednek.[199] Méretgazdaságossági okokból egyszerűbben, költséghatékonyabban szervezhető közfeladat-ellátást kívánt tehát a törvény megteremteni.

Az említett feladatok meghatározásánál négy szempontot[200] kell különösen figyelembe vennie a jogalkotónak: a gazdasági teljesítőképességet, a lakosságszámot, a közigazgatási terület nagyságát és a feladat jellegét. Garanciális elemként megjelenik, hogy az ellátáshoz szükséges személyi, tárgyi, szakmai, gazdasági feltételeket is meg kell határozni a feladatot előíró törvényben.[201]

A feladatátvállalás szabályait is rögzíti a Mötv., mely alapján a nagyobb önkormányzatok számára előírt feladatokat átvállalhatják kisebb önkormányzatok is. Ez arra ad lehetőséget, hogy a kisebb méretű, ugyanakkor nagyobb saját bevételi forrásokkal rendelkező települések saját pénzügyi autonómiájukat kihasználva, a helyi közösség igényeinek megfelelően láthassanak el különböző feladatokat. Ehhez viszont az kell, hogy e feladatokat a lakossági igények indokolják és azt gazdaságosabban, legalább változatlan szakmai színvonalon lássák el az önkormányzatok, többlet állami támogatás igénybevétele nélkül.

Az önkormányzatok továbbra is szabadon vállalhatnak fel helyi közfeladatokat, viszont azzal nem veszélyeztethetik a kötelező feladataik ellátását.[202] Ezzel próbálja meg a törvény elejét venni annak, hogy egyes önkormányzatok túlvállalják magukat, és veszélyeztessék a költségvetési stabilitásukat, azaz a közpénzek felhasználására vonatkozó újabb korlát jelent ezzel meg. A Mötv. rendelkezik az állami feladatok ellátásáról is. Deklarálásra került, hogy, ha állami feladat átadására kerül sor, az csak megállapodás útján és a szükséges források biztosításával lehetséges. Ez pedig válasz lehet – a korábbi időszakban tapasztalt – folyamatos feladatátadásra, s a gazdálkodás stabilitása veszélyeztetésének megoldására.

Megváltoztak tehát a feladattelepítés elvei és szabályai, szűkebb keretek közé szorítva a helyi közfeladat-ellátást és gazdálkodást, melynek célja egyértelműen a stabil, átlátható, hatékony önkormányzati gazdálkodás

---

199 2011. évi CLXXXIX. törvény, 20–21. §. (2) bek.
200 2011. évi CLXXXIX. törvény, 11 §. (2) bek.
201 Az Alaptörvény 34. §. (1) bekezdése is kimondja, hogy az előírt feladattal arányos költségvetési támogatásra jogosultak a helyi önkormányzatok.
202 2011. évi CLXXXIX. törvény, 10. §. (2) bek.

megteremtése, mely a közpénzek védelme miatt fontos.

A helyi önkormányzati feladatok körét tartalmazza a Mötv. a „különösen” jelző használata mellett, azzal a kiegészítéssel, hogy a részletszabályokat ágazati törvények adják meg. A felsorolás nem teljes, a Mötv. azt is rögzíti, hogy a helyi közügyek, közfeladatok körében ellátandó további feladatokat törvény is megállapíthat. A lajstromot megvizsgálva látható, hogy számos feladat kikerült a példálózó felsorolásból, más feladatok pedig rögzítésre kerültek az önkormányzati törvényben. Ezek egy része ugyanakkor korábban is helyi feladat volt, csak külön jogszabályok tartalmazták őket .

A feladatok tekintetében a legfontosabb változások egyike, hogy 2012. január 1-jétől a fővárosi és megyei önkormányzatok fekvőbeteg ellátása, majd 2012. május 1-jétől a települési önkormányzatok fekvőbeteg szakellátása állami feladat lett. A másik nagy változás az, hogy 2013. január 1-jétől állami feladattá vált az alapfokú oktatás megszervezése, biztosítása is, az önkormányzatoknál csak az óvodai ellátás maradt. Előbbiek azért lényegesek, mert e két feladat tette ki a helyi költségvetésekben a legnagyobb kiadási tételeket. Továbbá a helyi önkormányzatok által ellátott államigazgatási feladatok köre is jelentősen lecsökkent, a kormányhivatali rendszer felállításával például az okmányügyek, a szabálysértési ügyek, majd 2015 márciusától a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások szintén átadásra kerültek. Ez utóbbival a központi kormányzat és az önkormányzatok közötti feladatmegosztás a szociális ellátások területén is átalakult.

Nemcsak a közfeladat centralizálására láthatunk példát, hanem korábban önkormányzati törvényben nem nevesített feladatok helyi szintre telepítésére is. Ilyen például a helyi közfoglalkoztatás megszervezése; a települési környezet tisztaságának biztosítása; a rovar- és rágcsálóirtás; a kistermelők, őstermelők számára értékesítési lehetőségek biztosítása. Bár érdemes azt is megjegyezni, hogy e feladatok nem járnak nagy költségvetési kiadással, főleg, hogy több települési önkormányzat már korábban is látott el hasonló teendőket.

3. A helyi költségvetés átláthatóságát elősegítő új szabályok

A feladatszerkezeten túl a helyi költségvetési keretek is újraszabályozásra kerültek. Ennek egyik leglényegesebb elme, hogy működési hiány nem

tervezhető,[203] azaz nem lehet negatív eredményű költségvetési rendeletet elfogadni. Ez a szabály a fenntartható költségvetési gazdálkodás, valamint az eladósodás elkerülése érdekében került bevezetésre, illetve a jogszabály megalkotása során már tapasztalható eladósodás megállítása is célja lehetett.

Egyértelmű tehát, hogy korlátok közé szorítja az önkormányzatok gazdálkodását a jogalkotó, hiszen a Mötv. deklarálja azt is, hogy az önkormányzatok veszteséges gazdálkodásáért a központi költségvetés nem vállal felelősséget.[204] Vagyis az újonnan képződő hitelállományról van szó, mert ahogyan majd beszélünk róla, a rendszer fenntarthatósága érdekében 2011-től több körben vállalta át az állam az önkormányzatok korábbi hitelállományát. A Mötv. 121–124. §-ai szerint a helyi önkormányzat fizetőképességének megszűnése esetén az önkormányzat pénzügyi helyzetének rendezése adósságrendezési eljárás keretében történik, azaz ez tekinthető az önkormányzati adósságkezelés „rendes", hagyományos eszközének.

A hitelfelvétel lehetőségét és feltételeit a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény[205] szabályozta újra (továbbiakban Stabilitási tv.), így az önkormányzatok érvényesen kizárólag a Kormány előzetes hozzájárulásával vállalhatnak a Polgári Törvénykönyv szerinti kezességet és garanciát, valamint köthetnek adósságot keletkeztető ügyletet.[206] További korlátozást tartalmaz az a szabály, hogy a települési önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyletet csak abban az esetben írhatnak alá, ha a hatályos helyi adó rendeletük alapján a helyi iparűzési adót vagy a vagyoni típusú adók (telekadó, építményadó) közül legalább az egyiket vagy a magánszemélyek kommunális adóját bevezették.[207] Valamint lényeges rendelkezés, hogy az önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyletekből származó éves fizetési kötelezettsége nem haladhatja meg az adott önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50%-át.[208]

2017. január 1-től némiképp finomult a szabályozás azzal, hogy az önkormányzatok a Kormány előzetes hozzájárulásával kizárólag jogerős és végrehajtható bírósági határozatban foglalt fizetési kötelezettségüknek teljesítésére és a központi költségvetésből nyújtott európai uniós vagy más

[203] 2011. évi CLXXXIX. törvény, 111. §. (4) bek.
[204] 2011. évi CLXXXIX. törvény, 112. §. (2) bek.
[205] 2011. évi CXCIV. törvény
[206] 2011. évi CXCIV. törvény, 10. §. (1) bek.
[207] 2011. évi CXCIV. törvény, 10. §. (2) bek.
[208] 2011. évi CXCIV. törvény, 10. §. (5) bek.

nemzetközi szervezettől elnyert – nem fejlesztési célú – pályázatuk önrészének biztosítására köthetnek naptári éven túli futamidejű működési célú adósságot keletkeztető ügyletet.[209] A törvény gyakorlati megvalósulása során merült fel kérdésként, hogy mi a helyzet az önkormányzati vállalatok hitelfelvételével, mely azért érdekes, mert – ahogy a közpénz fogalmának tág értelmezése során már utaltunk rá – e szervezetek is közpénzzel gazdálkodnak. 2017-től a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetnek nem minősülő, kizárólagosan önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaság és az ilyen gazdasági társaság kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaság egy naptári évet meghaladó adósságot keletkeztető ügyletére az önkormányzatokra vonatkozó fentebb ismertetett szabályok a mérvadóak.[210]

A Mötv. 16. §. alapján is az állami beavatkozás erősödésére lehetünk figyelmesek, e szerint, ha az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettség határideje eredménytelenül telne el, vagy a határidőben történő teljesítés elmaradásának reális veszélye fennállna, a Kormány a kötelezettséggel összefüggő beruházás megvalósításáról saját hatáskörben gondoskodhat. Az érintett helyi önkormányzat köteles a beruházás megvalósításához szükséges, tulajdonára vonatkozó intézkedések tűrésére. Ami egyfelől segítség, másfelől az autonómia csökkentésével járó beavatkozás. A cél ugyanakkor világos: az uniós támogatások kapcsán a minél jobb forrásabszorpció, továbbá a nemzetközi kötelezettségek teljesítésének a biztosítása.

A régi önkormányzati törvény idején nem volt közvetlen pénzügyi jogi jogkövetkezménye annak, ha a képviselő-testület nem fogadott el időben költségvetési rendeletet, pedig az súlyos hatással járhat a gazdálkodására nézve.[211] E téren is változás történt, ugyanis a Mötv. 115. §. (2) bekezdése alapján, ha a helyi önkormányzat a költségvetési évre vonatkozóan nem rendelkezik elfogadott költségvetéssel, illetve nem fogadja el zárszámadást, vagy különféle államháztartási beszámolási kötelezettségeinek nem tesz eleget, akkor a határidő elteltét követő hónaptól a mulasztás megszüntetését követő hónapig a nettó finanszírozás keretében nyújtott támogatásainak folyósítása felfüggeszthető. Ezáltal motiváltabbá váltak az önkormányzatok,

[209] 2011. évi CXCIV. törvény, 10/A. §.
[210] 2011. évi CXCIV. törvény, 10/E. §.
[211] Lásd például: 2009 Budapest, Fót; 2010 Szombathely; 2011 Szeged. Ugyanakkor 2010-ben módosításra került – még a korábbi – államháztartásról szóló törvény, mely alapján, ha nincs időre elfogadott költségvetése egy településnek, akkor megnyílik a lehetőség a támogatások felfüggesztésére.

hogy időben fogadják el a szükséges dokumentumokat, teljesítsék beszámolási kötelezettségüket.

A helyi gazdálkodás újragondolt szabályozása körében meg kell említeni a központi kormányzati támogatási rendszer változását is, mely a Mötv. alapján feladatalapú támogatási rendszert jelent.[212] A változás fő iránya a feladatokhoz kötötten fordítható támogatások bevezetése, valamint a helyi adóbevételek során érvényesítendő hasonló metódus, melyről a következő egységben – mint az adósságkezelés egyik technikájáról – lesz szó.

Előbbi szabályok és változások hatására – különösen a feladatmennyiség csökkenése révén – jelentősen zsugorodtak a helyi önkormányzati költségvetések, s a központi költségvetési támogatások. Az alapfokú oktatás és a fekvőbeteg ellátás generálták korábban a legnagyobb helyi költségvetési kiadási tételeket. A változások hatására egyes települések esetében akár a harmadára, felére is visszaesett a helyi költségvetések főszáma (Szente, 2014: 5). 2012-ig a helyi önkormányzati alrendszer kiadásai a GDP 11–12%-át tették ki, ami uniós összehasonlításban közepes szintű forrásdecentralizációról árulkodott (Sivák–Vigvári, 2012: 173). A feladatszerkezet és a finanszírozási rendszer átalakítását követően a helyi önkormányzati kiadások 2016-ra a GDP 6,1%-ára estek vissza, amivel az alacsonyabb decentralizált forráselosztást megvalósító országok köréhez csatlakoztunk (Bordás, 2017: 56–64).

2011-től négy lépésben sor került az önkormányzati alrendszer adósságkonszolidációjára is, melynek keretében mintegy 1368 milliárd forint adósságot vállalt át a központi kormányzati alrendszer.[213] Ennek hatására a helyi költségvetésekből szinte egészében eltűntek a hiteltörlesztéssel kapcsolatos kiadások. Bár az is igaz, mint korábban utaltunk rá, hogy nem az adósság mértéke, mindinkább összetétele és az eladósodás tendenciája okozott problémát. Hatással van a fentiekre az is, hogy a Mötv. szabályozása értelmében működési hiány már nem tervezhető a helyi költségvetésekbe.

A rendszerben tehát továbbra is megmaradt a működési és dologi kiadások túlsúlya, bár mértékük a feladatok centralizációjával csökkent. A felhalmozási és tőkejellegű kiadások nagysága is csökkent, másrészt a forrásszerkezet átalakult, ugyanis megszűntek a korábbi cél- és címzett

[212] 2011. évi CLXXXIX. törvény, 117–118. §.
[213] Lentner, 2014: 330–344. vö. a Nemzetgazdasági Minisztérium közérdekű adatigénylés útján nyújtott adataival.

támogatások, a normatív támogatások kötött felhasználásúvá váltak, továbbá felszámolták a korábbi kamatkiadások nagy részét is az adósságkonszolidáció révén.

4. Az adósságkonszolidációhoz vezető út

Az adósságállomány felhalmozódása több évtizedes folyamat eredményeképpen következett be. A finanszírozás megváltoztatásával gyógyírt kívántak adni a forrásszabályozási rendszer hibáira, melynek körében az alulfinanszírozottságot emeltem ki többek között, ami az önkormányzati alrendszer eladósodásához vezetett. Így érdemes a feladatfinanszírozás bevezetésével párhuzamosan végbemenő adósságrendezést is áttekinteni, hiszen a helyi feladatok körének változása mellett ez volt a másik fontos, vagy fontosnak deklarált folyamat, amely a legjelentősebb változásokat hozta. Sőt, egyesek szerint az adósságkonszolidáció az önkormányzati rendszer több mint húsz évének legnagyobb csapása volt (Hegedűs–Péteri, 2014). Jelen rész célja tehát az adósságkonszolidáció legfőbb állomásainak bemutatása, valamint hatásának értékelése, de a klasszikusnak tekinthető adósságrendezési eljárás szabályozása nem kerül részletesen bemutatásra.[214]

Elsőként szükséges az adósság fogalmának tisztázása ahhoz, hogy az adósságrendezésről beszélni lehessen. Általános megfogalmazásban adósság alatt a pénzügyi instrumentumokban (hitel, kötvény) fennálló, hitelviszonyon alapuló kötelezettségeket, továbbá lejárt szállítói tartozásokat és a kamatkiadásokat értjük (Zsugyel, 2009: 271). Az adósságot keletkeztető ügyletek körét és az államadósság számítási módszerét a Stabilitási tv. tartalmazza.[215]

Mint már említettem az önkormányzati alrendszer eladósodása a rendszerváltástól fokozatosan alakult ki, mely több okra vezethető vissza. Az egyik, hogy a helyi feladatok számának emelkedésével nem tartott lépést a finanszírozási rendszer, tehát a feladatok decentralizálásával az adósság is decentralizálásra került. Másfelől megemlíthetjük azt is, hogy a helyi fejlesztések érdekében, sokszor az európai uniós támogatás igénybevételéhez kapcsolódóan beruházási célú hitelek felvételére kényszerültek az önkormányzatok. Megjegyzi Lentner, hogy ez azért is volt problémás, mivel a központi költségvetésből beruházásra adott forrásokat

[214] Lásd erről részletesebben: Gyirán, 2016.
[215] 2011. évi CXCIV. törvény, 2–3. §.

sokszor bújtatottan a folyó hiány kiegyenlítésére használták (Lentner, 2014: 332). Ami pedig a beruházásokra felvett hiteleket illeti, azok legtöbbje nem termelő beruházásra lett fordítva, hanem jellemzően középületek felújítására, közösségi célú létesítmények kialakítására vagy épp infrastruktúra-fejlesztésre. Gondot okozott továbbá az is, hogy a megvalósult beruházások fenntartására sem rendelkeztek kellő fedezettel az önkormányzatok.[216] Ezt az egész helyzetet súlyosbította a gazdasági világválság kibontakozása, mely elmélyítette a problémákat. Viszont ahogyan korábban is láttuk, az adósságtörlesztés nagyságrendje csupán pár százalékát tette ki az önkormányzati rendszer kiadási oldalának, és a településkategóriák figyelembevételével sem állítható egyértelműen az, hogy általános eladósodás lett volna jellemző.

Az adósságkonszolidáció előkészítése előtt az Állami Számvevőszék számos vizsgálatot végzett, és több jelentést kiadott az adósságállománnyel kapcsolatban. Egy 2012-es jelentésből kiderül (ÁSZ, 2012: 93–97, 115–119), hogy az adósságállomány jellemzően a megyei önkormányzatoknál, a nagyobb városoknál és a megyei jogú városoknál összpontosult, a kisebb települések adóssága összesen, az államadósság egészéhez képest elenyésző volt. A jelentés szerint a 2010 végén fennálló 1257 milliárdnyi önkormányzati adósság több mint 84%-át a nagyobb városok és megyék adóssága tette ki.[217] Ez is azt bizonyítja, hogy az egész rendszerre levetített általános és jelentős eladósodás nem helytálló. De természetesen nem szabad elbagatellizálni a kérdést, mert ahogyan több tanulmány is utal rá az adósságok összetétele révén az önkormányzati alrendszer pénzügyi kockázata fokozatosan romlott (Lenter, 2014: 333; Vasvári, 2013: 156).

Az önkormányzati szektor hitel- és kötvényállományának alakulását mutatja az alábbi 5. ábra a válságot megelőző évektől a 2010-es kormányváltás időszakáig. Bár érdemes megjegyezni, ahogy Gyirán Zoltán is utal rá, a legnagyobb adósságállomány felhalmozódása a 2002 és 2008 közötti időszakra tehető (Gyirán, 2016: 183). Fontos azt is jelezni, hogy ahány statisztika, annyi féle adatot találhatunk az adósság pontos összegére nézve, így igazából a nagyságrendeken van a hangsúly. A 2010 végén

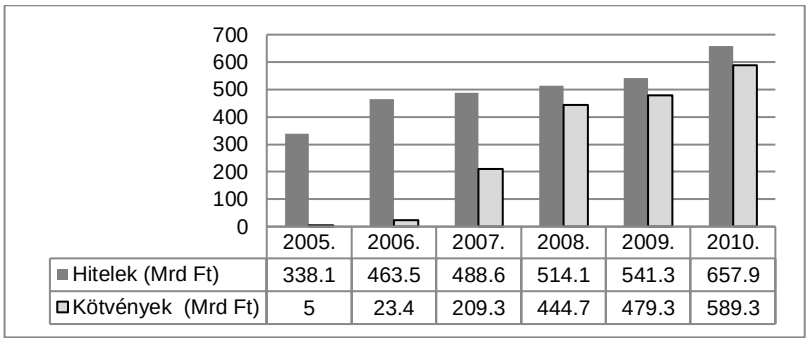
[216] Így találkozhattunk olyan helyzetekkel, mint Nyíradonyban, ahol az önkormányzat uniós forrásból és hitelből uszodát építtetett, de annak üzemeltetésére már nem volt fedezete, ezért két évig üresen állt az intézmény. www.vs.hu (2017.01.22.)

[217] A 19 megyei és a 23 megyei jogú városi önkormányzatot terhelte az adósság 40%-a (501 Mrd Ft), a 304 városi önkormányzatot 31%-a (383 Mrd Ft). A fővárosi és a kerületi önkormányzatok adósságállománya együttesen 22% (270 Mrd Ft), míg a nagyközségeké, községeké összesen 7% (93 Mrd Ft) volt.

fennálló teljes adósság mértékét 1257 milliárd forintra tehetjük. Ha ezt összevetjük a teljes államadósság-állománnyal, mely ekkor a MNB adatai alapján 21749 milliárd forint volt, akkor azt látjuk, hogy az önkormányzati adósság annak alig egyhuszadát tette ki. Ahogy az ÁSZ jelentése is fogalmaz, a problémát nem az adósságtömeg mértéke, hanem a gyors növekedése okozta, mely a későbbiekben komoly kockázatot jelenthetett volna (Domonkos, 2012: 166).

2. ábra

A hitel- és kötvényállomány alakulása 2005 és 2010 között (Mrd Ft)



	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
Hitelek (Mrd Ft)	338.1	463.5	488.6	514.1	541.3	657.9
Kötvények (Mrd Ft)	5	23.4	209.3	444.7	479.3	589.3

Forrás: Tállai, 2011

Az 5. ábráról leolvasható, hogy az adósság folyamatosan növekedett, mely nem a hitelfelvételben, mindinkább a kötvénykibocsátásban gyökerezett. Ha ezt az adósságot egy lakosra vetítették volna, akkor 125 ezer forint helyi adósság jutott volna minden egyes főre. Érdekesség, hogy a 2010-es növekedésben már nem az új hitelfelvétel vagy kötvénykibocsátás játszott szerepet, hanem a devizában fennálló tartozások árfolyamváltozásai (ÁSZ, 2011: 2). Az előzőekben nem lett említve, de a folyamatban komoly kockázatott jelentett az önkormányzati vállalatok eladósodása is, melyek a közfeladat-ellátás egyik meghatározó elemei voltak (ÁSZ, 2012). A 2010-es választások eredményeképpen felálló új kormány zászlajára tűzte az államadósság csökkentését – számos jogszabályban és formában célozva azt –, melynek egyik eleme lett az önkormányzatok adósságkonszolidációja.

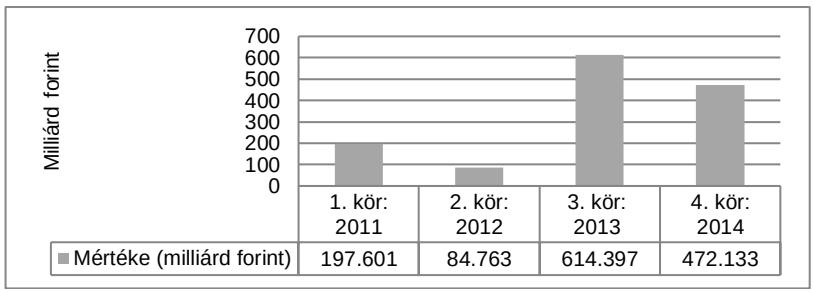
5. Az adósságkonszolidáció, az önkormányzatok kimentése

Maga a folyamat négy lépcsőben zajlott. Első körben 2011 végén a megyei

önkormányzatok több mint 197 milliárd forintnyi adósságát vállalta át a központi kormányzat, melynek egyik indoka a megyei szint intézményfenntartó és közszolgáltatás-szervező feladatának megszűnése volt. A második kör 2012. december 31-én zárult le, melyben az 5000 fő alatti lakosságszámmal rendelkező települések adósságát váltották ki. Ez egy látványos intézkedés volt, hiszen az önkormányzatok több mint felét érintette, de pont náluk állt fent legkevésbé az eladósodottság. Jól mutatják ezt az adatok, hiszen 1710 települési önkormányzat és 10 többcélú kistérségi társulástól csupán 84 milliárd forintnyi adósság került átvállalásra. Majd 2013-ban következett a harmadik kör, mely keretében az 5000 fő lakosságszám feletti települések adósságát részlegesen konszolidálták a települések adóerő-képességének függvényében 40–70% közötti mértékben. Bár ez mindösszesen 278 települést érintett, de több mint 614 milliárd forint összegben. Az utolsó nagy dobásra 2014 februárjában került sor, amikor is immáron valamennyi település – lényegében már csak a városok maradtak hátra –, összesen több mint 472 milliárd forintnyi adósságát vállalta át a központi kormányzat.[218] Az adósságkonszolidáció négy körének összesített adatait mutatja a 6. ábra, melyből látható, hogy *1368,894 milliárd* forintjába került a teljes adósságkonszolidáció a központi költségvetésnek.

3. ábra

Az adósságkonszolidáció négy évének összesített adatai



Forrás: a Nemzetgazdasági Minisztérium által közérdekű adatigénylés útján nyújtott adatok alapján saját szerkesztés

Az adatok láttán érdemes leszögezni, hogy a különféle

[218] 2013. évi CCXXX. törvény 67– 68. §., továbbá a www.kormány.hu oldalon közzétett adatok alapján (2017.05.26).

adatszolgáltatások tartalma között nincs teljes egyezőség, ahogyan a költségvetési zárszámadásokból sem állapítható meg pontosan, hogy mennyit költött az állam az önkormányzatok adósságkonszolidációja során, de összességében talán az 1368 milliárd forint állhat közel a valósághoz. Mindennel együtt a 3173 – KSH 2013-as adatai alapján – települési önkormányzat közül 2016 volt érintett valamelyik körben, valamint a megyei önkormányzatok és egyes társulások.

Az adósságkonszolidáció négy körét követően 1175 olyan önkormányzat marad, amely nem részesült juttatásban, mivel nem volt adóssága. Itt persze felmerül a kérdés, hogy ezek az önkormányzatok felelősen gazdálkodtak-e, vagy csupán nem volt lehetőségük hitelhez jutni. Ettől függetlenül a Kormány a jó gazdálkodást kompenzálva egy ötéves programot hirdetett meg 2014-ben, melyben az adósságkonszolidációban nem érintett önkormányzatokat támogatta. A Kormány tájékoztatása szerint végül 1172 önkormányzat kapott pályázati úton összesen 43 milliárd forint támogatást,[219] ám a korábbiakkal ellentétben 2016-ban véget is ért a program. Természetesen a jelenlegi gyakorlatot felismerve kötött felhasználású támogatásra lehetett pályázni, többek között épületek, utak, hidak, járdák, csapadékelvezetési rendszerek fejlesztésére, köztemető felújítására, településrendezési tervek készítésére, valamint a helyi munkahely teremtési (közmunka) programok megvalósítására.[220] Sőt 2016-ban ez kiegészült azzal, hogy olyan épületek felújítását és megvásárlását is megengedte a költségvetési törvény, amelyek a jövőben a kötelező önkormányzati feladatellátást (óvodai nevelés, szociális feladatok, kulturális feladatok, igazgatási tevékenység) szolgálják majd.[221]

A folyamat részletekbe menő ismertetése nélkül is láthatóvá válik, milyen nagyságrendekről és milyen hatásról beszélhetünk az adósságkonszolidáció negyedik körének lezárását követően. Ugyanakkor az önkormányzati alrendszer „kimentése” és annak ára nehezen értelmezhető, hiszen az egész folyamat kiindulópontja arra vezethető vissza, hogy a korábbi forrásszabályozási rendszer alulfinanszírozottsága révén adósságállomány alakult ki lokális szinten. Ennek kezelésére a feladatfinanszírozásra történő átállás és a kormányzati ideológiában meghúzódó erős állam elmélete egyetlen kiutat rajzolt fel az önkormányzatok számára. A legjelentősebb helyi feladatok ellátásának

[219] 2014-ben 12,1 milliárd forint, 2015-ben 9,5 milliárd forint támogatást nyújtottak, míg 2016-ban kifizették egyben a következő évekre tervezett összegeket is 21,4 milliárd forint értékben.
[220] www.kormany.hu (2017.03.21.)
[221] 2015. évi C. törvény, 3. sz. melléklet II/8. pont.

centralizálásával alapot teremtettek a helyi adósság átvételére is, vagy épp fordítva. Ahogyan Horváth M. Tamás fogalmaz (Horváth M., 2014: 6): *„… a válság és a beavatkozás vélt szükségessége okot, a „rendteremtés" könnyen elfogadható célt adott az átalakítás számára."* Kiemeli továbbá, hogy a válsághelyzet lefestése téves volt, melynek egyetlen célja az elkerülhetetlen beavatkozás látszatának keltése. Tehát az új finanszírozási rendszer meg sem próbálta kezelni a korábbi hibákat, mindenkinek egyszerűbb volt a kártyák újraosztásával, tiszta lappal folytatni a munkát.

Megjegyezendő, hogy az adósságkonszolidáció eszközét nem támogatók, azt az érvet szoktál felhozni, hogy a puha költségvetési korlát alkalmazásával egyes önkormányzatok még a garanciális szabályok bevezetésével sem fognak felelősen gazdálkodni, annak reményében, hogy majd úgyis kimenti őket a központi kormányzat, ha probléma adódna (Gyirán, 2016: 217).

A helyi szint szerepkörének csökkentése mellé erősebb garanciális szabályok léptek életbe, melyek a korábbi „felelőtlen" gazdálkodás megakadályozását hivatottak szolgálni – a jogalkotó szerint. A Mötv. és a Stabilitási tv. szabályai által egy erősebb költségvetési korlátokkal rendelkező rendszer felé mozdultunk el. Ezzel együtt talán azt mondhatnák, hogy elérte a kormányzat a célját, az önkormányzati alrendszer teljes adóssága felszámolásra került. Aztán kiderült tévedtek, mikor azt hitték, hogy megáll az adósság növekedése. Mint az már 2014 végén látható vált, az önkormányzati tulajdonú közfeladat-ellátó vállalatok léptek az eladósodás pályájára (Varga, 2016: 88–97). Erre válaszul, mint már említésre került, 2017-től az adósság-keletkeztető ügyletek jóváhagyása a kizárólagosan önkormányzati tulajdonban lévő vállalatok esetében is kötelező. Amennyiben e tendencia folytatódik, érdemes lesz annak vizsgálata, hogy milyen szerepet játszik a vállalatok hitelfelvételében a helyi közfeladatok ellátása során alkalmazott hatósági ármegállapítás, azaz a rezsicsökkentés és a többségi vagy kizárólagos önkormányzati részesedés előírása.

***

A közpénzek helyi szintű védelmének fontos eleme a helyi önkormányzatok gazdálkodását befolyásoló szabályrendszer. Mind a központi kormányzati szintről érkező támogatások, mind a helyben képződő források keletkezésére és felhasználására vonatkozó előírások az átlátható és fenntartható gazdálkodást kell, hogy szolgálják. Különösen igaz ez az olyan

speciális eszközökre, mint az adósságkonszolidáció, mely egyedileg kezelte a felelőtlen gazdálkodás hatását és következményeit.

Az adósság újratermelődésének megakadályozása érdekében a Mötv. erősebb garanciális szabályokat vezetett be a helyi költségvetési gazdálkodásban, a hitelfelvételben, jelentősen csökkentette a helyi közfeladatok és közszolgáltatások körét, próbát tett a feladatfinanszírozás bevezetésére, ami a gyakorlatban igazán sohasem valósult meg. A jelentősebb helyi közfeladatok centralizálásra kerültek, az önkormányzatoknál csak kisebb költségigényű teendők maradtak. A helyi költségvetési gazdálkodás többféle korlát közé terelődött, melyek bár a forrásszabályozási rendszer egyes hibáira gyógyírként szolgálhattak volna, de közben a helyi pénzügyi autonómia sérült. Ahogyan Hegedűs József és Péteri Gábor fogalmaz, a helyi költségvetések és a helyi közszolgáltatások működési logikájával ellentétes átalakítás történt, mely felszámolja az elmúlt évtizedek során elért pozitív eredményeket (Hegedüs–Péteri, 2015: 90).

Mint ahogy az adatok elemzése során is láttuk a helyi önkormányzati alrendszer adóssága önmagában, a teljes államadóssághoz mérve nem volt jelentős. Probléma annak összetételében volt, de meglátásom szerint az sem eredményezte volna a rendszer összeomlását, azért sem, mert az adósság legnagyobb része csupán az önkormányzatok kis százalékát érintette. Így önmagában az adósságkonszolidáció inkább csak eszköz volt a probléma gyors kezelésre, mint végleges gyógyír rá. A folyamat révén „jelentős” pénzügyi tehertől szabadították meg az önkormányzatokat, az autonómia oldaláról nézve viszont mindennek súlyos ára volt, mivel az adósság átvállalásával a legnagyobb helyi feladatok ellátását is átvette az állam, s ezzel a helyi költségvetés kiadási szintje jelentősen csökkent. Az eladósodás folyamata nem állt meg, ahogyan a Belügyminisztérium tájékoztatásából is kiderült (Pintér, 2014), az önkormányzatok ugyanis, ha már saját magukat nem képesek, akkor eladósítják vállalataikat. A konszolidációt követően 2014-ben a kizárólagosan önkormányzati tulajdonban lévő vállalatoknál 620 milliárd forint, a 10–50% közötti önkormányzati tulajdonú vállalatoknál pedig 382 milliárd forint adósság halmozódott fel, azaz 1002 milliárd forintos további adósság van az önkormányzati vállalatoknál. Kérdés az, hogy sor kerül-e az önkormányzati vállalatok kimentésére, vagy valóban „egyszer volt Budán kutyavásár”?

Felhasznált irodalom

Állami Számvevőszék (2011): *Összegző értékelés a középszint pénzügyi helyzetének ellenőrzési tapasztalatairól.* https://www.asz.hu/storage/files/files/Orsz%C3%A1ggy%C5%B1l%C3%A9snek%20sz%C3%B3l%C3%B3%20t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3k/osszegzo_ertekeles__1_.pdf (2017.01.20.)

Bailey, J. Stephen (1999): *Local Government Economics: Principles and Practice*. Houndmills: MACMILLAN Press.

Bartha Ildikó (2016)*:* Innováció a közfeladat-ellátás szervezésében. In: Horváth M. Tamás–Bartha Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest: Dialóg–Campus Kiadó., 761–774. o.

Bordás Péter (2015): Határtalan hatások a pénzügyi decentralizációban. In: *Miskolci Jogi Szemle*. 2015/1, 129–147. o.

Domokos László (2012): Kockázatok a működésben és növekedő eladósodás a magyarországi önkormányzatoknál. In: *Pénzügyi Szemle*. 57. évf., 2. sz., 165–173. o.

Gyirán Zoltán (2014): Az önkormányzati adósságrendezési konszolidáció finálója, „elégtétel" a jól gazdálkodóknak. In*: Jegyző és Közigazgatás.* 16. évf., 1. sz., 40–41. o.

Gyirán Zoltán (2016): Adósságkezelés, adósságrendezés az önkormányzati pénzügyekben. Egyetemi doktori (PhD) értekezés, DE Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. (Kézirat). http://jog.unideb.hu/documents/doktori_nyilvanosvita/gyiranzoltan-ertekezes_titkositott.pdf (2017.07.12.)

Hegedűs József–Péteri Gábor (2014): A helyi önkormányzatok államosítása. In: Magyar Bálint–Vásárhelyi Júlia (szerk): *Magyar polip 2: A posztkommunista maffiaállam*. Budapest: Noran Libro., 340–352. o.

Hegedüs József–Péteri Gábor (2015): Közszolgáltatási reformok és a helyi önkormányzatiság. In: *Szociológiai Szemle*. 25. évf., 2. sz., 90–119. o.

Horváth M. Tamás (2014): Helyi sarok. Sarkalatos átalakulások – A kétharmados törvények változásai 2010–2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályok átalakulása. In: *MTA Law Working Papers*. 1. évf., 4. sz., 1–12. o.

Horváth M. Tamás (2015)*: Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Budapest–Pécs: Dialóg–Campus Kiadó.

Lentner Csaba (2013): *Közpénzügyek és államháztartástan*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó.

Lentner Csaba (2014): A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. In: *Pénzügyi Szemle.* 59. évf., 3. sz., 330–344. o.

Musgrave, Richard A. (1959): *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill.

Pálné Kovács Ilona–Finta István (szerk.) (2014): *Zárótanulmány a hazai önkormányzatok finanszírozási helyzetéről*. Pécs: MTA KRTK.

Szente Zoltán (2014): Sarkalatos átalakulások – Az önkormányzati rendszer. In*: MTA Law Working Papers*. 1. évf., 29. sz., 1–11. o.

Varga Judit (2016): Az önkormányzati gazdasági társaságok helye, szerepe és korlátai. In: Hoffman István (szerk.): *Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodásról*. Budapest: HVG–ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 88–97. o.

Vasvári Tamás (2013): Önkormányzati beruházások finanszírozása az európai uniós támogatások tükrében. In: *Statisztikai Szemle*., 91. évf., 2. sz., 155–184. o.

Vigvári András (2002): Az önkormányzati pénzügyek közgazdaságtanának néhány alapkérdése. In: *Pénzügyi Szemle*. 47. évf., 2. sz., 138–151. o.

Vigvári András (2006)*:* Finanszírozási reform vs. feladatreform. Néhány szempont az önkormányzati rendszer reformjához. In: *Magyar Közigazgatás*. 56. évf., 3–4. sz., 232–247. o.

Zsugyel János (szerk.) (2009): *A közpénzügyek nagy kézikönyve*. Budapest: ComLex Kiadó.

Felhasznált jogszabályok jegyzéke

353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól

1990. LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

1990. évi C. törvény a helyi adókról

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

2011. évi CXCIV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról

2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról

Adat és egyéb források

http://ec.europa.eu/eurostat/data/databas

7. FEJEZET

A TELEPÜLÉSI ADÓ. MEGOLDÁS?

Bodás Péter

Bevezetés

A helyi önkormányzatok bevételi forrásainak szűkössége a forrásszabályozás idejétől kezdve jelentkezett. Sok esetben a közfeladatok ellátásához sem a kormányzati transzferek, sem a helyi bevételek nem voltak elegendőek. Ez nagy részben a feladattelepítés aránytalanságából eredt, de ahhoz a helyi forrásteremtő képesség alacsony szintje is hozzájárult. Az adósságkonszolidáció előzményei kapcsán már láthattuk, hogy a korábbi rendszer nem volt képes teljes egészében kezelni a települések közötti különbségeket, a költségvetés hiányát pedig hitelfelvétellel orvosolták, melyet az eladósodás, majd az adósság konszolidálása követett. Ez utóbbi megoldás inkább egyedi, speciális eszköznek fogható fel a közpénzekkel való gazdálkodás problémája körében. Így felmerül a kérdés, hogy a helyi bevételi szerkezet szabályozása, új elemekkel való kiegészítése a problémakezelés rendes eszközeként megfelelő válasznak tekinthető-e a gazdálkodás fenntarthatóságához?

Tekintsük most egyfajta válasznak a települési adó bevezetését és a klasszikus helyi adók újraszabályozását, s vizsgáljuk meg a költségvetési gazdálkodásra gyakorolt hatásukat! A helyben keletkező források – mint már láthattuk a nemzetközi összehasonlítás során – fontosak az önkormányzatok számára, így az ezekkel való gazdálkodás folyamatosan napirenden lévő kérdés, ahogy az is, hogy mennyiben korlátozható a pénzügyi autonómia a közpénzek eredményes felhasználása érdekében. A magyar települési önkormányzatok 2015. január elsejétől élhetnek azzal a lehetőséggel, hogy a korábbi helyi adókon kívül újabb adót vezessenek be olyan adótárgyra, melyet még nem terhel központi fizetési kötelezettség, és amelyet törvény nem tilt.

Jelen fejezet arra keresi a választ, hogy hogyan illeszkedik a hazai helyi adó- és bevételi rendszerbe ez az új bevételi forrás, s milyen lehetőségek állnak az önkormányzatok rendelkezésére eme adó vonatkozásában. Továbbá megvilágításra kerül az is, hogy a települési adóra vonatkozó szűk jogszabályi kör hogyan biztosítja a helyi adókkal szemben támasztott garanciákat.

1. A saját bevételek, mint a helyi közpénzek egyik lényeges formái

A saját bevételi források a helyi pénzügyi autonómia egyik legmeghatározóbb elemét képezik, melyek eltérő arányban vannak jelen az egyes országok önkormányzati rendszereiben. A saját bevételek fontosságára a pénzügyi föderalizmus elméletei is felhívták a figyelmet, hisz azok a helyi feladatok költséghatékony ellátásának egyik alapfeltételei lehetnek (Musgrave, 1959; Oates, 1972). Ezzel összefüggésben tehát a saját források arányának növelését hangsúlyozzák, mely a pénzügyi autonómián keresztül képes lehet a hatékonyság növelésére, természetesen az átláthatósági és az elszámoltathatósági szempontok rendszerbe építésével. Arra vonatkozóan viszont nincs egységes standard, hogy mekkora legyen a helyi saját bevételek nagysága. Ugyanakkor Richard Bird arra hívja fel a figyelmet, hogy a helyi bevételek arányának meghatározásakor a legnagyobb bevétellel rendelkező önkormányzatok kiadásainak finanszírozásához elegendő forrást kell biztosítani (Bird, 1993: 207–272). Ezzel szemben a bevételi oldalt vizsgálók azt helyezik előtérbe, hogy a hatékony feladatellátáshoz az önkormányzatoknak lehetőség szerint a minimális forrásköltséget kell biztosítaniuk a saját bevételeik révén (Kovács, 2014: 45–52).

Ennek tükrében érdemes egy pillantást vetni a saját bevételek arányának nemzetközi összetételére. A 2. táblázat a helyi közpénzek keletkezésének formáit vizsgálja, az állami támogatások és a saját bevételek arányát veti össze. Az alábbi adatok ismeretében elhelyezhetővé válik hazánk az európai modellek között. A saját bevételeknél – díjbevételek, magánjogi bevételek, szociális transzferek, helyi adók – jól látható, hogy hazánk esetében az összes forrás alig egyharmadát tették ki 2014-ben.

1. táblázat

Önkormányzati közpénzek keletkezési formái egyes európai OECD országokban, 2014

	A teljes bevétel százalékában					
	Állami támogatások	**Díjbevételek**	**Magánjogi bevételek**	**Szociális transzfere**	**Adóbevételek**	
	%	%	%	%	%	
Föderális és kvázi föderális országok	Ausztria	73,4	10,9	2,5	3,3	9,9
	Belgium	61,3	9,4	2,0	7,9	19,4
	Németország	26,8	12,6	1,8	4,2	54,6
	Spanyolország	51,8	8,6	0,6	0,3	38,7
	Svájc	21,6	21,2	3,0	0,4	53,8
Unitárius országok	Cseh	41,3	14,6	1,5	0,1	42,5
	Dánia	60,3	4,7	0,4	0,2	34,3
	Észtország	84,7	10,1	1,1	0,3	3,8
	Finnország	29,9	23,1	2,4	0,0	44,6
	Franciaország	34,3	15,7	1,1	0,3	48,5
	Görögország	66,8	8,3	0,8	0,0	24,0
	Magyarország	67,8	8,0	0,7	0,1	23,5
	Izland	11,5	10,4	3,6	0,0	74,5
	Írország	50,0	24,9	0,6	4,3	20,2
	Olaszország	42,4	11,6	1,1	0,5	44,4
	Luxemburg	55,2	19,7	1,0	0,2	23,9
	Hollandia	70,9	14,2	2,7	1,8	10,3
	Norvégia	46,1	12,9	4,4	0,0	36,7
	Lengyelország	57,1	9,1	1,5	0,0	32,3
	Portugália	36,8	15,6	3,7	5,6	38,3
	Szlovákia	70,4	17,1	1,0	0,6	10,9
	Szlovénia	43,6	15,1	0,5	0,9	39,9
	Svédország	31,7	10,3	1,8	2,6	53,7
	Egyesült K.	68,8	13,1	1,1	2,7	14,3
OECD átlag	37,6	14,9	2,2	1,5	43,8	
EU28 átlag	45,0	12,0	1,4	2,3	39,3	

Forrás: az OECD, 2014 adatai alapján saját szerkesztés

A helyi önkormányzatok bevételi szerkezetének általános tipizálására már sor került, így jelen részben csak a hazai rendszertan elemzésére fókuszálok. A vizsgálatot érdemes a jogforrások szintjén kezdeni. Ehhez először is a Mötv. ad támpontot a saját bevételek körének meghatározásával, mely alapján ide sorolandók:

a) a helyi adók;
b) a saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevételek, a nyereség, az osztalék, a kamat és a bérleti díj;
c) az átvett pénzeszközök;
d) törvény alapján az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj;
e) az önkormányzat és intézményeinek egyéb sajátos bevételei.[222]

Ez alapján nagyon szerteágazónak tűnhet a saját bevételek köre, viszont a gyakorlatban e bevételek a többi helyi költségvetési bevételi forráshoz képest, néhány önkormányzat kivételével, a helyi adókat leszámítva, csekély jelentőséggel bírnak.

A saját bevételek körét, mint közpénzt, az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól szóló 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet is meghatározza, mely 2. §-a az előzőhöz képest kissé eltérő módon, hat kategóriát nevesít. Saját bevételnek tekinti:

a) a helyi adóból és a települési adóból származó bevételeket,
b) az önkormányzati vagyon és az önkormányzatot megillető vagyoni értékű jog értékesítéséből és hasznosításából származó bevételeket,
c) az osztalékot, a koncessziós díjat és a hozambevételt,
d) a tárgyi eszköz és az immateriális jószág, részvény, részesedés, vállalat értékesítéséből vagy privatizációból származó bevételeket,
e) a bírság-, pótlék- és díjbevételeket, valamint
f) a kezesség-, illetve garanciavállalással kapcsolatos megtérülést.[223]

A rendelet érdekes szabályozási megoldása, hogy külön nevesíti a helyi adók mellett a települési adót, mely arra enged következtetni, hogy utóbbi nem egyenlő a helyi adókkal. E különbségtételre később részletesen kitérek. A szakirodalmak szintjén sem egységes a kép a saját bevételeket illetőn. Bár a legtöbb tanulmány az önkormányzati törvényből indul ki, s veszi át annak csoportosítási rendszerét, de egyesek még ide sorolják az átengedett

[222] 2011. évi CLXXXIX. törvény, 106. §. (1) bek.
[223] 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet, 2. §. (1) bek.

központi adókat is (Zsugyel, 2009: 241).

A különböző tipizálási megoldásoktól függetlenül változatos képet mutat településenként a saját bevételek aránya, s annak eloszlása az egyes kategóriák között. Mindazonáltal általában elmondható, hogy a helyi adók a legjelentősebbek a saját bevételek közül (Vigvári, 2005: 28–29).

2. A helyi adóztatás garanciális feltételei

A rendszerváltást követően kialakuló önkormányzati struktúrában fokozatosan egyre jelentősebb szerepet kaptak a helyi adók, s azok a saját bevételi források legjelentősebb típusává váltak. A helyi adóztatás jogi és gyakorlati környezete 1990-től[224] került megalapozásra hazánkban, mondhatni hagyományok nélkül. Bár korábban is létezett helyi adózás, de a jelenlegi adók csak részben vezethetők vissza a korábbi fizetési kötelezettségekre (Nagy–Tóth–Nagy, 1993: 40). A törvény hatálybalépésével számos központi és tanácsi adó, illetve egyéb fizetési kötelezettség szűnt meg kisebb türelmi időt követően 1992. január 1. napjával. Ilyen volt például az út- és közműfejlesztési hozzájárulás, a lakosság borforgalmi adója, a telekadó, a házadó, a nem lakás céljára szolgáló építmények adója vagy épp a gyógy- és üdülőhelyi díj. A helyi adók bevezetésének jogosítványa nem sokat változott az elmúlt húsz évben,[225] azokról helyi rendeletben dönthet az adott települési önkormányzat képviselő-testülete a helyi adókról szóló törvényben (továbbiakban: Htv.) meghatározott keretek között.

A magyar helyi adóztatás soha sem volt korlátok nélküli, törvényben rögzített, hogy milyen típusú és mértékű adó vethető ki, mekkora az adó mértékének felső határa, valamint az is, hogy milyen kedvezmények, mentességek érvényesítendőek (Gregóczki, 2015: 703–730). E módszert egyesek zárt listás helyi adó-megállapítási rendszernek nevezik (Kecső, 2013: 11–12), mely utal arra, hogy az önkormányzatok adókivetési autonómiája lényegében csak az egyes adók bevezetéséről vagy épp be nem vezetéséről szóló döntésre terjed ki. A nemzetközi gyakorlat az ilyenfajta helyi adókivetési módszert alkalmazza inkább, mivel sokkal erősebb garanciális szabályokat biztosít a közpénzek helyi szintű keletkezéséhez. A nyílt listás adókivetésre sokkal kevesebb példát találhatunk. Utóbbi alatt

[224] A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény, továbbiakban: Htv.

[225] Az adók mértékére és a kötelezően nyújtandó mentességek, kedvezmények rendszerére nézve születtek kisebb módosítások.

ugyanis azt érthetjük, hogy az önkormányzat saját hatáskörében szabadon állapíthat meg adókat, azaz nemcsak a mértékét, hanem az adó tárgyát és alanyát is helyi szinten szabályozhatják, mely ugyanakkor nem zárja ki azt, hogy bizonyos szűkítő feltételeket központi jogszabály meghatározzon. Ez utóbbi körbe tartozhat a települési adónak nevezett helyi adótípus. A zárt listás adó-megállapítás formájához a Htv. alapján jelenleg öt adónem tartozik, melyek a következők: építményadó, telekadó, magánszemélyek kommunális adója, idegenforgalmi adó és a helyi iparűzési adó. Rendszertanilag az első kettő a vagyoni típusú, a második kettő a kommunális típusú, míg az utolsó a tevékenység típusú adók közé sorolhatók (Zsugyel, 2009: 241). A legfontosabb ezek közül a helyi iparűzési adó, mely egyúttal a bevételi kapacitás mérőszáma is a beszámítás technikája révén. A helyi adóztatás kérdése hazánkban a helyi bevételek növelése érdekében került előtérbe, ugyanakkor számos problémával néz szembe, melyek megoldása jelenleg is napirenden lévő kérdés (Szmetana, 2016: 35–44).

3. A települési adó szabályozása a közpénzekkel való eredményes gazdálkodás jegyében

A két évvel ezelőtt bevezetett települési adó rendszertani elhelyezése problémás több tekintetben is. A jogalkotó a Htv.-ben nem a korábbi taxáció végére tette a települési adót, mint egy választható helyi adó típust, hanem a jogszabály elején, az általános rendelkezések körében az 1/A. §-ban szabályozza bevezetésének lehetőségét 2015. január 1. óta. Bonyolítja a helyzetet, hogy a törvény címébe nem került be a települési adó kifejezés, mely arra utal, hogy az a helyi adóktól nem független kategória. Felmerül tehát az a kérdés, hogy a helyi adók és a települési adó viszonya hogyan alakul rendszertanilag? Ennek megválaszolásához véleményem szerint a helyi adók definícióját kell segítségül hívni.

A fogalom-meghatározás nem könnyű, hiszen a nemzetközi szakirodalmak is azt mutatják, hogy az eltérő adóztatási jogkörök, eltérő helyi adó fogalmat generálnak. Ugyanakkor vannak közös elemek, melyek támpontul szolgálnak. Bende-Szabó Gábor megfogalmazásában a helyi adó az önkormányzat döntése alapján bevezetett adónem, melyhez kapcsolódóan a helyi önkormányzat kiterjedt diszkrecionális jogkörrel rendelkezik (Bende-Szabó, 2003: 31). Kicsit továbbárnyalva, helyi adók fogalma alatt azokat a helyi szinten kivetett adókat értem, melyek mértékét helyi szinten határozhatják meg, és felhasználásuk részben vagy egészben

helyi szinten történik. Vannak olyan definíciók, melyek a felhasználást nem tartják a fogalom kötelező elemének, de véleményem szerint e két jellemző az, amelyek elhatárolják a települési adót a megosztott vagy átengedett központi adóktól és a központi adóktól. Nem szabad figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy, ha helyi szinten állapítják meg az adó mértékét, de a befolyt összeget a központi államháztartás részére be kell fizetni, akkor nem beszélhetünk ténylegesen helyi adóról.[226] A fenti fogalommal összevetve a települési adó szabályait, megállapítható, hogy főbb vonásaiban egyezik a két típus. Mindkettő esetében a helyi képviselőtestület jogosult rendeleti formában megállapítani a helyi fizetési kötelezettséget. Döntési jogosítványuk van arra vonatkozóan, hogy bevezetik-e vagy sem az egyes típusú adókat, illetve, ha bevezetik, akkor a mérték megállapítására is kiterjed a jogkörük. A bevétel felhasználása is helyi szinten történik, bár bizonyos megkötések mellett, melyről még lesz szó. Így véleményem szerint, az ilyen és ehhez hasonló fizetési kötelezettségeket helyi adóknak nevezzük, így a települési adót is. Ugyanakkor úgy vélem, hogy van lehetőség, és talán indokolt is, különbséget tenni a helyi adók két formája között: a klasszikus helyi adók és az atipikus szabályozással rendelkező települési adó között.

A szabályozási technika révén a helyi adókat két altípusba tudjuk sorolni. Egyfelől megkülönböztethetünk a klasszikus helyi adókat, másrészt a települési adót, melynek szabályozása atipikus. Az első típusba a Htv. alapján kivethető, következő adónemek sorolandóak: a telekadó, az építményadó, a magánszemélyek kommunális adója, az idegenforgalmi adó és a helyi iparűzési adó. Míg a másik csoportba a települési adóra vonatkozó atipikus szabályok által bevezetett adók tartoznak, melyek településenként eltérő formát ölthetnek, ilyen lehet például a földadó, a magas építmény adó, a motoros vízi járművek adója, a pónilóadó stb.

Kicsit részletesebben megvizsgálva a jellemzőket, a két helyi adó típus az alábbi szempontok szerint jellemezhető. Az adóalanyt és az adótárgyat elemezve a következő eltérések adódnak. A klasszikus helyi adók egyértelműen, taxatívan felsorolásra kerülnek a törvényben, a helyi önkormányzatok pedig választhatnak, melyiket vezetik be. Azaz – ahogyan korábban említettem – esetükben zártnak vagy korlátozottnak nevezhető a rendszer. Itt csupán az adó bevezetéséről vagy be nem vezetéséről dönthet a képviselő-testület, az adótárgy meghatározásában nincs szerepe. Az

[226] A Htv. 8. §. (1) bek. rögzíti, hogy az adóból származó bevétel az azt megállapító önkormányzatot illeti meg.

adóalanya is rögzített, legfeljebb kedvezményekkel, illetve mentességekkel élhetnek az önkormányzatok. A települési adó esetében viszont nincs konkrét adótárgy és adóalany meghatározva. A jogszabály csak annyit rögzít, hogy olyan adó vethető ki, melyet más jogszabály nem tilt, és amelynek adótárgyára nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya. Azaz a kettős adóztatás tilalma ez esetben is kell, hogy érvényesüljön. Viszont nem lehet alanya állam, önkormányzat, szervezet, továbbá – e minőségére tekintettel – vállalkozó, tehát csak magánszemélyekre vonatkozhat. A törvény az adó tárgyát sem nevesíti, így az említett korlátok figyelembevételével bármi szóba jöhet, az önkormányzatok leleményességén múlik annak meghatározása. Eme adó esetében egy nyílt listás rendszerről beszélhetünk, így akár önkormányzatonként eltérőek lehetnek a kivetett települési adók típusai és számuk is. Természetesen azt látni kell, hogy nem olyan végtelen a lehetőségek tára, hiszen a legtöbb helyi jövedelemre, vagyonelemre már vonatkozik helyi vagy központi fizetési kötelezettség.

Az elemzés következő szempontja lehet az adóméríték megállapításának módja, mely alapján megkülönböztethetünk korlátozott vagy korlátlan megállapítási formát. A klasszikus helyi adóknál a Htv. alapján meghatározásra került az egyes adónemek tekintetében egy felső határ, azaz egy adómaximum, amely nem léphető túl.[227] Tehát csak e korlátok között, a helyi sajátosságokhoz igazítva állapíthatják meg az adók mértékét az önkormányzatok. Viszont a települési adó tekintetében nem tartalmaz a jogszabály mértékre vonatkozó előírást, ahogyan a klasszikus helyi adókra irányadó szabályok legtöbbjét nem is kell rá alkalmazni, azaz nincs adómaximum rögzítve. Azt a települési önkormányzatok saját maguk határozhatják meg, határt csak a realitások, illetőleg az Alaptörvény általános, egyenlő és arányos közteherviselésre vonatkozó szabályai állítanak fel.

Harmadrészt, különbséget tehetünk a bevételek kötött vagy szabad felhasználhatósága tekintetében is. A klasszikus helyi adóknál részben vagy egészben szabadon használhatják fel az önkormányzatok a befolyt összegeket. A szabad felhasználás célja részben az önként vállalt önkormányzati feladatok finanszírozása lenne, így a klasszikus helyi adók az önkormányzatiság valódi kibontakozásához járulnak hozzá. Tehát ezeket a bevételeket lényegében arra fordíthatja az önkormányzat, ami éppen szükséges, ezzel rugalmasságot, pénzügyi szabadságot biztosít a rendszer.

[227] 1990. évi C. törvény, 6. §. c) pont

Ugyanakkor, annyiban korrigálni kell a leírtakat, hogy a helyi iparűzési adó tekintetében 2015. január 1. napjától részben kötötté vált a felhasználás, mivel a befolyt bevétel különösen a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására használható fel.[228] Ezzel szemben a települési adóból származó bevétel egésze kötötten használható fel, a Htv. értelmében fejlesztési célra és a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására. Azaz már az adó bevezetésekor tudni lehet, hogy mire kell fordítani a bevételeket, mely azt eredményezheti, hogy a helyi érdek elvész, és a bevételi forrás a központi támogatási rendszer egyik elemévé válik. Hiszen ez esetben a motiváció csupán abban rejlik, hogy a települések előteremtsék az állam által számukra előírt kötelező feladatok pénzügyi forrását. Már itt megjegyezhető, hogy egy szabad felhasználású települési adó sokkal nagyobb motivációt jelentene az önkormányzatoknak a helyi pénzügyi önállóság növeléséhez.

Mindezeken túl megemlíthető a helyi adók megállapításának módja is. Rögzíthetjük azt az általános elvet, hogy az adó beszedésének költségeit, adminisztratív terheit a lehető legminimálisabb szintre kell szorítani, hogy az ne legyen egyik fél számára se túlságosan megterhelő (Nemec–Wright, 2000: 160–182). Az önkormányzat adóhatósága általi adókivetés esetében az adminisztrációs költségek csökkentését hozhatjuk fel, míg az adózók esetében az önadózási forma terheit. A klasszikus helyi adóknál a Htv. meghatározza, hogy milyen módon kerülhet megállapításra a fizetendő adó, ez adónemenként eltérő. A helyi iparűzési adó esetében önadózással állapítják meg és fizetik meg az adót, az idegenforgalmi adó esetében speciális a helyzet, hisz azt az adó beszedésére kötelezett szedi be és fizeti meg az önkormányzat részére. A többi klasszikus helyi adót az önkormányzati adóhatóság veti ki. A települési adó esetében viszont nincs meghatározva az adómegállapítás módja. Csupán annyit rögzít a Htv., hogy akár önadózással is megállapítható az adó, így nyitva hagyja az erről való döntést az önkormányzatok számára. Itt a jogalkotó célja valószínűleg az előbb említett költséghatékonyság volt, hogy minél alacsonyabb ráfordítások mellett tehessenek szert bevételre a települések, az önadózás lehetőségével megspórolva a hatósági kivetés költségeit.

Nem utolsó sorban az elhatárolást az adó részlet- és eljárási szabályai alapján is megtehetjük. A klasszikus helyi adókra vonatkozó szabályokat a

[228] Az 1990. évi C. törvény 36/A. §. további kötöttségeket is megállapít.

Htv., valamint az adózás rendjéről szóló törvény (továbbiakban: Art.)[229] állapítja meg. A települési adók esetében csupán a Htv. három szakaszát kell alkalmazni.[230] Ennek értelmében a helyi képviselő-testület állapítja meg az adót, teljesíti a Kincstár felé történő adatszolgáltatást és a lakosság felé a közzétételt, valamint az Art.-ban nem szabályozott kérdésekben rendeletet alkothat. Felvetődik, hogy, ha több fontos, garanciális szabály, melyet a helyi adózás jogi korlátai között szokás említeni, nem vonatkozik a települési adóra, akkor mégis mi biztosíthat védelmet az adófizetők számára? Egyik ilyen fontos kérdés például az év közbeni súlyosbítási tilalom. Ha ez nem vonatkozik a települési adókra, akkor elviekben év közben is növelhető az adóteher, így változhat az adó mértéke és alanya is. Többen fogalmazták meg kritikájukat e rendelkezéssel kapcsolatban (Csink, 2016: 1–11). Ugyanakkor úgy vélem, hogy, ha a jogszabályban rögzített ilyen fajta korlát nincs is, a képviselő-testület és a polgármester politikai felelősségre vonása, tehát az ötévenkénti választások, korlátot szabnak, hiszen egyiknek sem célja az, hogy ne válasszák meg a következő ciklusra, így nem valószínű, hogy szembemennének a választói érdekekkel (Horváth M., 2015: 100–101). Bár előbbire még nem volt gyakorlat, de arra már igen, hogy helyi nyomásra egy újonnan bevezetett települési adót hatályon kívül helyeztek.[231] Meglátásom szerint a helyi társadalmi nyomás hozzájárul egy kiszámítható adóztatás megteremtéséhez, és akár helyi rendeletben is rögzíthető az év közbeni súlyosbítási tilalom. De ahogy Csink Lóránt is utal rá, az, hogy gyakorlatilag szabad kezet kaptak a helyi önkormányzatok a települési adó szabályozására, még önmagában nem jelenti azt, hogy mentesülnének az Alaptörvény N) cikke által meghatározott garanciális követelmények alól (Csink, 2016: 7). A közpénzekkel szemben támasztott átláthatósági és hatékonysági követelmények a települési adó bevezetése és felhasználása esetében is kell, hogy érvényesüljenek.

4. A települési adó keletkezéskori védelmének további garanciái

A települési adó bevezetésének lehetőségével kapcsolatban érdemes két nagyobb kérdéskört elemezni. Egyfelől a települési adó szabályozási megoldását, bevezetésének gyakorlatát, másfelől annak klasszikus helyi adókra gyakorolt hatását.

---

229 2003. évi XCII. törvény

230 1990. évi C. törvény, 1. §. (1) bek., 42/B. §. és a 43. §. (3) bek.

231 Például Mindszent Város képviselő-testülete 2015.02.14. napjával hatályon kívül helyezte a földadóról szóló 30/2014. (XII.2.) önkormányzati rendeletét.

A korlátok az előzőekben nem kerültek említésre, de ha azt vizsgáljuk, hogy mikor és milyen feltételek mellett élhetnek az önkormányzatok az új lehetőséggel, akkor fontos kiemelni, hogy a nyílt listás helyi adómegállapításnak vannak jogi, közgazdasági és politikai korlátai is (Vigvári, 2002: 140–148). Ennek keretében nem bocsátkozom részletes tárgyalásba, de néhány gondolatot kiemelendőnek tartok, melyek középpontjába az a kérdés áll, hogy milyen garanciális szabályok célozzák azt, hogy a képviselő-testület ne lépje túl a még méltányos és igazságos adóztatás keretét.

Az új adónem bevezetése előtt a képviselő-testületnek mérlegelnie kell, hogy van-e értelme pénzügyi szempontból bevezetni újabb adóterhet, és az mekkora, illetve milyen forrást biztosít a település számára. Standford hét kritériumot fogalmazott meg a helyesnek vélt helyi adóztatással kapcsolatban, már amennyiben azt vizsgáljuk, hogy mikor érdemes egy helyi adót bevezetni. Azt mondja, hogy a helyi adó alapja legyen széles és viszonylag egyenletes eloszlású, az adóteher a helyi lakosokat érintse, a beszedett adó magas és lehetőleg állandó hozamot biztosítson, az adó beszedése pénzügyileg legyen gazdaságos, továbbá az adó legyen igazságos, átlátható, és segítse elő az elszámoltathatóságot helyi szinten (Standford, 1987: 239). További elvárásként fogalmazhatjuk meg azt is, hogy ne lehessen az adót másra hárítani, azaz az adóexportálás korlátozása érvényesüljön. Ez utóbbinak a hazai rendszerben például a helyi iparűzési adó nem felel meg, hiszen a racionális vállalkozások piaci áraik meghatározásakor a helyi adókat költségként felszámolják, így végső soron az adót a fogyasztók fizetik meg.

További garanciális előírást tartalmaz a jogalkotási törvény,[232] mely kötelező hatásvizsgálatot ír elő a jogalkotó számára – így jelen esetben a képviselő-testületnek –, melynek a társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásokra, a környezeti és egészségügyi következményekre, az adminisztratív terhekre és a döntés szükségességére is ki kell terjednie. Másrészt a törvény az elfogadott helyi normák utólagos hatásvizsgálatát is előírja.

További garanciális szabály, hogy törvényességi szempontból a megyei kormányhivatalok ellátják az önkormányzati rendeletek felügyeletét is. Eljárási szempontból azt vizsgálják, hogy a jogalkotási törvényben foglaltaknak, illetve a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatának megfelel-e a rendelet. A tartalmi vizsgálat keretében azt

[232] 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról, 17. §. (1)–(2). bek.

ellenőrzik, hogy a rendelet eleget tesz-e az Alaptörvényben foglalt elveknek, valamint a keretet nyújtó helyi adókról szóló törvénynek. A települési adó tekintetében tehát ugyanezen szempontok szerint fognak eljárni a kormányhivatalok, ami egy újabb kontrollmechanizmust jelent.

Az alapvető jogok biztosa is megvizsgálta már a települési adó kérdését egy országgyűlési képviselő kezdeményezésére. Székely László alapjogi biztos elemzése során arra az érvelésre támaszkodott, hogy a települési adó egy közteher, melyre vonatkozóan az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogalkotót – így a helyi képviselő-testületet – széles mérlegelési jogkor illeti meg. Eldöntheti, hogy mit von köztehervisselési kötelezettség alá, azaz, hogy mi lesz az adótárgy vagy épp ki az adó alanya, hogyan lakul az adó mértéke. Továbbá arra is hivatkozott, hogy a közpénzügyi tartalmú jogszabályok felülvizsgálatát az Alaptörvény csak korlátozott körben teszi lehetővé, így ő is csak az alapvető emberi jogokkal összefüggésben vizsgálódott, és megállapította, hogy a rendelkezés nem okoz olyasfajta kiszolgáltatottságot az adóalanyok számára, mely az emberi méltóság sérthetetlenségének jogába ütközne. Megjegyzendő, hogy ezzel ellentétes Csink Lóránt álláspontja, aki szerint a rendelkezések alkalmazása számos esetben alkotmányellenes eredményhez vezethetnek (Csink, 2016: 9). Az ombudsmani vizsgálat azt is kiemelte, hogy mivel a települési adóra vonatkozó részletszabályokat nem tartalmazza a Htv., azok kimunkálása a települési önkormányzatok gyakorlatán fog múlni, így az egyedi ügyek vizsgálatánál fokozott figyelmet kívánnak rájuk fordítani. A cél, hogy ne legyen kiszámíthatatlan, korlátok nélküli a adó-megállapítási jog e körben sem, hiszen az Alaptörvényből levezethető garanciális szabályoknak a települési adókra is érvényesülniük kell.[233]

A Kúria helyi adókra vonatkozó általános gyakorlatát is megemlíthetjük, mely e tekintetben a települési adókra is mérvadó lehet. A Kúria önkormányzati tanácsa 2012-ben foglalkozott azzal a kérdéssel,[234] hogy mit jelent a köztehervisselési kötelezettség megfelelése az adózó teherbíró képességének. E fórum akkori döntésében kimondta, hogy éves szinten a vagyon értékének 60–70%-át kitevő adó súlyosan aránytalan, mivel elég hamar felemészti az adótárgyat. A Kúria gyakorlatából az is kiderül, hogy az arányos hozzájárulás akkor sem érvényesül, ha a helyi adó kimondottan csak egy jól körülhatárolható adóalanyt céloz meg.[235] Röviden tehát e

[233] A beszámoló elérhető: www.ajbh.hu honlapon (2017.06.20.).
[234] Köf.5.081/2012/4. számú határozat
[235] Köf.5.066/2013/4. számú határozat

szempontok és korlátok figyelembevételét és mérlegelését követően dönthet a képviselő-testület egy új adónem bevezetéséről. Természetesen a megfogalmazott elméleti kritériumok önmagában nem nyújtanak garanciát, hiszen a gyakorlatban sokszor számos más érv és érték felülírhatja azokat.

5. A Kúria joggyakorlata – az új bevételi forrás tesztje

Mint már említésre került, a fenntartható költségvetési gazdálkodás biztosítása és az eladósodás megakadályozása érdekében kaptak lehetőséget az önkormányzatok a települési adó bevezetésére, mellyel többen éltek is a jogszabály hatályba lépését követően. Az első négy hónapban a HVG adatai alapján 98 település összesen 116 új adónemet állapított meg (HVG, 2015: 16–18). A Magyar Államkincstár és a Nemzeti Jogszabálytár adataiból kiderült, hogy a legtöbb önkormányzat földadót vetett ki.[236] Ezen kívül volt, ahol járműadó, magas építmény adó, ebadó vagy épp útadó került bevezetésre. A földadó esetében általánosságban elmondható, hogy az adó tárgyaként az ingatlan-nyilvántartásban szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, nádas, rét, legelő, fásított terület, halastó művelési ágban nyilvántartott termőföld vagy ezek bizonyos kombinációja lett megjelölve. A járműadó körében jellemzően a mezőgazdasági vontató, a lassú jármű és ezek pótkocsija, mézesház, munkagép képezi a települési adó tárgyát.

Az egyes adótárgyakhoz kapcsolódóan számos kérdés és feltétel megvizsgálása lehet indokolt. A legtöbb szakmai körökben is megjelent felvetés a földadóval kapcsolatosan került elő. Többször megfogalmazódott az a vélekedés, hogy a termőföldre kivetett adó a központi kormányzat céljaival ellentétes hatáshoz vezethet, már amennyiben a mezőgazdasági termelést, családi gazdálkodást kormányzati prioritásként kezeljük. Hasonló a helyzet egyébként a járműadó esetében is, hiszen az adótárgy legtöbbször a mezőgazdasági vontató és annak pótkocsija, amelyek szintén a mezőgazdasági tevékenységhez kapcsolódók. Konfliktusokhoz vezethet, ha a helyi adópolitika ellentétes a központi kormányzat politikájával, azzal, hogy újabb terhet ró a termőföld tulajdonosokra, miközben a központi cél előbbiek terheinek enyhítése, a mezőgazdaságból élők, az őstermelők támogatása. Nem vitás, ahogy azt Vigvári András is megfogalmazta, az egész makrogazdaságra, annak egyensúlyára hatással van a helyi adó

[236] Érdemes megemlíteni, hogy az ombudsman AJBB-700/2015. számú ügyében a termőföldre kivetett adót törvénysértőnek minősítette, hivatkozva arra, hogy a Htv. tiltja a termőföldre történő adókivetést a telekadó esetében, így ez a szabály a települési adókra is vonatkozik. Mint látni fogjuk, a Kúria önmagában nem tartja törvénysértőnek a termőföldadót.

kivetése (Vigvári, 2002: 40). A földadó esetében további kérdésként merült fel a kettős adóztatás elkerülése, ugyanis a termőföld tulajdonosának, ha saját maga műveli a földet 2014 óta 3000 forint kárenyhítési hozzájárulást kell fizetnie hektáronként, valamint mezőőri járulékot, amely köztehernek minősül.[237] Így felmerült a kérdés, hogy ezen esetekben ki lehet-e vetni földadót, hiszen a Htv. azt mondja, hogy az olyan adótárgyra terjedhet ki, melyre nincs más közteher-fizetési kötelezettség előírva. Erre a konfliktushelyzetre világított rá az ombudsman is, amikor Balmazújváros képviselőtestületének termőföldre települési adót megállapító rendeletét vizsgálta. Az ombudsman egy magánszemély beadványa alapján indított vizsgálatot Balmazújváros Város Önkormányzat Képviselő-testületének a települési adóról szóló 22/2014. (XII. 1.) önkormányzati rendeletének törvényességét illetően, mely alapján 2015-ben megszületett a Kúria Köf.5.035/2015/4. számú határozata (Bordás, 2015: 71–73).[238] Az eljárásban az indítványozó mindkét fenti korlátozással kapcsoltban kifogásolta az önkormányzat rendeletét, mely termőföld után vetett ki települési adót. Az említett közterhekkel kapcsolatban úgy érvelt, hogy a kárenyhítési hozzájárulás és a mezőőri járulék adók módjára behajtandó közterhek a termőföldhöz kapcsolódóan, amely körülmény kizárja, hogy termőföld egyidejűleg települési adó tárgya is legyen. A másik korlátozással kapcsolat pedig azt hozta fel, hogy nem lehet alanya a települési adónak a gazdasági társaságként működő mezőgazdasági vállalkozó, az őstermelői igazolvánnyal rendelkező egyéni vállalkozó gazda és a hatszázezer forintnál nagyobb éves bevétellel rendelkező mezőgazdasági őstermelőként tevékenykedő gazdálkodó sem.

A döntés, melyet a Kúria hozott elvi jelentőséggel bírhat más települési adó esetében is, hiszen számos pontosítással szolgált. Leszögezte, hogy a Htv. 2015. január 1-jétől hatályba lépett módosítása modellváltást hajtott végre a helyi adók rendszerében. A jogalkotó szabályozási megoldása a helyi adóztatás szabadságát szolgálja. Így a szabályozás ezen módjából általános következtetésként levonható, hogy a Htv.-ben nincsenek olyan anyagi jogi rendelkezések, amelyek a potenciális adózók számára a települési adókötelezettséggel összefüggésben biztosítanák az Alaptörvény XXX. cikke szerinti, de annál az adózóra nézve nem súlyosabb, illetve nem hátrányosabb garanciák érvényesülését. Megállapította továbbá a döntés,

[237] A 2011. évi CLXVIII. törvény, valamint a Kúria Köf.5.035/2015/4. számú határozata alapján.
[238] Továbbá lásd és vö. Kecső, 2016: 19–25.

hogy az önkormányzati rendelet nem tett különbséget az adóalanyok között a törvényi tartalomnak megfelelően. Ezért amennyiben a tulajdonos egyben egyéni vállalkozóként, mezőgazdasági őstermelőként, avagy jogi személy tagjaként vállalkozási tevékenységet folytat a tulajdonában álló termőföldjén, úgy e tevékenysége kizárja, hogy alanya legyen a települési adónak. Kimondta a Kúria, hogy az indítványban foglaltak megalapozottak, az önkormányzat a települési adó alanyi körének meghatározásakor túlterjeszkedett a Htv.-ben foglaltakon, ezért rendelete törvénysértőnek minősül.

A közteher fogalmának értelmezéséhez is hozzájárult a Kúria, mellyel segített eldönteni, hogy közteher e vagy sem a kárenyhítési hozzájárulás és a mezőőri járulék. A Htv. szerint az önkormányzat olyan adótárgyra állapíthat meg települési adót, amelyre nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya. A közteher fogalmát a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény, az adózás rendjéről szóló törvény, valamint az államháztartásról szóló törvény közfeladatot meghatározó rendelkezései fényében vizsgálva a Kúria megállapította, hogy a közteher fogalmához hozzátartozik a közös szükségletek fedezetének igénye, valamint a fizetési kötelezettség jogszabályon alapuló kiszámíthatósága. A közteher kötelezettje természetes személy, jogi személy és más jogalany egyaránt lehet. Abban az esetben eleme a „közteher” fogalmának az „ellentételezés”, ha a fizetési kötelezettség az állami vagy önkormányzati közhatalom birtokában nyújtott szolgáltatásért vagy eljárásért teljesítendő. Az ilyen jellegű fizetési kötelezettségek beszedéséhez alapvető érdek fűződik, ezért melléjük állami kényszer társul, s azok adók módjára behajthatóak. Esetről esetre tartalmi vizsgálatot igényel annak megállapítása, hogy a fizetési kötelezettség köztehernek minősíthető-e, állapította meg a bíróság.

Az elvi jellegű megállapítások után a Kúria azt vizsgálta, hogy a kárenyhítési hozzájárulás és a mezőőri járulék a „közteher” fogalomkörébe tartozó fizetési kötelezettség e. Érvelésük szerint a kárenyhítési hozzájárulás megnevezése és annak Art. szerinti behajtásának lehetősége ellenére nem tekinthető köztehernek, mert bár a mezőgazdasági termelő fizetési kötelezettsége törvényen alapul, de az állam által képzett pénzügyi alap nem a „közös szükségletek”, hanem a mezőgazdasági termelők esetleges kárainak pénzügyi fedezetét hivatott biztosítani. A Kúria a kárenyhítő hozzájárulást nem tekintette a termőföldhöz kapcsolódó köztehernek, ezért az nem zártja ki, hogy a termőföld a települési adó tárgyává váljék.

A másik esetében: „a mezei őrszolgálat a termőföldhöz kapcsolódó,

vagyonvédelmi feladatot ellátó, a települési önkormányzat döntése alapján létrehozott és fenntartott rendészeti típusú szerv" – állapította meg a Kúria.[239] A mezőőri szolgálatot az önkormányzat a földhasználók, illetve a termőföld tulajdonosai számára előírt fizetési kötelezettségből, valamint a központi költségvetés által biztosított hozzájárulásból finanszírozza. A mezei őrszolgálat az önkormányzat döntése alapján rendészeti jellegű közszolgáltatás nyújtására felállított és fenntartott intézmény, amely a földhasználóknak vagy a termőföldek tulajdonosainak a szándékától függetlenül felállításra kerül, s közszolgáltatást nyújt. Ezért a Kúria a mezőőri járulékot köztehernek minősítette, és megállapította, hogy az önkormányzat rendeletében a települési adót a Htv.-vel ellentétesen vezette be, amikor annak tárgyaként a termőföldet jelölte meg.

A Kúria legfontosabb megállapításait összefoglalva, a következőket kell szem előtt tartaniuk az önkormányzatoknak. A települési adóval összefüggésben nem vehetők figyelembe a Htv. 1/A. §. (2) bekezdésben megjelölteken kívüli rendelkezései. Így nem lehet jelentőséget tulajdonítani a Htv. garanciális anyagi jogi szabályainak, és annak sem, hogy a Htv. milyen rendelkezéseket tartalmaz a termőfölddel összefüggésben.[240] Amennyiben a tulajdonos egyben egyéni vállalkozóként, mezőgazdasági őstermelőként, avagy jogi személy tagjaként vállalkozási tevékenységet folytat a tulajdonában álló termőföldön, úgy e tevékenysége kizárja, hogy alanya legyen a települési adónak. A mezőőri járulék, amelyet a központi vagy helyi közhatalom által biztosított közszolgáltatásért, jogszabály alapján, az adott közszolgáltatás rendelkezésre állásáért kell megfizetni, köztehernek minősül.

A döntés eredménye az lett, hogy mivel az önkormányzati rendelet az adó tárgyának és az adó alanyának hiányában nem értelmezhető és nem alkalmazható, ezért Balmazújváros Város Önkormányzat Képviselő-testületének a települési adóról szóló 22/2014. (XII. 1.) önkormányzati rendelete törvényellenes, s azt 2015. december 31-i hatállyal megsemmisítette a Kúria. Ezzel iránymutatást adott valamennyi önkormányzat számára, mely hasonlóképpen állapította meg a települési adó rendeletét, hogy módosítsa azt, és szüntesse meg a törvényellenes állapotot. Fontos megállapítást tett, amikor kimondta, hogy nem lehet jelentőséget tulajdonítani a Htv. garanciális anyagi szabályainak, ezzel

[239] Köf.5.035/2015/4. számú határozat, [19] pont

[240] Lásd ezzel szemben az ombudsman által a AJBB-700/2015. számú ügyben megfogalmazottakat.

tovább erősítette azt az álláspontot, hogy a helyi képviselő-testületre hárul a közpénzek keletkezéskori védelme és annak biztosítása, hogy a helyi szinten bevezetésre kerülő fizetési kötelezettség ne ütközzön az alapvető alkotmányos jogokba.

6. A települési adó és a helyi adó bevezetése számokban

Az, hogy valóban eszköze lehet-e a települési adó a helyi bevételi források növelésének és ezzel a helyi gazdálkodás fenntarthatóságának elősegítésének, az a gyakorlatban derülhet ki. Érdemes ezért megvizsgálni, hogy hány önkormányzat élt eddig a települési adó bevezetésének törvény adta lehetőségével.

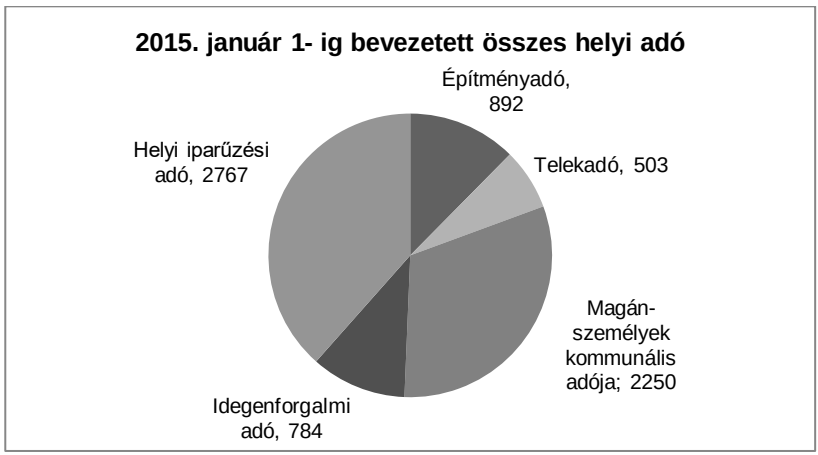
Elöljáróban le kell szögezni, hogy a bevezetett helyi adók és a települési adók pontos számára vonatkozóan nincs rendelkezésre álló közhiteles adatbázis, ezért valamennyi elérhető információ csak megközelítő jellegű. Ez talán abból adódik, hogy a helyi adók bevezetésének joga az önkormányzatokat illeti meg, s így helyi szinten történik a szabályozásuk is. Bár egyes statisztikai célú adatgyűjtések során kötelező lenne feltüntetni a bevezetett adókat, több önkormányzat ennek mégsem tesz eleget. Ez az oka annak, hogy bár a Magyar Államkincstár helyi adókra vonatkozó adatbázisa folyamatosan frissül, de az nem teljes és hiteles, ahogyan maga a Kincstár is leszögezi, hogy nem vállal felelősséget a közölt adatokért. A másik forrás, ami számításba jöhet a Nemzeti Jogszabálytár, ahova minden újonnan elfogadott vagy módosított helyi adórendeletet fel kell(ene) tölteni, csakhogy többen ennek sem tesznek eleget. Így az itt közölt, általam gyűjtött adatok is megközelítő jellegűek, viszont a nagyságrendeket jól tükrözik.

A 2016-os év adatai alapján a 3178 települési önkormányzat közül 3135 vezetett be valamilyen típusú helyi adót, mely 98,6 %-os arányt jelent. 2015. január 1-től 128, míg 2016-tól 141 helyi adófizetési kötelezettség újonnan került megállapításra, azaz egyes önkormányzatok most érezték elérkezettnek az időt igénybe venni a már évtizedek óta adott lehetőséget. A 8. ábra adatait elemezve megállapítható, hogy leggyakrabban a helyi iparűzési adót és a magánszemélyek kommunális adóját vetették ki a települési önkormányzatok. A tavalyi évben újonnan bevezetett adók esetében a legtöbben – összesen 42 településen – a helyi iparűzési adó mellett döntöttek, aminek az az oka, hogy a feladatfinanszírozás körében az elvárt bevétel ez alapján kerül meghatározásra. Ugyanis akár kivetik, akár nem az önkormányzatok a helyi iparűzési adót, a számított adóerő-képesség

alapján bizonyos összeg felett automatikusan levonásra kerül a költségvetési támogatások egy része, melyet az önkormányzatoknak saját bevételeikből kell pótolniuk.

1. ábra

A bevezetett klasszikus helyi adók száma az egyes adótípusok bontásában



Forrás: saját szerkesztés[241]

Érdemes összevetni a klasszikus helyi adók változását az újonnan bevezetett települési adók számával. 2015-ben, a bevezetés évében, 98 településen összesen 116 új adó elfogadását eredményezte az új adónem. 2016-ban némi csökkenést mutatott a települési adók száma, s több önkormányzat hatályon kívül helyezte települési adóról szóló rendeletét[242] – ennek egyik indoka a korábban ismertetett kúriai döntés lehetett. 2017. január 1-től az általam gyűjtött adatok alapján 22 új települési adó került bevezetésre, mellyel együtt összesen 103-ra emelkedett azok száma, összesen körülbelül 100 települést érintve.[243] A települési adók között

[241] A www.kormany.hu, a www.hakka.allamkincstar.gov.hu oldalon közzétett adatok, a www.metropol.hu (2017.05.20.), valamint a http://www.vg.hu (2017.06.21.) 2016-os adatai alapján.

[242] A változás iránya jól nyomon követhető az Nemzeti Jogszabálytárba feltöltött változások alapján, viszont több önkormányzat nem használja az egyébként kötelező rendszert, így pontos összesítésre nincs lehetőség.

[243] A 2017-es évre vonatkozó adatok a szerző saját gyűjtése, ami a MÁK által a

legtöbben a termőföld után vetettek ki valamilyen adót, s újdonságként jelent meg 2016-ben a pónilóadó, 2017-ben a motoros vízi járművek adója és a településkép-védelmi adó. Utóbbi kettőt Budapest III. kerülete vezette be. Megállapítható továbbá az is, hogy mindkét évben több klasszikus helyi adó kivetésére került sor, mintsem, hogy a települési adó adta lehetőségeket használták volna ki az önkormányzatok. Felmerülhet a kérdés, hogy minek a hatására történt ez, miért nem a települési adó kivetésének jogával éltek? Az egyik ok az lehet, hogy az önkormányzatok nem voltak felkészülve eme új lehetőségre, és jobbnak látták a már hagyományosnak mondható formák közül választani, elkerülve ezzel az esetleges törvénysértést, nem beszélve az új adótípushoz kapcsolódó adminisztrációs terhekről. A másik ok a bevételek felhasználási kötöttségében kereshető, hiszen a települési adó bevételei csak fejlesztési célra és a szociális feladatok finanszírozására, még ezzel szemben a klasszikus helyi adók – a helyi iparűzési adó kivételével – szabadon felhasználhatók. Harmadrészt pedig a feladatfinanszírozás által bevezetett beszámítási rendszer is arra ösztönöz, hogy a klasszikus helyi adók, azon belül is a helyi iparűzési adó kerüljön kivetésre bizonyos önkormányzati kapacitás felett.

***

Arra a kérdésre, hogy a helyi bevételi szerkezet szabályozása, új elemekkel való kiegészítése a problémakezelés rendes eszközeként megfelelő válasznak tekinthető-e a gazdálkodás fenntarthatóságához, az a válasz, hogy csak részben. A települési adó bevezetése az első három év adatait tekintve a várakozások alatt marad, az önkormányzatok alig több mint 3%-a élt csak ezzel a lehetőséggel. Továbbá, mint ahogy az megvilágításra került, a szabályozásból számos garanciális elem hiányzik, egyedül a célhoz kötöttség az, mely a közpénzek hatékonyabb felhasználásához próbál biztosítékot szolgáltatni.

Ez az új nyílt listás helyi adó-megállapítás illeszkedhet a jelenlegi szisztémába, ugyanakkor kettős képet mutat. Rendszertanilag az ilyesfajta megoldás a helyi pénzügyi autonómia erősödését lenne hivatott támogatni, amely ellentétben áll a centralizációs folyamatokkal.[244] Ugyanakkor a bevétel felhasználási kötöttsége az autonómia ellenébe hat, mely viszont

www.hakka.allamkincstar.gov.hu oldalra feltöltött 2016-os adatok és az njt.hu oldalon közzétett 2017-től bevezetett új települési adó rendeletek figyelembevételével készült el.

[244] Lásd és vö. Lentner, 2013: 145–155.

jobban illeszkedik a hazai feladatfinanszírozás rendszerébe.

Meglátásom szerint nagyobb sikert egy szabadon felhasználható települési adó érhetne el, mely révén a településeknek nagyobb motivációja lenne kivetni eme fizetési kötelezettséget, például a szabadon vállalt feladatok ellátása érdekében. A helyi iparűzési adó „pántlikázásával" együtt felmerül a kérdés, hogy a klasszikus helyi adók esetében várható-e további felhasználási kötöttség, s ez hogyan egyeztethető össze az államháztartás globális fedezetének elvével? A települési adó várható tendenciáit vizsgálva azt mondhatjuk, hogy valószínűleg a vagyoni típusú adók kerülnek a fókuszba, hiszen már most is a földadó a legnépszerűbb típus. Több település a kivárók táborához csatlakozik, és az első évek tapasztalatai után döntenek egy esetleges fizetési kötelezettség bevezetéséről, mintául véve más önkormányzatokat. Ugyanakkor egy olyan helyzetben, mint amilyen az adósságkonszolidációt megelőző időszak volt, az önkormányzatok egy ilyen lehetőség révén pótolhatják a költségvetési hiányukat, vagy épp az adósságtörlesztéshez kaphatnak általa segítséget, ráadásul helyi szinten jobban látható, hogy milyen, még adóztatható adótárgy van a településen. Ezért mondható az, hogy részben alkalmas lehet e megoldás a gazdálkodás fenntarthatóságához, ugyanakkor meglehet, hogy további garanciális szabályok beépítése válik majd szükségessé.

Felhasznált irodalom

Bailey, J. Stephen (1999): *Local Government Economics: Principles and Practice*. Houndmills: MACMILLAN Press.

Balázs István (szerk.) (2012): *Helyi önkormányzatok*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó.

Bende-Szabó Gábor (2003): Helyi önkormányzatok és pénzügyeik Európában. In: Kusztosné Nyitrai Edit (szerk.): *A helyi önkormányzatok és pénzügyeik*. Budapest: Municipium Magyarország Alapítvány. 31–65. o.

Bird, Richard. M. (1993): Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization. In: *National Tax Journal*. Vol. 46., No. 2. June, pp. 207–227.

Bordás Péter (2015): A Kúria jelentős döntést hozott a települési adókra nézve. In: *Közjavak*. 1. évf., 2. sz., 71–73. o.

Csink Lóránt (2016)*:* Az önkormányzati adóhatóság tejhatalma, avagy a települési adó alkotmányellenessége. In: *Pázmány Law Working Papers*. 7. évf., 10.

sz., 1–11. o.

Gregóczki Etelka (2015): A helyi adók és a gépjárműadó – a helyi adók tervezése, beszedése, gazdasági szerepe. In: Lentner Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás – Közpénzügyek és államháztartástan II.* Budapest: Nemzeti Közszolgálati Tankönyvkiadó., 703–730. o.

Hegedűs József–Péteri Gábor (2014): A helyi önkormányzatok államosítása. In: Magyar Bálint–Vásárhelyi Júlia (szerk): *Magyar polip 2: A posztkommunista maffiaállam.* Budapest: Noran Libro., 340–352. o.

Hegedüs József–Péteri Gábor (2015): Közszolgáltatási reformok és a helyi önkormányzatiság. In: *Szociológiai Szemle*. 25. évf., 2. sz., 90–119. o.

Kecső Gábor (2016): *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása. A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon.* Budapest: ELTE Eötvös Kiadó.

Kecső Gábor (2016): A Kúria kibontakozó gyakorlata a települési adóval kapcsolatban. In: *Új Magyar Közigazgatás*. 9. évf., Klnsz., 19–25. o.

Kovács Gábor (2014): Helyi önkormányzatok: a saját bevételek szerepe a finanszírozásban. In: Tompos Anikó–Ablonczyné Mihályka Lívia (szerk.): *Növekedés és egyensúly: a 2013. június 11-i Kautz Gyula Emlékkonferencia válogatott tanulmányai*. Győr: Széchenyi István Egyetem., 45–52. o.

Musgrave, Richard A. (1959): *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill.

Nagy Árpád (2005): Az önkormányzatok pénzügyei, a helyi államháztartás joga. In: Földes Gábor (szerk.): *Pénzügyi jog*. Budapest: Osiris Kiadó., 164–218. o.

Nemec, Juraj–Wright, Glen (eds.) (2000): *Közösségi Pénzügyek: Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben*. Budapest: Aula Kiadó.

Sandford, Cedric (1987): *Economics of Public Finance*. Oxford: Pergamon Press.

Sivák József (2011): *Önkormányzati pénzügyek. Hazai kihívások és nemzetközi példák.* Budapest: ÁSZ Kutató Intézet.

Sivák József–Vigvári András (2012): *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába.* Budapest: ComLex Kiadó.

Szmetana György (2016): A helyi adórendszer változásának lehetséges új irányai. In: *Új Magyar Közigazgatás*. 9. évf., Klnsz., 35–44. o.

Tiebout, Charles M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures. In: *The Journal of Political Economy*. Vol. 64., No. 5. October, pp. 416–424.

Vigvári András (2002): Az önkormányzati pénzügyek közgazdaságtanának néhány alapkérdése. In: *Pénzügyi Szemle*. 47. évf., 2. sz., 138–151. o.

Vigvári András (szerk.) (2005): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről.* Budapest:

IDEA, TÖOSZ.

Zsugyel János (szerk.) (2009): *A közpénzügyek nagy kézikönyve*. Budapest: ComLex Kiadó.

Felhasznált jogszabályok jegyzéke

1990. LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

1990. évi C. törvény a helyi adókról

1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről

2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról

2011. évi CLXVIII. törvény a mezőgazdasági termelést érintő időjárási és más természeti kockázatok kezeléséről

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

2011. évi CXCIV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról

2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról

Felhasznált jogesetek jegyzéke

Köf.5.081/2012/4. számú határozat

Köf.5.066/2013/4. számú határozat

Köf.5.035/2015/4. számú határozat

AJBB-700/2015. számú ügy

Adat és egyéb források

Várkonyi Iván (2016): Megállíthatatlanul terjednek az új települési adók. In: *Világgazdaság (online).*

http://www.vg.hu/gazdasag/adozas/megallithatatlanul-terjednek-az-uj-telepulesi-adok-472296 (2016.07.06.)

www.hakka.allamkincstar.gov.hu

www.metropol.hu/itthon/cikk/1302274-meg-keves-telepules-vetette-ki-az-uj-adot (2017.05.20.)

III. RÉSZ

KÖZÖSSÉGI FELADATELLÁTÁS A KÖZ- ÉS MAGÁNSZEKTOR EGYÜTTMŰKÖDÉSÉBEN ÁTLÁTHATÓBB FORRÁSKEZELÉS?

8. FEJEZET

„MINEK NEVEZZELEK?" – A PPP FOGALMA

Varga Judit

Bevezetés

A PPP napjainkban egy világszerte elterjed kifejezésnek tekinthető, mely leggyakrabban infrastrukturális beruházásokkal összefüggésben tűnik fel. A PPP rövidítés a Public-Private Partnership kifejezés kezdőbetűiből áll össze, melyet hazánkban a köz- és magánszektor partnerségeként fordítottak. Azonban nemzetközi síkon szemlélődve nem csupán a PPP kifejezéssel találkozhatunk. A Világbank például eme köz- és magánszektor közötti szerződéses együttműködésre a PPI rövidítést használja, mely a *Private Particiaption in Infrastrucutre* kifejezésre utal, mely már sejteti, hogy e szerződések főleg a magánszektor bevonását célozzák valamilyen infrastrukturális beruházásba. Felbukkan továbbá a PSP rövidítés is, *Public-Sector Participation* is előbbi ügyletek jelölésére. Észak-Amerikában gyakori a P3, Ausztráliában a PFP (*Privatly-Financed Projects* ≈ magán finanszírozású projektek) rövidítés számít bevettnek. Az Egyesült Királyságban, Japánban és Malajziában a PFI (*Private Finance Initiative*) kifejezés a gyakori, mely magánfinanszírozási kezdeményezésként fordítható. A továbbiakban a PPP rövidítést használom, mint hazánkban és az Európai Unióban bevett jelölést eme ügyletek kapcsán. Ahhoz, hogy később, az egyes közfeladat-ellátási területeken vizsgálhatók legyenek a PPP alkalmazásának tapasztalatai, s hogy hasznosítható javaslatok váljanak megfogalmazhatóvá a magánszektor bevonásával történő közfeladat-ellátás során a közpénzfelhasználás átláthatóságának javítására vonatkozóan, szükséges meghatározni a PPP fogalmát, s annak jelentését.

A továbbiakban arra keresem a választ, hogy hogyan definiálja a magyar, illetve a nemzetközi szakirodalom a PPP-t, illetve, milyen szempontok szerint lehet csoportosítani a PPP-nek tekinthető szerződéseket. Lezárásként pedig röviden bemutatom a leggyakrabban előforduló PPP ügyleteket.

1. A hazai szakirodalmi források és a PPP

A magyar szakirodalomban csekély számú monografikus írás foglalkozik a PPP intézményével. Az első ilyen kiadvány a témában 2004-ben jelent meg a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium gondozásában: a Lenier szerkesztette *PPP-kézikönyv*, mely szerint *„a Public Private Parntership, […] az állam és a magánszféra olyan együttműködési formáját jelenti, amelyben a felek a közszolgáltatás-nyújtásnak felelősségét és kockázatát közösen viselik”* (Leiner, 2004: 9). E definíció a közszolgáltatások-nyújtását és a kapcsolódó felelősség, illetve kockázatok megosztását tekinti a PPP szerződések tárgyának. Mint látható ez igen tágan vonja meg a PPP határait, hisz így a kifejezés alatt bármilyen a közszolgáltatások ellátásához szorosan, illetve lazábban kapcsolód tevékenység érthető, vagyis nemcsak a tényleges szolgáltatásnyújtást, hanem a szolgáltatás nyújtásához szükséges infrastruktúra biztosítására is kiterjeszthető a definíció. Kronológiailag a következő nagyobb lélegzetvételű munka a témában az Állami Számvevőszék (továbbiakban ÁSZ) 2007-ben elkészült jelentése volt, melyben már az olvasható, hogy a PPP *„a köz- és magánszféra olyan – többnyire fejlesztési – együttműködését jelenti, amelyben a közfeladathoz kötődő tervezési, építési, működtetési és finanszírozási feladatokat az állam a megszokottnál nagyobb vagy teljes mértékben, jellemzően komplexebb módon bízza a magánszektorra*” (ÁSZ, 2007: 74). Az ÁSZ által használt fogalom már jóval szűkebben vonja meg a PPP határait, hisz az alatt csupán a közfeladathoz kötődő tervezési, építési, működtetési, valamint finanszírozási feladat ellátását, vagyis a közfeladat ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítását érti. A fogalom tehát építési beruházás fókuszú, a közfeladatok ellátásához szükséges építményekkel összefüggő teendőkön keresztül határozza a meg a jogintézmény lényegét. 2009-ben jelent meg *A közpénzügyek nagy kézikönyve* Zsugyel szerkesztésében, mely kötetben Hamza Lászlóné járta körül a PPP témáját, aki az Állami Számvevőszék előbb ismertetett fogalmából indul ki a PPP definíciójának meghatározásakor (Zsugyel, 2009: 207–234). A hazai szakirodalom 2010-ben Nyikos monográfiájával tovább bővült, aki a PPP az Európai Unió fejlesztési-, támogatási politikájába illeszkedését vizsgálta, és visszanyúlt a 2004-es Leneir szerkesztette kiadvány által használt tágabb definícióhoz, s kimondja, hogy PPP szerződések esetében *„közcélú beruházások megvalósításáról, illetve közszolgáltatások nyújtásáról van szó”* (Nyikos, 2010: 17–18).

Ha a hazai gyakorlatot, illetve a jogirodalmat vizsgáljuk, akkor arra

lehetünk figyelmesek, hogy azok elsősorban az építési beruházásokra irányuló projektre vonatkoztatják a PPP fogalmát, holott az infrastrukturális beruházásokon kívül még számos más feladat, közszolgáltatások, illetve közfeladatok nyújtásával összefüggő tevékenység ellátása során is használható e jogi konstrukció.

2. A PPP fogalma a nemzetközi szakirodalomban

A PPP fogalmának vizsgálatát különösen megnehezíti, hogy a kifejezést más-más jelentéstartalommal töltik meg az egyes jogterületeken. A PPP jelentése eltérhet az egyes államokban is. Ráadásul, az egyes államokon belül is megfigyelhetők különbségek a jogintézmény lényegét tekintve attól függően, hogy milyen közfeladat-ellátási területen alkalmazzák azt. Továbbá a PPP körébe sorolt szerződések, ahogy azok tartalma is, különböző lehet országról, országra. Jó példa erre a koncessziós szerződés (Delomon, 2010: 5).

Kanadában a Canadian Council for Public Private-Partnership szerződéses együttműködésen alapuló olyan üzleti vállalkozásként definiálja a PPP-t, mely köz- és magánszektorba tartozó alanyok között jön létre. E kontraktusok célja a közszektor nevében szolgáltatás nyújtása, illetve infrastrukturális berendezések javítása, fejlesztése, az azokkal összefüggő kockázatok és felelősség szerződéses felek közti megosztása.[245]

Duffield szerint a PPP hosszú tárva (tipikusan 25 évre) szóló szerződés, amit a kormányzat ír alá a vele szerződő féllel, mely aktor speciális társaságként – nálunk projekttársaságként – tűnik fel az ügyletben. A szerződés nem pusztán az állam számára egy vagyonelem rendelkezésre bocsátása, hanem az valamilyen rögzített szolgáltatás nyújtására irányul a szerződésben meghatározott időtartamra vagy időpontig. A kontraktusban felvállalt szolgáltatásért cserébe az állammal szerződő felet ellentételezés illeti meg, melyet vagy a fogyasztó fizet díj formájában, mikor a szolgáltatást igénybe veszi, vagy az állam egy előre meghatározott metódus alapján. Az állam általi ellentételezés lehet igénybevétel-arányos, teljesítmény-arányos, vagy egy előre kikötött fix összeg is. Duffield hangsúlyozza, hogy az által meghatározott definíció nem egzakt, inkább hozzávetőleges, melynek oka, hogy a különböző nemzetközi szervezetek, valamint az egyes államok között nincs teljes összhang a PPP fogalmát illetően, illetve arról, hogy milyen szerződéstípusokat is kell alatta érteni

[245] http://www.pppcouncil.ca/resources/about-ppp/definitions.html (2015.02.27.)

(Duffield, 2010: 187–193).

Delmon PPP-nek tekint valamennyi szerződéses vagy más típusú kapcsolatot a köz- és magánszektorbeli alanyok között, amelyek infrastrukturális szolgáltatások fejlesztésére, illetve kiterjesztésére irányulnak (Delomon, 2010: 8). Delmon is alapvetően infrastruktúra fejlesztés kapcsán látja alkalmazhatónak az intézményt, de azzal, hogy kijelenti, hogy nem csupán szerződések hozhatják létre eme ügyleteket, erősen kiterjeszti a PPP fogalmát. Úgy gondolom, ha elfogadnánk ezt az állítást, vagyis, hogy szerződésen kívül más jogi aktus is létrehozhat PPP ügyletet, azzal a jogintézmény lényeges tulajdonsága veszne el: a partnerség. Partnerségről pedig nem beszélhetünk a felek közötti akarategyezség, és bizonyos fokú mellérendeltség nélkül, melynek legfőbb kifejezésre juttatója a szerződés. Delmon más fogalmi meghatározást is ad a PPP-re – ezt a Világbank is elfogadja, illetve használja –, mely szerint a PPP megállapodás a magánszektorral, mely azt célozza, hogy az a köz javára garantáljon infrastrukturális szolgáltatást, vagy egyáltalán, hogy előbbi segítse az államot, miközben az infrastrukturális szolgáltatást nyújt a közösség számára (Delomon, 2011: 7).

Weber és Alfen szerzőpárosa a PPP fogalmának meghatározását e szerződések közös jegyeinek lajstromba vételével képzelte el. E logika alapján valamennyi olyan megállapodás, mely rendelkezik a soron következő tulajdonságok mindegyikével, PPP szerződésnek tekinthető. Ezzel kiküszöbölhetők az egyes államok között jelentkező különbségek, valamint el lehet tekinteni valamennyi PPP szerződés felsorolásától is, előbbiek nélkül is viszonylag pontos fogalom alkotható (Alfen, 2010: 65). Valamennyi PPP megállapodásban közös az életciklus szemlélet, mely alapján a szerződési ciklus egyes fázisait elkülönítik, és minden egyes fázisra nézve megállapítják a felek jogait és kötelezettségét. Közös továbbá a hatékonyság növelés célja, melyet többek között az egyes feladatok felek közti megfelelő elosztása révén is el kívánnak érni. A szerződő partnerek közötti kiegyensúlyozott kockázatmegosztás, illetve erre való törekvés is közös ezekben az ügyletekben, valamint az eredményorientált ellentételezés, és a magánszektor tőkéjének és szaktudásának bevonása. A szerződések hosszú távra születnek. A kontraktusban nem rendezett kérdésekre vonatkozó szabályanyag, ha úgy tetszik háttér joganyag, megalkotása az államra hárul.

Előbbi szerzőpároshoz hasonlóan, a szerződések közös jellemezőinek meghatározásával definiálja a PPP-t Yescombe. Yescombe azokat a megállapodásokat tekinti PPP-nek, melyekben köz- és magánszektorbeli

alanyok vesznek részt, a szerződések hosszú távra születnek, a tárgyuk pedig, hogy az állammal szerződő fél hozzon létre valamilyen közösségi igényt kielégítő infrastruktúrát, lássa el a kapcsolódó tervezési, építési, finanszírozási és/vagy működtetési feladatokat. A magánpartnernek az – általa elvégzett feladatokért járó – ellenértéket vagy az állam fizeti meg a szerződési idő alatt, vagy a fogyasztó a szolgáltatás igénybevételét követően. A PPP eredményeként létrejövő infrastruktúra tulajdonjoga vagy eleve az államé lesz (vagy az marad pl. barnamezős beruházások), vagy a szerződési idő leteltét követően a kikötött ellenérték megfizetését követően kerül az államhoz (Yescombe, 2007: 2–4).

Az Európai Unió a Bizottság 2004-ben megjelent Zöld Könyvében rögzíti, mit is tekint PPP-nek. Uniós szinten kötelező jogi aktus nem tartalmazza a PPP definícióját. A Zöld Könyv szerint a PPP kifejezés olyan a köz- és magánszektor alanyai között létrejövő együttműködésre utal, amelynek célja valamilyen infrastruktúra finanszírozása, létesítése, felújítása, karbantartása, illetve valamilyen szolgáltatás biztosítása. Hosszú távra szóló szerződésekről van szó. A projekteket részben a magánszektorbeli, részben a közszektorbeli partner finanszírozza. A felek gondoskodnak továbbá a felmerülő kockázatok megosztásáról is. Korábban nevesített szerzőkhöz hasonlóan a Bizottság is a PPP tulajdonságainak felsorolásában látja a fogalom-meghatározás lehetőségét.[246]

Igaz, a teljes összhang hiányzik a fenti definíciók között, azonban bizonyos kérdésekben, valamennyi egyetért. Így vitán felül áll, hogy a PPP a köz- és magánszektorból származó felek között, hosszabb távra – vagyis több évre – közfeladatok ellátásának céljával létrejövő szerződés. Megítélésem szerint a *PPP kifejezést gyűjtőfogalomként kell kezelni, mely lefed valamennyi a köz- és magánszektorbeli alanyok között közfeladat-ellátási céllal több évre létrejövő megállapodást.* A közfeladat pedig irányulhat közösségi igény-kielégítéssel összefüggő infrastruktúra létesítésére, működtetésére, finanszírozására, de ettől különböző is lehet. Ez a definíció tágan értelmezi a PPP-t, és a szektorok között sokszínű együttműködési formák létrejöttére ad lehetőséget.

3. PPP szerződések tipizálásának lehetőségei

Az alább bemutatásra kerülő csoportosítási lehetőségek mindegyike szerint lehet vizsgálni az egyes PPP szerződéseket. Egy adott megállapodás akár

[246] COM(2004) 327 Green Paper.

több típusba is beletartozhat.

3.1 PPP tipizálása a magánszektorbeli szereplők közfeladat-ellátásban vonásának mértéke alapján

E, Loxleytól származó, csoportképzés alapja az, hogy a közszektorral szerződő magánszférából érkező alany milyen mértékben kerül a PPP megállapodás által bevonásra a közfeladatok ellátásába. Loxley azt mondja, hogy PPP ügyletek esetén mind a magán-, mind a közszektorbeli alany részt vesz a közfeladatok biztosításában. Azonban az egyes ügyleteket vizsgálva lényeges különbség mutatkozik előbbi szereplők közösségi igény-kielégítésbe vonása között. A közösségi igények kielégítésében való részvétel tekintetében két szélsőséges megoldást tudunk megkülönböztetni egymástól. Az egyik az, amikor csak az állam[247] vesz részt egy közösséget érintő szükséglet kielégítésében. Ezt hagyományos közfeladat-ellátásnak nevezzük. Ebben az esetben a magánszektor nem kap szerepet. A másik végletet a szűkebb értelemben vett privatizáció (Savas, 1993: 19–27) jelenti, amikor az állam teljes egészében kivonul az adott feladat ellátásából, vagyis annak megszervezését a közösségre – az esetek többségében a piacra – bízza. Előbbi két szélsőséges megoldás között foglalnak helyet azok a hosszú távra aláírt szerződéses megállapodások, melyekben az állam különböző mértékben bevonja a magánszektorbeli alanyokat a közösségi igények kiszolgálásába. Ezek a PPP ügyletek.

Loxley a magánszektorbeli alanyok közösségi igény-kielégítésbe vonásának mértéke szerint a következő kategóriáit különíti el a PPP szerződéseknek (Loxley–Loxley, 2010):

a) Szolgáltatási, működtetési és karbantartási szerződések (*operate and maintain*), amikor a magánszektor kötelezettsége mindössze egy, már meglévő, állami tulajdonban lévő infrastruktúrához kapcsolódó szolgáltatás végzése, a létesítmény működtetése és karbantartása.
b) A tervezési és építési szerződések (*design-build*), mely ügyletek esetén az állammal szerződő fél infrastruktúra tervezését és építését vállalja. Kötelezettségei ennyiben kimerülnek.
c) A tervezési, építési és működtetési szerződések (*design-build-operate*) annyiban különböznek az előbbi csoport ügyleteitől, hogy

[247] Értve az állam alatt a központi és a helyi kormányzatokat is.

itt a magánfél már nemcsak a létesítmény tervezését, építését, de működtetését is vállalja.

d) A tervezési, finanszírozási, építési és lízing szerződésekben (*design-finance-build-lease*) a magánszektorbeli alanyok a korábbiakhoz képest még több teendőt ellátnak, hisz a tervezés, építés mellett a finanszírozást is magukra vállalják. A létesítmény ekkor a magánpartner tulajdonában van, az állam legfeljebb bérli, lízingeli tőle.

e) A tervezési, építési, finanszírozási, átruházási és működtetési szerződések (*build-transfer-operate, build-operate-transfer, build-own-operate*) abban különböznek előbbi megállapodásoktól, hogy itt a létesítmény tulajdonjogát idővel az állam megszerzi. Ennek a jövőbeli tulajdonszerzésnek a lehetősége már benne van az aláírt szerződésben. Az építmény ellenértékét a szerződési idő végén vagy egy összegben fizeti meg az állam, vagy a szerződési idő folyamán több részletben, melynek eredménye a szerződési idő végén az állam tulajdonszerzése.

Loxley magánszektorbeli szereplőkre háruló feladatok számosságára építkező csoportképzési sémája remek elméleti modell. Azonban gyakorlati alkalmazása nehézségekbe ütközik, különösen azon szerződések esetén, ahol a piaci szereplőkre háruló feladatok száma gyarapszik. Előbbi ügyletek esetén már jóval nehezebb annak megállapítása, hogy melyek esnek közelebb, illetve távolabb a privatizáció állapotától. Továbbá lényeges megemlíteni, hogy Loxley csak a leggyakrabban előforduló PPP fajtákat tipizálta ilyen módon.

3.2 PPP, mint privatizációs lehetőség

PPP ügyletek e csoportosítási lehetősége Weber és Alfen nevéhez köthető. A szerzőpáros által kimunkált tipizálás a Loxley-féle csoportképzés továbbgondolásaként is értelmezhető. Weber és Alfen a privatizáció három típusát különbözteti meg: a funkcionális, a formális és a tényleges privatizációt. A PPP ügyleteket a szerzőpáros a privatizáció lehetséges formájaként kezeli. A formális privatizáció alatt Weber és Alfen a költségvetési szervek gazdasági társasággá alakítását értik, mely a feladatellátás hatékonyságának előmozdítása érdekében történik meg. A tényleges privatizáció esetén az állam teljes egészében kivonul egy korábban közfeladatnak minősült közösségi igény ellátásából, s az érintett

feladatok ellátását magánszektorbeli alanyokra bízza. A funkcionális privatizáció alatt az állam által ellátott feladatok átadását értik magánszektorbeli alanyoknak. Gyakorlatilag itt az állami feladatok kiszervezéséről van szó (outsourcing), mely feladatok leadása, átadása főszabály szerint szerződések kötésével történik, ilyen szerződésnek tekinthetők a különböző PPP megállapodások is, melyeket két csoportba osztanak a szerzők. Megkülönböztetnek vertikális PPP és horizontális PPP ügyleteket. Vertikális PPP megállapodások esetén csupán valamely közfeladathoz kapcsolód tevékenység elvégzését vállalja magára a magánszektorbeli alany. Ezzel szemben horizontális PPP-k aláírásakor nemcsak a feladatok átadásáról van szó, hanem a feladatellátáshoz szükséges infrastruktúra tulajdonjogára vonatkozóan is megállapodást írnak alá a felek (Alfen–Weber, 2010: 55–62).

3.3 PPP szerződések csoportosítása tárgyuk szerint

Az Egyesült Királyságban három csoportba rendezik a PPP megállapodásokat tárgyuk szerint. Az első kategóriába azok a szerződések tartoznak, melyek tárgya a magánszektorbeli szereplők által alkalmazott feladat-ellátási technikák, szervezési megoldások átvétele az állami intézmények által. E szerződésektől a közszektorbeli alanyok működésének hatékonyabbá válását várják. A második csoportot azok a megállapodások képezik, melyek tárgya valamilyen infrastruktúra biztosítása (pl. épület építése), illetve működtetése. Ezeket a szerződéseket további alcsoportokba lehet sorolni aszerint, hogy az állami vagy a magánszektorbeli alany nyújtja e közszolgáltatást, illetve, hogy a két fél közül ki biztosítja a feladat ellátásához szükséges létesítményeket. A PPP ügyletek utolsó csoportját azok a megállapodások alkotják, melyek célja a közszektor által megtermelt javak (áruk, szolgáltatások) kereskedelmi értékének növelése azok újszerű hasznosítási lehetőségének elősegítése révén (McQuiaid–Scherrer, 2008: 7–15). Az egyes szerződéseket ügyletről ügyletre kell vizsgálni annak érdekében, hogy el lehessen dönteni, azok a fenti három csoport közül melyikbe is integrálhatók.

3.4 PPP ügyletek a vagyontárgy feletti kontroll és a feladatellátó személye szerint

A Világbank a PPP megállapodásokat mátrixba rendezve csoportosítja. A mátrix egyik oldalán a szolgáltatást nyújtó személye foglal helyet, aki lehet

a közszektorból vagy a magánszektorból érkező alany, vagy egyszerre mindkettő. A másik szempont, mely alapján a csoportosításra sor kerül: a szolgáltatás nyújtáshoz szükséges vagyonelem feletti kontroll gyakorlása. A kontroll úgyszintén lehet a magán-, a közszektorbeli alany, illetve egyidejűleg előbbi két szereplő kezében is.

E klasszifikációs metódus a korábbiakhoz képest komplexnek tekinthető, hisz két jellemző egyidejű számbavételével végzi el az ügyletek csoportosítását. Hiányossága azonban, hogy csak a leginkább elterjedt ilyen szerződéseket gyűjti össze, illetve rendszerezi.

1. táblázat

PPP szerződések csoportosítása (Világbank)

		Vagyontárgyak feletti kontroll gyakorlója		
		Közszektorbeli alany	**Köz- és magánszektorbeli alany együtt**	**Magánszektorbeli alany**
A szolgáltató	**Magánszektorbeli alany**	menedzseri szerződés, franchise, O&M	lízing szerződés, bérleti szerződés	kiszervezés, kiszerződés
	Köz- és magánszektorbeli alany együtt	szolgáltatási szerződések	vegyes vállalat	BOT, BOOT, BDFO, DCMF, IPP, BOO***
	Közszektorbeli alany	központi és helyi kormányzat által nyújtott szolgáltatás, létesített infrastruktúra *	szövetségek	**

* Ez hagyományos közfeladat-ellátási metódus, nem PPP.
** Nem értelmezhető a mátrixban.
*** Szerződések angol nevének rövidítései. Magyarázatuk 4. fejezetben.

Forrás: Delmon, 2011: 8.

3.5 Zöld- vagy barnamezős beruházások

A PPP szerződések irányulhatnak valamely infrastruktúra újonnan történő létesítésére, például egy új autópálya szakasz vagy új büntetés-végrehajtási épület megépítésére. Ezeket a beruházásokat, melyek nem egy már meglévő építmény rekonstrukciójára vagy rendeltetésük megváltozatására irányulnak, hanem valami teljesen új megalkotására, nevezzük zöldmezős

beruházásoknak. PPP ügyletek természetesen irányulhatnak barnamezős beruházások megvalósítására is, melyek esetén egy, már meglévő létesítményt érintő projektekről van szó (Delomon, 2011: 23–24).

3.6 PPP szerződések a finanszírozás forrása szerint

PPP ügyletek esetén a magánszektorbeli alanynak járó ellenértéket, ahogy azt már korábban is említettük, fizetheti közvetlenül az állam, mint megrendelő vagy bérlő, de a szolgáltatást igénybe vevő fogyasztó is díj formájában. Azonban mielőtt az állammal szerződő fél az őt megillető ellentételezéshez hozzájut, meg kell történnie részéről a vállalt kötelezettségek teljesítésének is (pl. épület megépítése, működtetése, szolgáltatásnyújtás stb.), melyhez szükséges pénzeszközök biztosítása az ő feladata. A PPP szerződések azonban főszabály szerint magas költségigényű beruházásokra irányulnak, melyekhez szükséges források előteremtése komoly feladat. Így e szerződéseket aszerint is lehet csoportosítani, hogy honnan származik a kivitelezéshez szükséges tőke.

A magánszektorbeli szereplők teljesíthetik kötelezettségeiket saját forrásokból, ám a szükséges pénzeszközök idegen forrásból is származhatnak: kölcsönből, hitelből, melyeket nyújthatnak kereskedelmi bankok, államok, nemzetközi szervezetek is. A tipikus azonban az, hogy az állammal szerződő fél saját és külső forrásokat egyaránt felhasznál valamilyen arányban kötelezettségének teljesítése érdekében. Az idegen tőke bevonása azonban kamat-, illetve árfolyamkockázatokkal jár.

3.7 A fogyasztók személye szerinti csoportosítás

A PPP szerződések, melyek valamilyen szolgáltatás nyújtására (is) irányulnak aszerint is tipizálhatók, hogy a magánszektorbeli alany kinek vagy kiknek nyújtja a szolgáltatását. Az állammal szerződő fél végezheti a tevékenységet közvetlenül az állam részére vagy a szolgáltatást igénybe vevő fogyasztók részére is. Ám a szolgáltatás közvetítők számára is nyújtható, akik eljuttatják a szolgáltatást a végső fogyasztókhoz. Ekkor a PPP ügyletben részt vevő fél főszabály szerint csak a közvetítők irányában tartozik felelősséggel, a közvetlen fogyasztókkal szembeni felelősség alól mentesül.

3.8 Az állammal szerződő fél bevételeinek forrása szerinti csoportképzés

A csoportosítási metódus lényege, hogy aszerint rendezi a PPP ügyletek, hogy ki fizeti a magánszektorbeli partner által nyújtott szolgáltatásokért, ellátott feladatokért. Az állammal szerződő fél számára fizethet ellenértéket maga az állam az elvégzett feladatokért cserébe. Ekkor a magánfél bevételeit közpénzből, vagy helyi, vagy a központi kormányzati költségvetésből fogják finanszírozni. Azonban az is lehetőség, hogy közvetlenül a végső fogyasztók fizessenek az általuk igénybe vett szolgáltatásokért cserébe díj formájában saját forrásaikból. Ekkor nem közpénzből történik a finanszírozás. Gyakran előfordul azonban a két megoldás valamilyen kombinációja, vagyis, hogy a magánpartner szolgáltatásaiért járó ellenértéket részben az állam, részben a fogyasztók viselik.

Az ellentételezés formája és a felek közötti kockázatok megosztása erősen összefüggenek. Ha csak az állam fizet ellenértéket, akkor egyértelműen ő az, aki viseli a piaci kockázatok jó részét. Még ha magánpartner csak a fogyasztók díjbefizetéseiből várhat bevételt, akkor a piaci kereslet alakulásával kapcsolatos kockázatok kizárólag a magánfélre hárulnak. Ha a finanszírozás vegyes formáját választják a szerződést kötők, akkor is igaz az, hogy minél nagyobb részben a fogyasztói befizetésekből kap ellenértéket a magánfél, annál több kockázatot visel ő, illetve minél nagyobb részt visel az állam a szolgáltatási díjakból, annál több kockázat csapódik le a közszektor oldalán. A kockázatok felek közötti megoszlása a PPP ügyletek kardinális vonása. Stratégiai jelentőséggel bíró döntés e szerződésekben a felek közötti kockázatmegosztás. Azonban, azt is jó szem előtt tartani, hogy minél nagyobb arányban viseli a lehetséges kockázatokat a magánpartner, annál drágában kínálja fel szolgáltatásait, hisz beárazza bizonytalan várakozásait.

3.9 Zöldmezős beruházások a létrehozott vagyonelem feletti tulajdon alapján

Zöldmezős beruházások esetén, vagyis amikor egy új vagyonelem (épület) jön létre, aszerint is csoportosíthatjuk a PPP megállapodásokat, hogy hogyan alakul eme új vagyontárgyon fennálló tulajdon.

Alapvetően három lehetőség van. Az egyik, hogy a létesítmény a magánszektorbeli alany tulajdonát képezi a szerződési idő kezdetétől a

végéig és azt követően is. A másik út, hogy a létesítmény tulajdonjoga kezdetben az építtetőt, vagyis a magánszektorbeli szereplőt illeti meg, majd a szerződési idő végén átszáll az államra. A harmadik lehetőség, hogy a létesítést követően az épület az állam tulajdonába kerül.

3.10 PPP szerződések a feladatok létesítményigénye szerint

A PPP szerződések valamilyen, a közösség oldalán megfogalmazódott igény kielégítésére jönnek létre. A közösségi igények, azok kielégítése az esetek nagy többségében létesítményez kötött. Például oktatási feladatok ellátáshoz szükség van iskolákra, kollégiumokra. Büntetés-végrehajtási teendők ellátásához büntetés-végrehajtási intézetekre, a közlekedés hatékony megszervezésére utakra, vasútvonalakra, hidakra, csatornákra van szükség. Így a PPP megállapodások is első sorban infrastrukturális beruházások megvalósítására, épületek felújítására és a hozzájuk kapcsolódó teendők, szolgáltatások ellátására irányulnak. Vannak tehát olyan PPP szerződések, melyek esetén a magánpartner által felvállalt feladatok létesítményhez kötődnek. Ezeket az ügyleteket tovább csoportosíthatjuk aszerint, hogy ki a létesítmény tulajdonosa (a magánszektorbeli vagy a közszektorbeli alany), illetve, hogy barna- vagy zöldmezős beruházásról van e szó.

A közösségi igények, melyek kielégítésére a PPP szerződések létrejönnek azonban nem feltétlenül létesítményhez kötöttek. Jó példa erre az innováció, tudásfejlesztés, környezetvédelmi célok teljesítése. Ezen célokhoz nem szükséges külön, csak e célok elérésének szolgálatában álló infrastruktúra létrehozása. Persze a tudásanyag bővítése is igényel bizonyos létesítményi feltételeket (pl. laboratóriumok, könyvtárak, iskolák stb.), ám ezek az épületek saját funkcióval, feladattal rendelkeznek, a PPP szerződésektől függetlenül is működnek, nem a PPP szerződésben vállalt kötelezettségek teljesítése érdekében hozzák őket létre.

4. Tipikus PPP megállapodások

A nemzetközi szakirodalomban és a gyakorlatban is a leggyakrabban a koncesszió, továbbá BOO, BOT, BTO és DBFO rövidítéssel ellátott PPP szerződések tűnnek fel. A továbbiakban néhány sorban foglalnám össze eme megállapodások legfontosabb tulajdonságait.

A BOT betűszó az angol *build, operate és transfer* kifejezések rövidítése, s mindegyik ige a magánszektorbeli partner PPP szerződés

keretében felvállalt kötelezettségeire utal. Ugyanis BOT szerződések esetén az állammal szerződő fél vállalja a kontraktusban meghatározott létesítmény megépítését, a szerződési idő végéig annak működtetését. A szerződési idő lejártáig az infrastruktúra tulajdonjoga a magánpartnert illeti meg, majd azt az államra ruházza. A magánfél által nyújtott szolgáltatásért az ellenértéket vagy a végső fogyasztók, vagy az állam, vagy előbbi kettő közösen fizeti meg.

A koncessziós szerződések is PPP megállapodásnak tekinthetők, hisz az állam eme ügyletekben is egy közszektoron kívül alannyal köt megállapodást hosszabb időre, s a szerződés tárgya valamilyen közfeladat, közösségi igény garantálásával függ össze (Bodás, 2014: 265). Az állam gyakorlatilag a koncessziós jog jogosultjának monopolhelyzetet (Papp, 2007: 91–94) biztosít az ügylet tárgyát képező tevékenység végzése kapcsán, amikor a központi kormányzat, vagy a helyi önkormányzat által végezhető gazdasági tevékenység gyakorlását átengedi időlegesen, visszterhes szerződés keretében a vele szerződő fél számára.[248]

Gyakran előforduló PPP ügyletek a DBFO szerződések, mely rövidítés a *design, build, finance és operate* kifejezések kezdőbetűiből áll össze, melyek szintén a magánszektorbeli alany által vállalt kötelezettségekre utalnak. Az állammal szerződő fél tervezési, építési, finanszírozási és működtetési feladatok ellátására vállalkozik. A létesítmény tulajdonjoga lehet már a megépítés pillanatában az államhoz kerül, de lehet csak a szerződési idő végén szerzi azt meg. A létesítményhez kapcsolódó közszolgáltatást a magánfél nyújtja a szerződésben rögzített időpontig, vagy időtartamon keresztül. Előbbinek a szolgáltatásáért járó ellenértéket itt is fizetheti az állam, vagy a végső igénybe vevő (fogyasztó), vagy előbbi kettő együtt valamilyen arányban megosztva.

A BOO a *build, own és operate* szavak kezdőbetűiből összeálló kifejezés. E PPP szerződésekben a közszektorral szerződő fél feladata egy a megállapodásban rögzített létesítmény kivitelezése és működtetése. Az épület tulajdonjoga a magánfelet illeti meg. A magánfélnek tevékenységéért járó ellenérték megfizetése itt is vagy az állam, vagy a végső fogyasztók, vagy előbbiek közös kötelezettsége. Ez a típusú PPP közel áll a privatizációhoz, hisz a közszolgáltatással szorosan összefüggő majdnem minden feladat a magánszektorbeli felet terheli, s még a szolgáltatásnyújtáshoz szükséges létesítmény tulajdonjoga is az övé.

A BTO (*build, transfer, operate*) ügyletek abban különböznek a BOT

[248] 1991. évi XVI. törvény, 1. §., 13. §.

megállapodásoktól, hogy itt a szerződésben rögzített létesítmény kivitelezését követően az épület tulajdonjogát az állam szerzi meg,[249] ám a magánszektorbeli alany ezt követően is, egészen a szerződési idő lejártáig köteles a létesítményhez kapcsolód szolgáltatásokat ellátni.

A fenti megállapodások jelölésére az említett betűszavak használatosak tipikusan, ám a nemzetközi szakirodalomban eltérő jelöléssel is találkozni az egyes szerződések kapcsán. A BTO helyett ugyanezen szerződések jelölésére előfordul a BTL (*build, transfer, lease*), illetve a BLOT (*build, lease, operate, transfer*) is. A BOT szerződések kapcsán találkozni a BOOT rövidítéssel is, mely a *build, own, operate és transfer* kifejezések kezdőbetűiből áll össze. A DBFO helyett pedig van, hogy a DCMF (*design, conduct, manage, finance*) vagy a DBFM (*design, build, finance, maintain*) rövidítést említik a források. Az eltérő rövidítések használata elsősorban azzal magyarázató, hogy az egyes államok, illetve nemzetközi szervezetek ugyanazt a szerződésben felvállalt kötelezettséget eltérő kifejezéssel jelölik. Vagyis nem feltétlen a szerződések tartalmában, típusában jelentkező különbségek miatt jöttek létre a különböző rövidítések.

***

Összegzésként megállapítható, hogy a PPP gyűjtőfogalom, amely magába foglal valamennyi olyan szerződést, melynek aláírói egyrészt köz-, másrészt magánszektorbeli szereplők, s mely megállapodások hosszú távra jönnek létre, valamely közfeladat-ellátásának, közösségi igény kielégítésének céljával. A PPP legtöbbször egy szerződéskomplexumot takar, mely számos tipikus, illetve atipikusnak tekintett szerződést olvaszt együvé. Így magának a PPP-nek is számos fajtája különböztethető meg, melyek csoportosítására több szempont szerint kerülhet sor. A szerződési idő hosszából fakadó bizonytalanság, a köz- és magánszektorbeli alanyok egyidejű jelenlétéből származó speciális helyzetek kezelése alapvetően összefügg a közpénzfelhasználás transzparenciájának garantálásával. Előbbi nehézségek kezelése közfeladat-ellátási területről közfeladat-ellátási területre változó stratégiák, eszközök alkalmazását tehetik szükségessé. Ugyanakkor lehetnek generális, valamennyi típusú közösségi igény kielégítése során használható, olyan technikák, melyek elősegítik a közpénzek felhasználásának transzparenciáját, ez által a közpénzekkel való felelősebb gazdálkodást.

[249] Értve ez alatt központi és helyi kormányzatot is.

Felhasznált irodalom

Alfen, Hans Wilhelm–Weber, Barbar (2010): *Infrasturcure as an Asset Class. Investment Strategies, Project Finance and PPP.* UK: WILEY Publication.

Állami Számvevőszék (ÁSZ) (2007): *A köz- és magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok*. http://www.asz.hu/tanulmanyok/2007/a-koz-es-maganszfera-egyuttmukodesevel-kapcsolatos-nemzetkozi-es-hazai-tapasztalatok/t134.pdf (2015.09.07.).

Bordás Mária (2014): *A közigazgatás gazdaságtana. A gazdasági kormányzás lehetőségei és dilemmái*. Budapest–Pécs: Dialóg–Campus Kiadó.

COM(2004) 327 final. Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. Brussel. HL. 30. 4. 2004.

Delmon, Jeffrey (2011): *Public-Private Partnership Project in Infrastrucutre. An Essential Guide for Policy Makers.* New York: Cambridge University Press.

Delmon, Jeffrey (2010): *Understanding Options for Public-Private Partnerships in Infrastructure – Sorting out the forest from the trees: BOT, DBFO, DCMF, concession, lease…* Washington: The World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/19947/WPS5173.pdf?sequence=1 (2015.05.12.)

Duffield, Colin F. (2010): Different Delivery models. In: Hodge, Graeme A.−Greve, Carsen−Boardman, Anthony E. (eds): *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Cheltenham: MPG Books Group.

Leiner Vera (szerk.) (2004): *PPP-kézikönyv: a köz- és magánszektor sikeres együttműködése*. Budapest: GKM Protokoll és Sajtófőosztály.

Loxley, John−Loxley, Salim (2010): *Public Service Private Profits. The Political Economy of Public-Private Partnerships in Canada.* Halifax–Winnipeg: Fernwood Publishing.

McQuaid, Ronald W.−Scherrer, Walter (2008): Public-Private Partnership in the European Union: Esperience in the UK, Germany and Austria. In: *Uprava*. Vol. 4., No. 2., pp.7−34.

Nyikos Györgyi (2010): *A PPP finanszírozási technika és az EU fejlesztési támogatásai a közcélú beruházások megvalósításában*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó.

Papp Tekla (2007): *Atipikus szerződések*. Szeged: Palatia Kiadó.

Savas, Emanule S. (1993): *Privatizáció – Hogyan vonuljon ki az állam a gazdaságból?* Budapest: Akadémia Kiadó.

Yescombe, E. R. (2007): *Public-Private Partnerships – Principles of Policy and Finance*. London: Elsevier.

Zsugyel János (szerk.) (2009): *A közpénzügyek nagy kézikönyve.* Budapest: CompLex Kiadó.

1991. évi XVI. törvény a koncesszióról

9. FEJEZET

PPP NEMZETKÖZI SÍKON – AZ EURÓPAI UNIÓ

Varga Judit

Bevezetés

A PPP (Public-Private Partnership), vagyis a köz- és magánszektor által közfeladat-ellátási céllal létrehozott, hosszú távra születő szerződéses megállapodások nemzetközi szintű vizsgálata a különböző államok és nemzetközi szervezetek közti anyagi és eljárásjogi különbségekből, a tipikusan ilyen formában megvalósuló projektek tárgyának változatosságából adódóan nem egyszerű feladat. A kutatások előrehaladásával úgy vélem, hogy eme alternatív közfeladat-ellátási megoldást: a PPP-t, elsősorban ország-csoportok – fejlett-, fejlődő világ államai, angolszász, kontinentális hagyományú államok –, illetve a különböző nemzetközi szervezetek szerint célszerű vizsgálat tárgyává tenni nemzetközi szinten, hiszen az egyes ország-csoportok, valamint nemzetközi szervezetek különbözőképpen határozzák meg eme jogintézmény definícióját, más-más logika alapján és cél érdekében működik együtt esetükben a közszektorbeli jogalany (az állam, vagy az államok által létrehozott nemzetközi szervezet) a profitorientált magánszektorbeli alanyokkal.

A fenti logika alapján a PPP nemzetközi síkon történő vizsgálatát az Európai Unió vonatkozó szabályanyagának, illetve gyakorlatának áttekintésével kezdeném, mivel a jogintézmény hazai alkalmazására eme szupranacionális szervezet gyakorolta a legközvetlenebb hatást.

A soron következő tanulmányban a következő kérdésekre keresem a választ: Mikor és hol bukkant fel közösségi szinten a PPP intézménye? Született-e uniós szinten kötelező jogi előírás a szabályozására? Részt vesz-e, s ha igen, hogyan az Európai Unió eme alternatív közfeladat-ellátási eszköz finanszírozásában, fejlesztésében?

1. PPP és az EU

A PPP, mint kifejezés már évtizedek óta széles körben elterjed az Európai

Unió tagállamaiban, ám ennek ellenére még napjainkban sem beszélhetünk a PPP európai modelljéről, melynek oka, hogy az EU tagállamok között jelentős különbségek mutatkoznak abban, hogy milyen mértékben, illetve formában vonják be a profitorientált gazdasági társaságokat a közösségi igények kielégítésébe.

1.1 PPP és az Európai Bizottság

Uniós szinten elsőként a Bizottság foglalkozott a Közösségi szinten addig nem definiált PPP-vel, amikor 2004-ben kiadott Zöld Könyvében[250] összegyűjtötte a jogintézmény legfontosabb karakterjegyeit, mellyel egyben rögzítette a PPP fogalmát is. A Zöld Könyv szerint a PPP a közszektorbeli alanyok, illetve az üzleti világ szereplői közötti együttműködés, melynek célja valamilyen szolgáltatás-nyújtáshoz szükséges finanszírozási, építési, felújítási, szervezési vagy működtetési feladat ellátása. A PPP ügyletek tipikusan a következő sajátosságokkal rendelkeznek:

a) Hosszú távra, évekre jönnek létre.
b) A projektek finanszírozása vegyes, vagyis pénzügyi fedezetét a köz- és magánszféra előre rögzített arányban közösen viseli saját, illetve külső források igénybevétele útján.
c) E szerződések komplexek.
d) A beruházások kockázatait a szerződéses alanyok megosztják. A kockázatok elosztása azonban projektről, projektre változhat.
e) A közszektorbeli alany az előbbi pontban rögzítettektől függetlenül mindig felelősséggel tartozik a szerződés tárgyának, céljának, a szolgáltatás minőségének, az ellentételezési politikának (költségtérítés, díjpolitika) meghatározásáért, ahogy ő felelős a monitoring rendszer működtetéséért, ezen keresztül pedig a teljesítés ellenőrzéséért is.[251]

A Bizottság Zöld Könyve nemcsak a PPP fogalmának uniós szintű rögzítése miatt érdemes említésre, hanem azért is, mert kimondta, hogy – akkor még közösségi – uniós szinten nincs direkt, kötelező rendelkezés a PPP megállapodásokra vonatkozóan. Azokra az Európai Parlament, valamint Tanács által elfogadott közbeszerzési eljárásokra és koncesszióra vonatkozó rendeleteket, irányelveket, továbbá határozatokat kell alkalmazni

[250] COM(2004) 327 final.
[251] COM(2004), 327 final, pp. 3.

az alapító szerződésekben foglalt alapelvek és az Európai Unió Bírósága jogértelmező gyakorlatának figyelembe vétele és tiszteletben tartása mellett. A Zöld Könyv 2004-es kiadását követően sem született átfogó, tagállamokat kötő előírás a PPP intézményére nézve.

Előrelépésnek tekinthető azonban az intézményesített PPP (Institutionalised PPP – IPPP) fogalmának megalkotása, mellyel összefüggő szakmai egyeztetés koordinálása szintén a Bizottsághoz köthető. A szakmai diskurzus eredménye egy közlemény lett, mely szerint az IPPP a közszféra és a magánszféra közötti olyan együttműködés, amelynek keretében vegyes tulajdonban álló társaságot hoznak létre a felek koncesszió és közbeszerzési szerződés végrehajtására. A magánpartner a pénzügyi és vagyoni hozzájárulás nyújtása mellett részt vesz előbbi társaság irányításában, s így az odaítélt szerződések végrehajtásában. Fontos azonban, hogy egy magánszektorból származó befektető által állami, illetve önkormányzati tulajdonban álló vállalkozás részére nyújtott vagyoni hozzájárulás nem minősül intézményesített PPP-nek.[252]

A Bizottság PPP kapcsán kifejtett tevékenysége körében említhető még, hogy fórumot biztosított szakmai diskurzusokra a témát illetően, melyeken a bizottsági tisztségviselők mellett közbeszerzési szakértők, tagállami képviselők és PPP-szakértők is részt vettek. A Bizottság által generált szakmai egyeztetések eredménye a PPP Szakértői Központ felállítása lett.

1.2 PPP és az Európai Beruházási Bank

Az Európai Unió intézményei közül a PPP szerződések legnagyobb finanszírozója az Európai Beruházási Bank (továbbiakban EBB), mely egyike a világ legnagyobb multilateriális hitelintézeteinek. Az EBB a tagállamok tulajdonában áll (Csűrös, 2015: 358–363), ám hitelezési tevékenysége nem korlátozódik az Unió tagjaira (Baranyai–Halász, 2014: 404). Az EBB feladata az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (továbbiakban EUMSz.) 309. cikke értelmében, hogy segítse a belső piac kiegyensúlyozott és egyenletes fejlődését. Ennek érdekében nyereségszerzési cél nélkül saját, valamint külső forrásokból kölcsönt, garanciát nyújt gazdaságélénkítő projektek megvalósításához.

A Bank által támogatott projektek elsősorban a kevésbé fejlett régiók fejlesztését szolgálják; vagy vállalkozások modernizálását, átalakítását,

[252] C(2007)6661, pp. 2−3.

esetleg olyan új tevékenységek kialakítását célozzák, melyek a belső piac létrehozása, működtetése miatt fontosak, s amelyek olyan terjedelműek, illetve természetűek, hogy nem lehet az egyes tagállamokban rendelkezésre álló eszközökkel finanszírozni. Továbbá olyan projektek megvalósítását is támogatja a Bank, melyek több tagállam közös érdekét szolgálják, s terjedelmük vagy természetük miatt olyanok, hogy nem lehet őket az egyes tagállamokban rendelkezésre álló különböző eszközökkel finanszírozni. A Bank feladatai ellátásához a Strukturális Alapokból és az uniós pénzügyi eszközökből kap támogatást.[253]

1.2.1 Az EBB irányítása

A Bank legfőbb szervei: a Kormányzótanács, az Igazgatótanács és az Igazgatási Bizottság.

A Kormányzótanács a tagállamok által kijelölt miniszterekből áll. Ez felelős a Bank hitelpolitikájára vonatkozó irányelvek kidolgozásáért és felügyeletéért. A Kormányzótanács legfontosabb feladatai a következők:

a) határoz a Bank jegyzett tőkéjének felemeléséről;
b) finanszírozási elvekről dönt;
c) kinevezi az Igazgatótanács és az Igazgatási Bizottság tagjait, illetve felmenti őket;
d) dönt a tagállamok területén kívül eső befektetések finanszírozásáról;
e) határoz a Bank tevékenységének felfüggesztéséről, felszámolásáról;
f) dönt a Bank eljárási szabályainak, az éves mérlegének és eredmény-kimutatásának, valamint az Igazgatótanács éves jelentéseinek a jóváhagyásáról.[254]

Az Igazgatótanács 29 igazgatóból és 19 helyettesből áll. Az igazgatókat a Kormányzótanács 5 évre nevezi ki. Az igazgatósági tagokat a tagállamok, illetve a Bizottság jelölik. Az igazgatók és helyetteseik megbízatása is meghosszabbítható. E szerv gondoskodik a Bank megfelelő igazgatásáról, határoz a Bank által történő finanszírozásról. Dönt a Bank által felvett kölcsönökről, megállapítja a kiutalt kölcsönök kamatait, járulékait, illetve a díjakat. Továbbá minősített többséggel határozhat saját hatáskörének

[253] EUMSz. 309. cikk
[254] EUMSz. 5. Jegyzőkönyv. Továbbiakban EBB Alapokmánya.

Igazgatási Bizottságra ruházásáról is.[255]

Az Igazgatási Bizottságnak kilenc tagja van, egy elnökből és nyolc alelnökből épül fel, akiket az Igazgatóság javaslatára a Kormányzótanács választ hat évre. Esetükben is meghosszabbítható a megbízatási idő. E szerv felel a Bank folyó ügyeinek intézéséért, így a döntések előkészítéséért és a már meghozott döntések végrehajtásáért.[256]

Egy hattagú bizottság felel az EBB működésének belső ellenőrzéséért: a Felügyelőbizottság, melynek tagjait a Kormányzótanács nevezi ki. Ez a szerv szakmailag ellenőrzi a Bank működését, amelynek keretében vizsgálja, hogy az megfelel-e vagy sem a prudenciális feltételeknek. Ezen túl pedig évente ellenőrzi a szabályszerűségét a Bank műveleteinek és könyveinek.[257]

1.2.2 Az EBB finanszírozási tevékenysége

A EBB alapesetben a tagállamok területén – kivételesen azon túl – megvalósuló gazdaságélénkítő beruházások finanszírozását vállalja.[258] A Bank által a projektek megvalósítására nyújtott segítség kölcsönök, illetve garanciavállalás formáját ölti, melyeket az EBB tagjainak, illetve magán- és köztulajdonban álló vállalatoknak nyújt (Csűrös, 2014: 43–55). Nagyon lényeges, hogy a Bank csupán akkor biztosít finanszírozási segítséget, ha más forrásból nem állnak rendelkezésre pénzeszközök megfelelő feltételekkel. Továbbá a Bank által rendelkezésre bocsátott anyagi segítség csupán kiegészítő lehet.

A Bank feltételtől teheti függővé a kölcsön nyújtását, ha azt vállalkozás vagy közjogi testület venné fel. Tagállamok számára nyújtott kölcsönök esetén ilyen előírás nincs. A Bank által kikötött feltétel lehet például a beruházás helye szerinti államtól kapott garancia vagy egyéb megfelelő biztosíték, ami az adós szilárd pénzügyi helyzetét tanúsítja.

Az EBB Alapokmánya előírja, hogy a Bank kintlévőségeinek mindenkori összege nem lehet több, mint 250%-a a Bank jegyzett tőkéjének, tartalékainak és eredmény-kimutatási többletének.[259] A EBB

[255] EBB Alapokmánya 9−10. cikk
[256] EBB Alapokmánya 11. cikk
[257] EBB Alapokmánya 12. cikk
[258] Ehhez azonban a Kormányzótanács minősített többséggel meghozott határozatára van szükség.
[259] Ez alól is vannak kivételek. Lásd EBB Alapokmány 16. cikk (5) bek.

továbbá nem nyújthat kamatcsökkentési kedvezményt. Az általa nyújtott kölcsönök kamatát, a járulékokat, a különböző díjakat a tőkepiaci feltételekhez köteles igazítani, hogy az előbbiekből származó bevétel a Bank költségeit, kockázatait fedezze, valamint járuljon hozzá a Bank számára előírt tartalék képzéséhez.[260] További előírás, hogy az EBB-nak biztosítania kell, amikor finanszírozási segítséget nyújt, hogy a kiutalt pénzeszközök az Unió érdekében és a lehető legcélszerűbben legyenek felhasználva.[261]

Főszabály szerint a Bank vállalkozásban nem szerezhet érdekeltséget, és nem vállalhat felelősséget annak vezetésében sem, kizárólag akkor, ha erre a kiutalt pénzeszközök védelme miatt van szükség.[262] Lényeges, hogy a Bank nem finanszírozhat olyan projektet, amely ellen a beruházás helye szerinti tagállam tiltakozik.[263]

A kölcsönért az arra jogosultak közvetlenül a Bankhoz fordulhatnak. A finanszírozási kérelmek azonban benyújthatók a Bankhoz a Bizottságon, illetve a beruházás helyszínéül szolgáló tagállamon keresztül is. Ha a kölcsönért folyamodó a Bizottságon keresztül nyújtja be igényét, akkor azt a kérelmet el kell juttatni a beruházás helyszínéül szolgáló tagállamhoz is véleményezésre. Amennyiben pedig a tagállamon keresztül juttatnák el a kérelmet, akkor pedig azt a Bizottságnak is meg kell kapnia véleményezésre. A Bankhoz közvetlenül befutó igényeket pedig mind a Bizottsággal, mind a projekt helyszínéül szolgáló tagállammal is véleményeztetni kell. Az arra jogosultaknak kettő hónap áll rendelkezésre véleményük kifejtésére. Ha a két hónap eredménytelenül telne el, vagyis nem fogalmazna meg véleményt az erre jogosult, akkor azt úgy kell tekinteni, mintha nem nyújtott volna be kifogást a beruházás ellen.[264]

Az Európai Beruházási Bank külön szerve, az Igazgatási Bizottság vizsgálja meg, hogy az egyes projektek megfelelnek-e az Alapokmány rendelkezéseinek, azaz, hogy fennáll-e az EBB finanszírozásban való részvételének összes szükséges feltétele. Ha az Igazgatási Bizottság, vagy az Európai Unió Bizottsága nem ad kedvező véleményt, vagyis nem támogatja az EBB projekt finanszírozásában való részvételét, akkor a Bank kizárólag az Igazgatótanács erről szóló egyhangú határozata révén vehet

[260] A Bank jegyzett tőkéjének 10%-ig köteles folyamatosan tartalékalapot képezni.
[261] EBB Alapokmánya 18. cikk (1) bek.
[262] EBB Alapokmány 18. cikk (2) bek.
[263] EBB Alapokmány 15–18. cikk
[264] EBB Alapokmány 19. cikk

részt a beruházás szponzorálásában.[265] A projektek elbírálása szempontjából lényeges szempont, hogy azoknak jelentősnek, gazdasági és technikai szempontból életképesnek kell lenniük. Továbbá, csak az uniós közbeszereztetési előírásoknak megfelelő versenyeztetés eredményeként aláírt szerződések támogatásáról lehet szó, amelyek ráadásul megfelelnek az EBB környezetvédelmi követelményeinek is (EIB, 2004).

Az Európai Beruházási Bank által nyújtott kölcsönök kiegészítő jellegűek és hosszú lejáratúak – 20 vagy annál is több évre jönnek létre (EIB, 2004: 7–8).

Az EBB nemcsak közvetlen módon, hitelezési tevékenységével, hanem közvetett módon is ösztönzi a PPP ügyletek létrejöttét, például oly módon, hogy együttműködik a köz- és magánjogi alanyokkal azért, hogy megkönnyítse a magánszektorbeli alanyok bevonását az infrastrukturális fejlesztésekbe, illetve, hogy a hagyományoshoz képest új, alternatív finanszírozási megoldások bemutatásával segítse elő előbbi projektek megvalósítását. Az EBB projektvállalatokkal, kereskedelmi bankokkal, illetve egyéb tőkepiaci szereplőkkel is együttműködik. Szakértői és tanácsadói funkciókat is ellát a Bank, elsősorban az Európai PPP Központon keresztül (European PPP Expertise Center – EPEC). Előbbi intézmény révén közszektorbeli alanyokat, Európai Uniós tagállamokat, csatlakozás előtt álló államokat és uniós intézményeket is ellát szakmai tanácsokkal. A Banknak nincsenek szakpolitikai preferenciái a PPP szerződéseket illetően. A tagállamok azok, akik eldöntik, hogy a célzott projektet PPP révén valósítják meg, vagy más módon (EIB, 2004: 13).

Az EBB közreműködése nem ér véget a projektek finanszírozásában való részvétellel, hiszen a Bank bekapcsolódik az általa finanszírozott beruházások felülvizsgálatába, monitoringjába.

1.3 Az Európai PPP Szakértői Központ

Az Európai PPP Szakértői Központ (továbbiakban EPEC) egy olyan szakértői intézmény, mely az Európai Unió intézményrendszerén belül – szorosan kapcsolódva az Európai Beruházási Bankhoz – hívtak életre az uniós tagállamok, azonban eme intézmény munkájába EU-n kívüli államok is bekapcsolódhatnak.[266] A Központ feladata a PPP intézményének

[265] EBB Alapokmány 19. cikk (4)–(8) bek.

[266] A Központ legfőbb finanszírozója az Európai Bizottság és az Európai Beruházási Bank. Tagok: Albánia, Ausztria, Belgium, Bulgária, Horvátország, Ciprus, Cseh Köztársaság, Dánia,

alkalmazásában való szakmai segítségnyújtás elsősorban a közszektorbeli alanyok, vagyis az államok és intézményeik számára. Az EPEC tagjai tapasztalatokat, szakismereteket, elemzéseket osztanak meg egymással a témában, illetve az eddig kialakult „jó gyakorlatokat" illetően, valamint a Központ olyan fórumot biztosít a közszektorbeli alanyok számára, ahol tapasztalataikat kicserélhetik, megbeszélhetik. A tagok továbbá gyors szakmai segítségre is számíthatnak eme intézménytől, ha egy hírtelen felmerülő kérdés megválaszolása válik szükségessé. Az EPEC célja, hogy segítse a PPP intézményének használatát, erősítse a jogintézmény alkalmazását, szakmai segítséget nyújtson. E célok által vezérelve bőséges, mindenki számára ingyenesen hozzáférhető szakmai anyagokat tesz közzé honapján a PPP eszközének használatával, alkalmazásával összefüggésben.[267]

2. Európai Beruházási Bank által finanszírozott PPP projektek trendjei

Átfogó statisztikai kimutatások ritkán készülnek a különböző államok, illetve nemzetközi szervezetek által finanszírozott PPP ügyletekből, ami eme dokumentumok összeállításának roppant idő és költségigényével függ össze elsősorban. Másrészt lényeges, hogy ha még készülnek is ilyen kimutatások, azok összehasonlíthatóságát nehézzé, sokszor lehetetlenné teszi, hogy a PPP-nek nincs egy általánosan elfogadott fogalma. Az egységes definiálás helyett minden állam, illetve szubnacionális szervezet saját PPP fogalmat használ, így az általuk elkészített statisztikai kimutatások nem pontosan ugyanazokat a szerződéses megállapodásokat teszik vizsgálat tárgyává. Persze a vizsgált ügyletek halmazai között vannak metszetek, átfedések, de a teljes egyezés híján előbbi statisztikák legfeljebb tendenciák megfigyelésére alkalmasak, mint pontos összehasonlításra.

Az Európai Unió által finanszírozott szerződések kapcsán jelentkező trendek vizsgálatára az Európai Beruházási Bank és az Európai PPP Szakértői Központ által összeállított jelentéseket használtam fel, melyek azért alkalmasak a PPP-re vonatkozó uniós szintű trendek vizsgálatára, mert azonos PPP definícióval operálnak.

Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Magyarország, Írország, Izrael, Olaszország, Kosovo, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Montenegró, Hollandia, Észak-Írország, Lengyelország, Portugália, Románia, Skócia, Szerbia, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország, Törökország, Egyesült Királyság, Wales.

[267] European PPP Expertise Center: http://www.eib.org/epec/index.htm (2017.06.20.)

Az Európai Beruházási Bank statisztikái azokat a PPP ügyleteket tartalmazzák, amelyek finanszírozásában a Bank segítséget nyújtott. Ennek megfelelően nem csupán az uniós tagállamok területén megkötött ilyen szerződéseket tartalmazzák ezek a kimutatások. Valamint nem tartalmazzák az össze tagállam által életre hívott PPP szerződést, csak azokat, amelyeket részben az EBB is finanszírozott. A Szakértői Központ által készített anyagok az Európai Unió tagállamaira nézve adnak áttekintést, s jellemzően előfordul bennük, hogy a grafikonon ábrázolt adatokat nem rendezik pontos számadatokat tartalmazó táblázatos formában. Hiába használ tehát a két intézmény azonos PPP definíciót, ám adatsoraik töredékesek, s így az EBB és az EPEC által összeállított statisztikai kimutatások elsősorban trendek megfigyelésére alkalmasak.

Az 1. táblázat (lásd a kövekező oldalon) az EBB által finanszírozott PPP projekteket tartalmazza 1990 és 2015 között éves és szektorok szerinti bontásban, minden egyes évben feltüntetve, hogy az egyes közfeladat-ellátási szektorokban hány darab szerződést írtak alá, és az egyes projektek finanszírozásához a Bank mekkora összeggel járult hozzá. Első ránézésre látszik, hogy leggyakrabban és a legnagyobb összegben közlekedési infrastruktúra fejlesztésére utalt ki hitelt a Bank. 1990 és 1998 között a Beruházási Bank kizárólag közlekedési infrastruktúra létrehozására adott hitelt a hozzá forduló államoknak. 1998 után már oktatási, víz- és csatornarendszer, illetve egészségügyi fejlesztésekre is fordítódtak források. Az ezredfordulóhoz közeledve pedig megjelentek, és növekvő gyakorisággal tűntek fel a különböző „zöld” beruházások, úgymint energetikai, hulladékkezelési célokat szolgáló PPP megállapodások.

Mivel e táblázat számos információt tartalmaz még, és roppant alkalmas az elmúlt 25 év trendjeinek áttekintésére, ezért a továbbiakban e táblázatot és tartalmát részletes elemzésnek vetjük alá.

1. táblázat

Az EBB által finanszírozott PPP szerződések közfeladat-ellátási területenként éves bontásban 1990−2015 között az EU tagállamaiban

Év	millió euró/év	Terület	szerződések száma (db)	millió euró
1990	246	Közlekedés	1	246
1992	176	Közlekedés	1	176
1993	415	Közlekedés	2	415
1994	784	Közlekedés	1	784
1995	1083	Közlekedés	3	1083
1996	2647	Közlekedés	5	2647
1997	1210	Közlekedés	2	1210
1998	808	Közlekedés	4	752
		Oktatás	1	56
1999	1201	Víz-, csatornarendszer	1	80
		Közlekedés	4	1121
2000	1683	Oktatás	2	212
		Közlekedés	7	1471
2001	1740	Közlekedés	7	1528
		Oktatás	2	99
		Egészségügy	1	113
2002	2120	Közlekedés	5	2049
		Energia	1	71
2003	2309	Közlekedés	7	1975
		Oktatás	3	137
		Víz- és csatornarendszer	1	125
		Egészségügy	1	72
2004	1727	Közlekedés	8	945
		Víz- és csatornarendszer	1	44
		Egészségügy	2	393
		Oktatás	1	345
2005	1476	Közlekedés	5	1055
		Egészségügy	2	237
		Oktatás	2	184
2006	2766	Közlekedés	9	1360
		Víz- és csatornarendszer	2	181
		Energia	1	75
		Egészségügy	3	942
		Hulladékkezelés	1	120
		Oktatás	1	88
2007	2165	Közlekedés	10	1448
		Oktatás	1	79
		Egészségügy	3	638
2008	3348	Közlekedés	13	2996
		Hulladékkezelés	1	273

		Oktatás	1	79
2009	1835	Közlekedés	4	1299
		Tűzoltó szolgáltatás	1	9
		Egészségügy	3	332
		Hulladékkezelés	1	195
2010	3158	Közlekedés	9	2127
		Oktatás	1	45
		Egészségügy	2	986
2011	2653	Közlekedés	7	2525
		Egészségügy	1	128
2012	728	Közlekedés	3	678
		Oktatás	1	50
2013	2757	Közlekedés	8	2182
		Egészségügy	4	360
		Oktatás	1	95
		Hulladékkezelés	1	120
2014	3259	Közlekedés	10	2625
		Egészségügy	1	400
		Oktatás	1	36
		Hulladékkezelés	1	198
2015	1227	Közlekedés	4	424
		Hulladékkezelés	1	13
		Egészségügy	4	480
		Oktatás	4	310

Forrás: saját szerkesztés[268]

A 2. táblázat szemlélteti, hogy a legtöbb kölcsönt az Európai Beruházási Bank a megfigyelt negyed évszázad alatt a közlekedési infrastruktúra fejlesztésére utalta ki, összesen mintegy 35103 millió euró összegben. Az összes többi közfeladat-ellátási célra együttesen kiutalt támogatás még csak meg sem közelíti előbbi pénzmennyiséget. Sorban a második legtöbb forrást felemésztő szektor az egészségügyi, melyre az EBB 5081 millió euró kölcsönt adott. A harmadik legköltségesebb szektor az oktatási, mely így is messze elmarad az első kettő közfeladat-ellátási céllal megvalósult projektek költségigényétől a maga 1815 millió eurójával.

[268] EPEC, 2016.

2. táblázat

Az EBB által finanszírozott PPP szerződések feladat-ellátási területenként 1990−2015 között az EU tagállamaiban

Feladat-ellátási terület		millió euró
1.	Közlekedés	35103
2.	Egészségügy	5081
3.	Oktatás	1815
4.	Hulladékkezelés	919
6.	Víz- és csatornarendszer	181
7.	Energia	146
8.	Tűzoltó szolgáltatás	9

Forrás: saját szerkesztés[269]

3. táblázat

Az EBB által finanszírozott PPP szerződések az EU tagállamaiban államonkénti bontásban 1990−2015 között

Állam	PPP projektek száma (db)	PPP projektek összértéke (millió euró)
Egyesült Királyság	66	12573
Spanyolország	29	4981
Portugál	18	4482
Dánia	6	4262
Franciaország	11	3268
Olaszország	7	2167
Görögország	9	2152
Hollandia	10	1978
Németország	11	1685
Lengyelország	4	1575
Írország	15	1198
Svédország	1	699
Belgium	3	669
Ausztria	4	467
Magyarország	2	400
Norvégia	2	273
Finnország	3	289
Horvátország	1	80

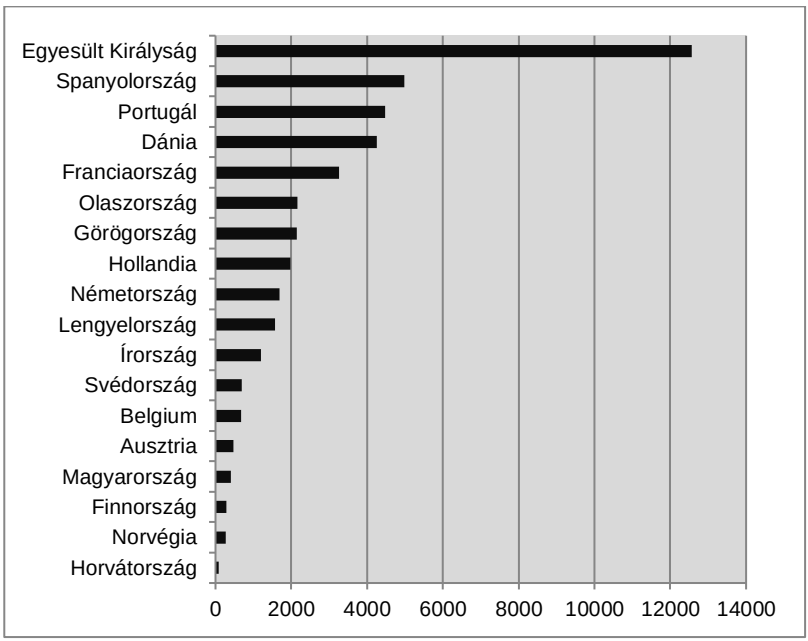
Forrás: saját szerkesztés[270]

[269] EPEC, 2016.
[270] EPEC, 2016.

A 3. táblázat az EBB által finanszírozott azon PPP projektek számát és értékét tartalmazza összesen, melyek az egyes uniós tagállamok területén valósultak meg. Az államok sorrendbe állíthatók egyrészt aszerint, hogy melyek voltak azok, akik számára a Bank a legtöbb forrást utalta ki, másrészt az egyes országok a területükön aláírt PPP szerződések számra szerint is. A két szempont szerint összeállított rangsor azonban nem mutat teljes egyezést.

1. ábra

Az EBB által finanszírozott PPP szerződések az EU tagállamaiban államok szerinti bontásban 1990−2014 között (millió euró)



Forrás: saját szerkesztés[271]

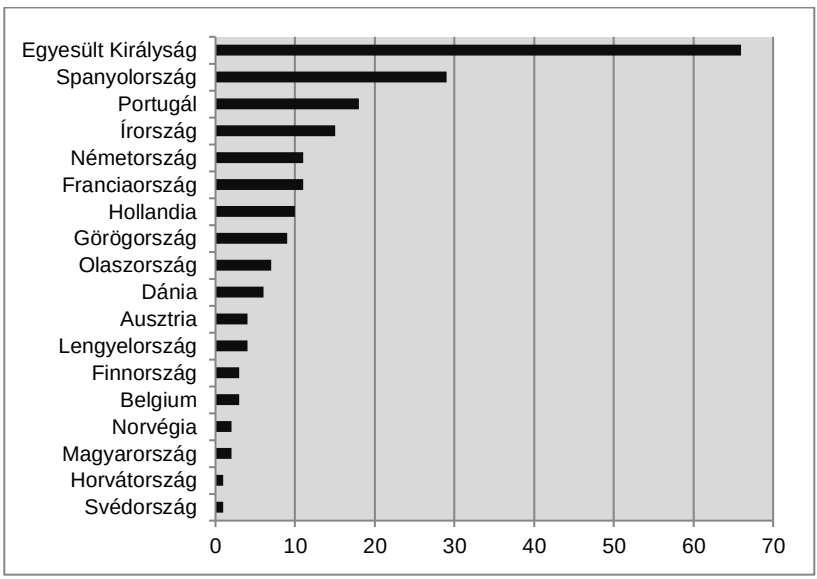
Ha az EBB által kiutalt kölcsönök összegét nézzük, akkor az 1. ábrából leolvasható, hogy a legtöbb kifizetés az Egyesült Királyság javára történt az elmúlt 25 év alatt, összesen 12573 millió euró. Az Egyesült Királyság

[271] EPEC, 2016.

pozíciója e listán nem meglepő, lévén angolszász állam, s mint ilyen a köz- és magánszektor kontinentális jogi hagyományú államokban megfigyelt éles elválasztása nem történt meg, s a közösségi igények kielégítésnek bevett módja a szektorok közötti együttműködés. A leginkább kiforrott jogszabályi, intézményi közeggel, valamint a legtöbb gyakorlati tapasztalattal itt találkozhatunk a PPP vonatkozásában Európában. Az Egyesült Királyságot Spanyolország követi lényeges különbséggel a részére folyósított 4981 millió euróval. A sorban a harmadik Portugália 4482 millió euróval. Spanyolország és Portugália is elsősorban az EU átlagtól való infrastrukturális elmaradottságának lefaragása érdekében írt alá PPP megállapodásokat. Portugáliától alig elmaradva negyedik a sorban Dánia, a részére kiutalt 4262 millió euróval. Franciaország az ötödik a számára folyósított 3268 millió euróval.

2. ábra

Az EBB által finanszírozott PPP szerződések száma (darab) az EU tagállamaiban államok szerinti bontásban 1990−2015 között



Forrás: saját szerkesztés[272]

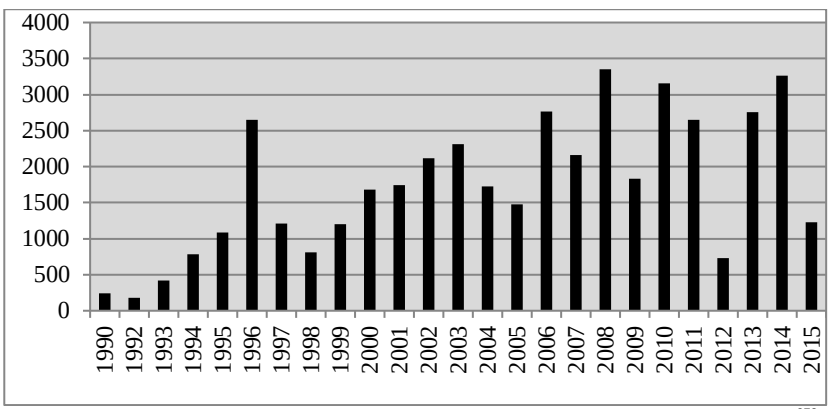
[272] EPEC, 2016.

A fent látható ábra az 1990 és 2015 között az Európai Unió tagállamai által megkötött olyan PPP szerződések darabszámát mutatja, melyek finanszírozásában az Európai Beruházási Bank részt vett. Az első öt államot vizsgálva látható, hogy a rangsort ismét az Egyesült Királyság vezeti, szám szerint 66 projekttel. A sorban a következő Spanyolország 29 aláírt szerződéssel. Portugália a harmadik tagállam a maga 18 szerződésével. A negyedik, ahol a legtöbb EBB által (is) finanszírozott PPP projekt megvalósult: Írország 15 szerződéssel. Az ötödik helyen pedig holtversenyben találjuk Németországot és Franciaországot 11-11 projekttel.

A következő grafikonok éves szinten vizsgálják a tagállamok által aláírt EBB által (is) finanszírozott PPP projektekre kiutalt kölcsönök összegét, illetve aláírt szerződések számát. Az évek szerinti vizsgálat során érdekes ciklikusság figyelhető meg a PPP projektek kapcsán. Látható ugyanis, hogy minden nagyobb összegű hitelezéssel járó év után a PPP-re fordított kifizetések visszaesnek jellemzően a következő két évben, majd ismét növekedésnek indulnak.

3. ábra

Az EBB által PPP-re fordított kiadások éves bontásban 1990−2015 között az EU tagállamaiban (millió euró)

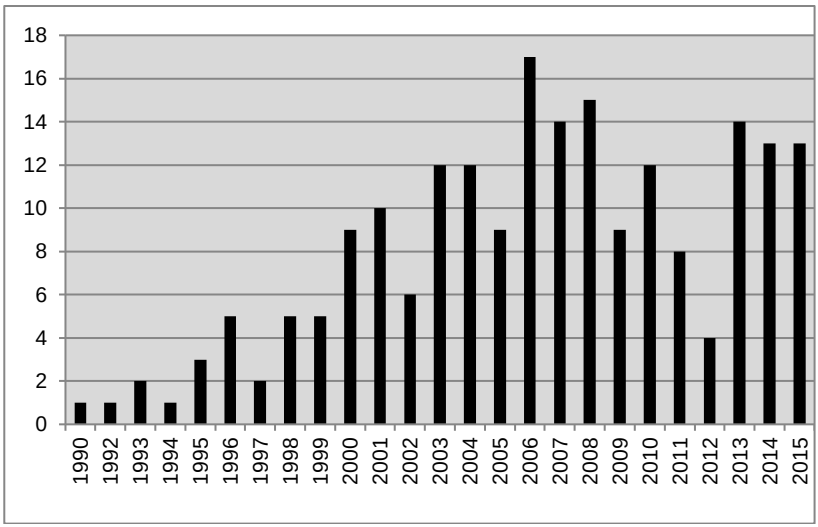


Forrás: saját szerkesztés[273]

[273] EPEC, 2016.

4. ábra

Az EBB által finanszírozott PPP szerződések száma (darab) éves bontásban 1990−2015 között az EU tagállamaiban



Forrás: saját szerkesztés[274]

A ciklikusság nem csupán a folyósított kölcsönök összegét, de a PPP projektek számosságát vizsgálva is megfigyelhető. Bár az ügyletek számosságát tekintve inkább jellemzőbb, hogy 3-4 évente történik visszaesés 1997-et követően.

A soron következő táblázatok az Európai PPP Szakértői Központ által kiadott szemlékből kivonatolt információkat tartalmazzák, s a 2010 és 2016 között a PPP piacon zajló folyamatokat tekintik át. Egészen konkrétan arra keressük a választ, hogy mely közfeladat-ellátási területeken alkalmazták a PPP intézményét a fenti időszakban.

[274] EPEC, 2016.

4. táblázat

Az EU tagállamok által megkötött PPP szerződések számossága (darab) közfeladat-ellátási területenként 2010−2016 között

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1.	Oktatás	Oktatás	Oktatás	Oktatás	Közlekedés	Oktatás	Oktatás
2.	Közleke-dés	Általános közszolgál-tatások	Közleke-dés	Közleke-dés	Egészség-ügy	Közleke-dés.	Egészség-ügy
3.	Egészségü gy	Közlekedés	Egészségü gy	Környezet	Oktatás	Egészségü gy	Közleke-dés
4.	Általános közszolgált atások	Közrend és közbiztons ág	Rekreáció és kultúra	Egészség-ügy	Környezet	Általános közszolg.	Telekomm. és Környezet*
5.	Közrend és közbizton-ság	Környezet	Közrend és közbizton-ság	Lakásügy, Közrend és köz-biztonság *	Általános közszolg.	Környezet	Közrend és közbizt., Ált. közszolg.*

* E két közfeladat-ellátási területen született PPP szerződések számossága között nincs lényegi különbség.

Forrás: saját szerkesztés[275]

5. táblázat

Az EU tagállamok által megkötött PPP szerződések összértéke (millió euró) közfeladat-ellátási területenként 2010−2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1.	Közlekedés	Közlekedés	Közlekedés	Közlekedés	Közlekedés	Közlekedés	Közlekedés
2.	Oktatás	Közrend és közbizton-ság	Oktatás	Környezet	Egészség-ügy	Egészség--ügy	Egészség-ügy
3.	Egészség-ügy	Általános közszolg.	Közend és közbiztons ág	Egészség-ügy	Környezet	Oktatás	Oktatás
4.	Általános közszolg.	Környezet	Környezet	Oktatás	Oktatás	Általános közszol-gáltatások	(Hon)véde lem
5.	Kommuni-káció	Oktatás	Egészségü gy	Lakásügy	Általános közszolg.	Környezet	Telekomm. és Környezet*

* E két közfeladat-ellátási területen született PPP szerződések számossága között nincs lényegi különbség.

Forrás: saját szerkesztés[276]

[275] EPEC, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016.
[276] EPEC, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016.

Ha a projektek költségigényét vesszük, akkor az 5. táblázatban látható, hogy a legdrágább PPP beruházások a vizsgált időszakban a közlekedési szektorban valósultak meg. Az elmúlt három évben tetemes összeget fordítottak továbbá egészségügyi projektek megvalósítására, ahogy az oktatási céllal megvalósult beruházások is dobogós helyet foglalnak el. A környezetvédelmi, az általános közszolgáltatás fejlesztési, valamint kommunikációs célokat szolgáló projektek főszabály szerint a kevésbé költséges beruházások közé tartoznak.

Amennyiben a megvalósult PPP ügyletek számosságát tekintjük – 4. táblázat –, látható, hogy a legtöbb projekt oktatási területen született az elmúlt hat esztendőben. A második leggyakrabban szolgált célja – ha a projektek számát nézzük – a PPP szerződéseknek közlekedésiek. A 4. táblázat tartalmát értékelve az egészségügyi területen megvalósult projektek tekinthetők a harmadik legsűrűbben előfordulóknak. A közrendet és közbiztonságot, környezetvédelmi célokat, illetve általános közszolgáltatás-fejlesztést szolgáló projektek évről évre cserélődő sorrendben töltik be a negyedik, illetve ötödik helyet előbbi rangsorokban.

3. PPP alkalmazásának legújabb területei

A PPP-t napjainkra már nem csupán a különböző közösségi igényeket kielégítő infrastruktúra kivitelezésére vagy fejlesztésére használják. A PPP alkalmazási területeinek bővítésére remek példa az Európai Unió által életre hívott Horizont 2020 Keretprogram.[277] Az EU a köz- és magánszektorbeli szereplők közti együttműködésben a Keretprogram által kitűzött célok megvalósításának eszközét látja. A PPP-t a Horizont 2020 Keretprogramon keresztül kutatásfejlesztési, ezáltal gazdaságélénkítési célok szolgálatába akarják állítani az aktuális gazdasági és társadalmi kihívások megoldása mellett (Csűrös, 2012: 36–37). Ez egy lényeges szemléletbeli változás a közszektorbeli alany – itt EU – részéről, hiszen míg korábban a PPP keretében a magánszektor szereplőit a közfeladatok ellátásába kívánták bevonni, a Keretprogram PPP projektjeiben inkább a közszektorbeli alany kíván bekapcsolódni a profitorientált gazdasági szereplők kutatás-fejlesztési tevékenységébe, így élénkítve a gazdasági működést és fokozva a magánszektorbeli alanyok versenyképességét. Az EU ezzel már nemcsak a versenyfeltételek garantálásában vesz részt, hanem aktív szerepet vállal a

[277] 1291/2013/EK Regulation.

gazdaság versenyképességének fokozásában is.

A Horizont 2020 hatéves (2014–2020), innováció orientált program. Elsődleges célja az Európai Unió versenyképességének javítása, erősítése, fenntartása, valamint korunk társadalmi, környezeti problémáinak kezelése. Előbbiek elérése érdekében a Keretprogramot három alprogramra osztották fel összesen mintegy 78,9 milliárd eurós költségvetési keretet különítve el rájuk. A teljes költségvetési keret 31%-át, körülbelül 24,4 milliárd eurót a Kiváló Tudomány Alprogram kapta, melyből az Unió tudományos kutatásokat támogat. Egyrészt az egyes kutatók, kutatócsoportok munkájához szükséges források biztosítása, a mobilitás, valamint az infrastruktúra fejlesztésének finanszírozása révén. Az Ipari Vezető Szerep címet viselő alprogram a 78,9 milliárdos költségvetési keret 22%-át teszi ki, ami körülbelül 17 milliárd eurót jelent. Ebből az ipari versenyképességet fokozó innovációkat támogatják, különösen: az információs és kommunikációs technológiai, a nanotechnológiai, az anyag-, gyártási- és biotechnológiai újításokat. Ugyanez az alprogram kiemelt figyelmet szenten a kis- és közép-, valamint innováció orientált vállalatok támogatására. A Keretprogram harmadik pillére a Társadalmi Kihívások elnevezést viselő alprogram, mely 29,7 milliárd euró kerettel gazdálkodhat, amit napjaink húsbavágó társadalmi kihívásainak kezelésére fordít. Olyan problémák kezelésére, mint a demográfiai folyamatokkal együtt járó változások, az élelmiszerbiztonsággal összefüggő kérdések, az energiabiztonság és – függetlenség, az éghajlatváltozás stb. A fennmaradó összegek egyéb, kapcsolódó célokra vannak elkülönítve. Ilyen cél például az Európai Innovációs és Technológiai Intézet és a Közös Kutatóközpont működtetése.

A Horizont 2020-ból valamennyi tagállam, illetve tagállamban működő jogi személy hívhat le támogatást az eljárási szabályok betartása mellett. A Keretprogram céljait szolgáló pályázatokat Brüsszelben bírálják el. A Program nyitott, vagyis bizonyos feltételek fennállása esetén lehetőséget teremt nem EU-s tagállamok jogi személyei számára a részvételre.[278] Sőt a Horizont 2020 azt is lehetővé teszi, hogy a tagállamok közszektorbeli szervezetei hozzanak létre kutatási programokat, melyeket közszférán belüli partnerségnek (P2P) nevez, s hogy előttük is nyitva állnak a pályázati

[278] A társult államok listáját lásd részletesen: http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/grants_manual/hi/3cpart/h2020-hi-list-ac_en.pdf (2015.12.30.). Részvételre jogosultak még a következők is: http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2014_2015/annexes/h2020-wp1415-annex-a-countries-rules_en.pdf (2015.12.30.)

lehetőségek.

A Keretprogram a fenti célok elérésére alapvetően négy területen kívánja alkalmazni a PPP szerződéseket, melyekre külön programokat hozott létre:

a) „A jövő gyárai" (*Factories of the Future – FoF*)[279],
b) „Energia-hatékony épületek" (*Energy-efficient Buildings – EeB*)[280],
c) „Kezdeményezés az európai zöld járművekért" (*European Green Vehicles Initiative – EGVI*)[281] és
d) „A fenntartható feldolgozóipar" (*Sustainable Process Industry – SPIRE*)[282] programja.

***

Az Európai Unió és tagállamai mind a mai napig alkalmazzák a PPP-t a közösségi igények kielégítésének egyik alternatívájaként. Évről-évre születnek közfeladatok ellátását lehetővé tevő infrastrukturális beruházások ilyen formában, elsősorban közlekedési, oktatási, egészségügyi, környezetvédelmi, szolgáltatásfejlesztési célokkal. Mind előbbi szerződések számossága, s így költségvonzata tekintetében is megfigyelhető ciklikusság. Jellemzően három-, négyévente vissza-visszaesik az aláírt ügyletek száma. 2014-et követően a két szektor közötti együttműködés a Horizont 2020 Keretprogramnak köszönhetően nem korlátozódik uniós szinten csupán infrastrukturális fejlesztésekre, hanem azt kutatás-fejlesztési célok szolgálatába is állították, mely a PPP alkalmazási lehetőségének újragondolását és kiterjesztését jelenti.

Felhasznált irodalom

European Investment Bank (EIB) (2004), *The EIB's role in Public-Private Partnerships (PPPs).* http://www.eib.org/attachments/thematic/eib_ppp_en.pdf 6. (2015.06.23.)

[279] Lásd http://ec.europa.eu/research/industrial_technologies/factories-of-the-future_en.html (2015.12.30.)
[280] Lásd http://ec.europa.eu/research/industrial_technologies/energy-efficient-buildings_en.html (2015.12.30.)
[281] Lásd http://www.egvi.eu/ (2015.12.30.)
[282] Lásd http://www.spire2030.eu/ (2015.12.30.)

Baranyai László−Halász Zsolt (2014): Az Európai Beruházási Bank az Európai Unió Intézményrendszerében. In: *Közgazdasági Szemle*. 61. évf., 4. sz., 404–413. o.

Csűrös Gabriella (2014): Az Európai Unióhoz kapcsolódó hitelezési, kölcsönnyújtási műveletek. In: *Közjogi Szemle*. 7. évf., 1. sz., 43–55. o.

Csűrös Gabriella (2012): Gazdaságpolitikai együttműködés az Európai Unióban – Új utakon? In: *Pro Futuro*. 2. évf., 2. sz., 34−52. o.

Csűrös Gabriella (2015): *Uniós pénzügyek. Az európai integráció fejlődésének pénzügyi jogi vizsgálata*. Budapest: HVG–ORAC.

C(2007)6661 Commission Interpretative Communication on the application of Community law on Public Procurment and Concessions to Institutionalised Public-Public Parnterships (IPPP). Brussels. 05. 02. 2008.

COM(2004) 327 final. Green Paperon Public-Private Partnserships and Community Law on Public Contracts and Concession. Brussels, 30. 4. 2004.

Felhasznált jogszabályok jegyzéke

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés, HL C 326., 2012.10.26., 47–390. o.

EUMSz. 5. Jegyzőkönyv, Az Európai Beruházási Bank Alapokmányáról, HL C 83. 2010.3.30., 251−264. o.

1291/2013/EK Regulation of European Parliamanet and the Council establishing Horizon 2020 − the Framework Programme for Research and Innovation (2014−2020) and repealing Decision, No. 1982/2006/EC, HL 347/104. 2013.12.20., pp. 104–173.

Adatforrások

European PPP Expertise Center (EPEC): *Market Update Review of the European PPP Market in 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016.* http://www.eib.org/epec/library/index.htm#Market_Updates (2017.06.20.)

European PPP Expertise Center (EPEC) (2016): *PPPs financed by the European Investment Bank from 1990 to 2015.* http://www.eib.org/epec/resources/publications/ppp_financed_by_EIB_1990_2015 (2017.06.20.)

European PPP Expertise Center (EPEC): http://www.eib.org/epec/index.htm (2017.06.20.)

10. FEJEZET

LEHETŐSÉGEK ÉS VESZÉLYEK A PPP-BEN – AZ ÁSZ JELENTÉSEK ALAPJÁN

Varga Judit

Bevezetés

A PPP, vagyis a Pubilc-Private Partnership, mint a köz- és magánszektor közötti szerződéses együttműködés fogalmát, s így a jogintézmény esszenciáját sokan sokféleképpen közelítik (Varga, 2016), s határozzák meg. A különböző, akár hazai, akár külföldi szerzők, illetve nemzetközi szervezetek által adott fogalmi meghatározásban felfedezhetők átfedések. Olyan típusjegyekről van itt szó, melyek fennállását senki sem vitatja, s mely alapján meghatározható a PPP-nek a gyűjtőfogalma. E szerint a PPP alatt azokat a hosszabb időre – több évre – létrejött a szerződéseket kell érteni, melyek egyik alanya valamely közszektorbeli alany (az állami érdekek képviseletében), a másik oldalon pedig mindig profitorientált, magánjogi jogalany helyezkedik el. Az ügylet tárgya valamilyen közösségi szükséglet kielégítése, a felek pedig osztoznak valamilyen arányban a szerződési cél elérése közben felmerülő felelősségben, terhekben.

A PPP intézménye az angolszász államok jogi hagyományaiban gyökerezik, s hódító útját a 20. század második harmadától kezdte meg, mely összefüggésbe hozható az olajválság generálta kormányzati szemléletváltással és a globalizáció előrehaladásával egyre erősebbé váló nemzetközi szervezetek közvetítő tevékenységével. Az 1970-es évek végén 1980-as évek elején kirobbant olajválság gazdaságpolitikai szemléletváltásra kényszerítette az ekkora már évek óta deficites gazdálkodással küzdő jóléti államokat (Zagyi, 2011: 129–130). Az aktivista modellt követő jóléti államok (Wright, 2000: 38–40) számos közösségi igény kielégítését magukra vállalták. A felvállalt közfeladatok számossága okán az állam a gazdasági szereplők által megtermelt GDP egy viszonylag nagyobb részét volt kénytelen elvonni, melyből feladatainak finanszírozását megoldotta. Ám sajnos nem ritkán többet osztott újra, mint, amennyit a gazdasági szereplőktől elvont, vagyis gazdálkodása deficites lett, mely hosszú távon az államok komoly eladósodásának irányába ható tendenciát mutatott. Bár a polgárok a széles körű állami feladat-ellátással még egyet is

értettek, ám az annak megteremtéséhez szükséges közterhek növelését kevéssé támogatták. Nemcsak az egyes gazdasági szereplők számára voltak kényelmetlenek, hanem a globalizáció kiterjedésével az államok számára is nemzetközi versenyképességüket korlátozó tényezőkké váltak a magas közterhek. Előbbi folyamatok hatására a jóléti államok egyre nyitottabbá váltak a kormányzatok klasszikus szerepeit (Wright, 2000: 36–38) propagáló, liberálisabb gazdaságpolitika nézetek iránt (Kaul–Conceicao, 2006: 5–7). A liberális nézetek az állami szerepek csökkentésének, az állam „leépítésének" irányába hatottak (Maynard, 1986: 1161–1162), s ennek keretében merült fel az ötlet, hogy a kormányzatok a korábbihoz képest nagyobb mértékben is bevonhatják más szektorok, így a profitorientált magánszektor szereplőit, és azok pénzügyi forrásait, valamint szaktudását a közösségi szükségletek, közfeladatok kielégítésébe. A versenyszektor szereplői is potenciált láttak a PPP-ben, konkrétan azon piacokban rejlő profit lehetőségét, melyeket korábban kizárólag az állam, vagyis a közszektorbeli szereplők uraltak.

A PPP az állami feladat-ellátás hagyományos módszerének egyik alternatíváját jelentette. Hagyományos állami feladat-ellátás során az állam által felvállalt feladatok ellátása költségvetési forrásokból (közpénzből), költségvetési szerv(ek) útján, igazgatási eszközök alkalmazása révén valósulnak meg. Ezzel szemben az alternatív közfeladat-ellátási módszerek azok, amelyek esetén a közfeladatok kielégítésébe az államon, vagyis a közszektoron kívüli szereplőkön kívül más szektorból érkező alanyok és azok forrásaik is bevonásra kerülnek. Ám alternatív közfeladat-ellátásra csak állami koordináció mellett, vagyis az állam szervezési, szabályozási funkciójának tiszteletben tartásával kerülhet sor.

A soron következő tanulmány a PPP, mint alternatív közfeladat-ellátási eszközben rejlő lehetőségeket és veszélyeket veszi górcső alá, valamint eme intézmény hazai alkalmazásának tapasztalatait vizsgálja az elkészült Állami Számvevőszéki jelentések alapján.

1. Lehetőségek és veszélyek a PPP használatával összefüggésben

A PPP alkalmazásában rejlő pozitív és negatív következményeket a legtöbb szakirodalmi alkotás csupán felsorolja, kevesek tesznek kísérletet azok csoportosítására. Eme ritka kivételek közé tartozik Manzo, aki a PPP használatával együtt járó előnyöket és hátrányokat kétféle szempont szerint csoportosítja. Egyrészt vizsgálja, hogy előbbiek rövid, közép esetleg hosszú távon jelentkeznek (Manzo, 2014: 2), másrészt pedig, hogy azok a

közszektor vagy a magánszektor oldalán keletkeznek (Manzo, 2014: 3–5). Manzo sajnos azzal nem számol, hogy az egyes következmények akár mindkét fél oldalán jelentkezhetnek, sőt előfordulhat, hogy ugyanaz a hatás az egyik alany számára előnyt, a másiknak hátrányt jelent. Lehetséges csoportosítási szempont továbbá, hogy a pozitív, illetve negatív következmények a szerződés előkészítése során, a kivitelezés fázisában, a megvalósult infrastrukturális beruházások működtetése során, vagy a projekt lezárását követően jelentkeznek. A Yescombe által felállított rendszerezés is említésre méltó, hisz ő több pont köré építi az esetleges előnyöket és hátrányokat, ezek: költségvetési előnyök, hozzáadott jelleg, finanszírozási költségek és kockázatok megosztása, kockázat áthárítás és *„értéket a pénzért”*-elv érvényesülése, méretgazdaságosság, életciklus személet, magánszektorbeli képességek és készségek felhasználása, a közszektor reformja, komplexitás és rugalmasság (Yescombe, 2007: 17–27).

Úgy vélem, hogy a PPP-ben rejlő kedvező és kedvezőtlen tulajdonságok, így az alkalmazásakor megjelenő előnyök és hátrányok is alapvetően két dologra vezethetők vissza. Egyrészt arra, hogy a közösségi feladatok ellátásában a közszektor mellett profitorientált magánszektorbeli alanyok kapcsolódnak be, amely szektorok motivációi, működésük logikája lényegesen különbözik. Másrészt a PPP ügyletek hosszú távra jönnek létre. Minél több évre írják alá ezeket a megállapodásokat, annál több váratlan esemény bekövetkezését kell számításba venni, azonban a jövő eseményeit és azok gazdasági, politikai, jogi hatásait becsülni roppant nehéz, szinte lehetetlen. Előbbiek miatt a PPP-ben rejlő lehetőségeket, illetve veszélyeket, eme két sajátosságra visszavezetve – magánszektorbeli alanyok bevonása és hosszú szerződési idő – rendszerezném. Érdemes azonban leszögezni, hogy a tárgyalt jogintézmény alkalmazásával összefüggő előnyök és hátrányok ország- és szektorspecifikusak lehetnek. Értve ez alatt azt, hogy felbukkanhatnak olyan előnyök, illetve hátrányok, melyek bizonyos országokban, illetve közfeladat-ellátási területeken jelentkeznek, még mások esetén nem.

1.1 Magánszektor közfeladat-ellátásba vonásával együtt járó hatások

A PPP, mint alternatív közfeladat-ellátási metódus alkalmazásával az állam elsődleges célja költségvetésen, vagyis *államháztartáson kívüli források bevonása* a közösségi igények kielégítésébe. Azaz az állam a rendelkezésére álló forrásokat szeretné kiegészíteni. Úgy gondolom, ez – a külső források

bevonása – a PPP intézményében rejlő lehetőség. Pozitívuma, hogy az állam a magánszektorbeli szereplők forrásainak bevonása révén gyorsabban képes reagálni a megfogalmazódó közösségi igényekre, s az egyes közfeladatok ellátása nem odázódik el a költségvetési források hiánya miatt. A költségvetési források szűkössége okán bizonytalanná váló infrastrukturális projektek PPP révén történő megvalósítása ráadásul gazdaságélénkítő hatással bír, egyrészt a építőipari megrendelések, másrészt a vállalatok, termelő egységek bevonzása, s így a nemzetközi versenyképesség növelése miatt, s nem utolsó sorban a kielégített közösségi igény a lakosság életszínvonalát is növeli. Ugyanakkor számolnunk kell azzal, hogy az idegen, külső források bevonása mindig költségesebb, mint a saját források felhasználása. PPP szerződések esetén a külső források igénybevétele kamatterhekkel, árfolyamkockázatokkal, a magánszektor profitvárakozásaival terhelt.

PPP ügyletek megkötésekor a költségvetési források felhasználásáról is döntés születik, s ezért a szerződéskötést megelőzi egy speciális eljárás lefolytatása: a *közbeszereztetés*. A közbeszerzési eljárás egy komplex, időigények folyamat a szerződések előkészítésének fázisában. A közbeszereztetés idő és szakemberigénye költségként jelentkezik mind a közszektorbeli, mind a magánszektorbeli alany oldalán. Ám a közpénzek felhasználásának átláthatósága miatt nincs menthető indoka eme eljárás mellőzésének.

A PPP szerződések mindegyikében sor kerül a szerződő felek között a *kockázatok* valamilyen módon történő *megosztására*. A cél mindig az, hogy az egyes kockázatokat az a fél viselje, aki a többiekhez képest hatékonyabban képes azokat kezelni. A szerződő felek között a kockázatok fenti módon történő megosztása azonban inkább egy ideális állapot, semmint a valóság. A szerződéses partnerek közötti optimális kockázatmegosztás kialakítását hátráltatja egyrészt az, hogy nem lehet valamennyi jövőbeli kockázatot előre látni, és azok várható hatását pontosan számszerűsíteni. Ráadásul az állammal szerződő magánszektorbeli alanyok célja saját kockázataik minimalizálása, s ezáltal profitmotivációik mind hatékonyabb megvalósítása. A magánszektorbeli szereplőket semmi sem kényszeríti szerződéskötésre, csak akkor vesznek részt PPP megállapodásokban, ha biztos profitot remélhetnek, melyet leghatékonyabban az őket terhelő költségek, s így kockázatok minimalizálásával érhetnek el. A magánszektor bizonytalan jövőbeli várakozásait, vagyis a rá háruló kockázatokat be is árazza. Minél több kockázat hárul az profitorientált alanyokra, ők annál nagyobb

ellentételezésért cserébe hajlandók azokat felvállalni. Az állam a költségvetési források szűkössége okán adott esetben nagyobb pressziót érezhet a szerződések aláírására. A közszektorbeli alanynak azonban a költségvetési források korlátozottságából fakadó nyomás ellenére sem szabad megfeledkeznie arról, hogy a PPP a közösségi igények kielégítésének, illetve a közfeladatok ellátásának csupán egyik módozata, amely mellett számításba kell (érdemes) venni más lehetőségeket is.

PPP melletti érvként szokták felhozni, hogy segítségével megnyílik a *verseny* olyan piacokon is, melyeken korábban kizárólag az állam volt jelen. A piacnyitás azonban csak a közbeszerzési eljárások lezárásáig él, hiszen a nyertes pályázó kiválasztását követően a piac ismét monopolisztikus lesz, hiszen az állam kizárólagos jogot biztosít a nyertes számára az adott piacon a szolgáltatásnyújtásra, feladat-ellátásra. Ráadásul a közbeszereztetés során a verseny természetes beszűkülését is megfigyelhetjük. Tekintve, hogy a PPP ügyletek legtöbbje igen költségigényes beruházás, ezért csak azok a gazdasági szereplők tudnak eséllyel pályázni a megvalósításukra, melyek kellő nagyságúak, tőkeerősek és megvan a képességük ekkora volumenű projektek megvalósítására.

A kibontakozó verseny pozitív hozadéka a *gazdaságélénkülés*. A PPP szerződések aláírása során az állam gyakorlatilag megrendeléssel él a nyertes gazdasági szereplők irányába. A megvalósuló állami vásárlások növelik a gazdasági kibocsátást, s így a GDP-t. Ráadásul munkahelyeket teremtenek, illetve őriznek meg, amelyek a háztartások tagjait jövedelemmel látják el, akik az így megszerzett jövedelmüket fogyasztásra költik, így növelve a GDP-t (multiplikátor hatás) (Samuelson–Nordhaus, 2012: 400–402).

A magánszektor közfeladat-ellátásba vonása révén *új készségek, képességek, illetve technológiai megoldások* is megjelennek a közösségi igények kielégítésében az állami megoldások mellett. E folyamat szintén összefüggésbe hozható a versennyel, hiszen a profitorientált gazdasági szereplők versenypozíciók megőrzése, valamint javítása érdekében folyamatosan kénytelenek lépést tartani a technológiai fejlődésével, melytől vagy termelési költségeik lefaragását, vagy a gyártott termékek, nyújtott szolgáltatások minőségének javulását, vagy előbbi kettőt egyszerre remélik. A fogyasztók haszna ebből a piaci árak csökkenésében és a késztermékek minőségének javulásában manifesztálódik. Eme új ismeretanyag, illetve technológiai megoldások közfeladat-ellátásba építése előnyös az állam számára. Ám nemcsak a magánszektorbeli alanyok, hanem az állam oldalán is halmozódott fel tapasztalat, tudás – különösen a nagy ellátórendszerek

működtetése kapcsán –, melyek megismerése a közszektorral szerződő fél számára is előnyös lehet.

A profitorientált gazdasági szereplők pénzügyi forrásai és tudásbázisa mellett e *gazdasági alanyok szemléletmódja* is beszivárog a közösségi igények kielégítésébe. Megjelenik a közfeladatok ellátásában a profitorientáció, az „értéket a pénzért" elv, az eredményérdekeltség, melyek keretében a magánszektorbeli szereplők célja a korlátozottan rendelkezésre álló erőforrásaik mind hatékonyabb felhasználása, vagyis költségeik minimalizálása mellett törekednek bevételeik, s így a profit maximalizálására (van Herpen, 2002: 4–6). Azonban azzal is érdemes számolni, hogy a költségminimalizálás eredménye nem feltétlenül az állam oldalán csapódik le, azt a magánszektor hajlamos, mint bevételnövekményt elnyelni. Ahhoz, hogy a közszektor számára is érzékelhető előnyt jelentsen a költségek lefaragása, az államnak fokozott figyelmet kell fordítani a szerződés előkészítésére, a költségkalkulációra és a szerződéses biztosítékokra. Mindezt úgy, hogy az állammal szerződő fél számára kellő mozgástér álljon rendelkezésre, és lehetősége legyen profitot realizálnia tevékenysége során. Ezek híján a magánszektorbeli alanyok elvesztik motivációikat a szerződéskötésre.

Nem csupán az eredményszemlélet, hanem a *rugalmasság és nyitottság* is átszivárog a magánszektorbeli alanyok szemléletmódjából, hisz a szerződésen alapuló együttműködés az állam által megszokott igazgatási alapokkal bíró, hierarchikus és statikus közfeladat-ellátási módszerekhez képest más megoldások, eszközök, feladat-ellátási technikák alkalmazására ösztönöznek.

Valamint az *életciklus felfogás* (Colverson–Perera, 2012: 6) is megjelenik a közszektor oldalán a PPP ügyletek révén.[283] A közszektor is elkezdi alkalmazni a magánszektor menedzselési technikáit, mint például a stratégia-, program-, projektmenedzsment, amely révén az egyes beruházásokat egy több szakaszból álló ciklusként kezdi szemlélni. Felismerve, hogy az egyes szakaszok egymásra épülnek, összefüggnek, annak ellenére is, hogy az egyes szakaszokban mások a felmerülő feladatok, a résztvevők vagy akár az eljárási szabályok. A résztvevők közötti megfelelő együttműködés híján pedig hosszú távon nem valósítható meg hatékony feladat-ellátás.

A magánszektorbeli alanyok közfeladat-ellátásba vonásának egy másik lényeges hozadéka is van, mégpedig a *szolgáltatások igénybevevőinek*

[283] Lásd még: Yescombe, 2007: 21; van Herpen, 2002: 4.

státuszváltozása. Az állam által hagyományos úton nyújtott szolgáltatások főszabály szerint közvetlen ellenszolgáltatás nélkül, sok esetben alanyi jogon járnak a polgároknak. Ezzel szemben egy profitorientált gazdasági szereplő szolgáltatásait közvetlen ellenszolgáltatásért cserébe biztosítja fogyasztóinak. PPP szerződések esetén a magánszektorbeli alany által nyújtott szolgáltatások, ellátott közfeladatok ellenértékét részben vagy egészben, a legtöbb esetben, a szolgáltatás közvetlen igénybevevői – kivételesen az állam – fizetik meg. Vagyis az igénybevevők fogyasztóként jelennek meg, akik csak abban az esetben részesülnek a szóban forgó szolgáltatásból, ha megfizetik annak díját. Ez a korábbi helyzethez képest lényeges változás, s akár az igénybevevők ellenállását is kiválthatják ott, ahol a különböző szolgáltatások közvetlen díjfizetési kötelezettség nélkül voltak korábban elérhetők. A díjfizetés mellett felhozható érv azonban, hogy segítségével a túlhasználat mérsékelhető, illetve a közösségi igényeket kielégítő szolgáltatások terhei nagyobb mértékben sújtják a tényleges igénybevevőket.

Számos forrás felhozza a PPP mellett szóló érvként, hogy a magánszektor bevonása a közpénzfelhasználás *átláthatóság*át garantálja, illetve az *elszámoltathatóság* zálogát jelenti. Sajnos előbbi állítások nem fedik a valóságot, hiszen a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy minél több szintet iktatnak be egy-egy közösségi igény kielégítésébe és a költségvetési források felhasználásába, annál kevésbé biztosított az átláthatóság. Vagyis minél bonyolultabb, *komplex*ebb a költségvetési források felhasználása, és a vonatkozó eljárási szabályok rendszere, annál kevésbé szolgáljuk az átláthatóság és elszámoltathatóság garantálásának céljait. Ráadásul a bonyolult eljárási szabálytömeg szakember- és időigénye miatt plusz költségeket keletkeztet (Tan, 2012: 5). Továbbá érdemes megemlíteni, hogy a magánszektorbeli alanyok szívesen hivatkoznak üzleti titkaik védelmére adatszolgáltatási, nyilvántartási, beszámolási kötelezettségeik teljesítésének elkerülése végett, mely körülmény szintén nem segíti elő a közpénzek átlátható felhasználását, és az elszámoltathatóságot. A közszektorbeli és magánszektorbeli alanyok közötti együttműködést nem könnyíti meg az ellenérdekű felek között fel-fellépő *kommunikációs disszonancia* sem (van Herpen, 2002: 9–10).

Azoknak az államoknak, amelyek nem rendelkeznek tapasztalatokkal a két szektor együttműködését illetően, plusz költségeik keletkezhetnek a PPP intézményének jog-, illetve gazdasági rendszerbe integrálása folyamán. A *tapasztalatok hiányá*ból fakadó többletköltségek elsősorban az állam oldalán csapódnak le. A szerződési feltételek pontos meghatározásának,

valamint az állami érdekeket védő megfelelő garanciák kontraktusba építésének elmaradása a közszektorbeli alany számára jelentenek plusz kiadásokat. A magánpartnerek saját vélt és valós kockázataikat beárazzák, vagyis hajlamosabbak szolgáltatásaikat bizonytalanságuk okán magasabb áron nyújtani az egyébként szükségeshez képest. A PPP alkalmazását illetően tapasztalatokkal nem rendelkező államok jogrendszeréből is hiányzik a vizsgált intézményre vonatkozó szabályanyag. Előbbi miatt a célzott feladatok ellátásával összefüggésben felmerülő valamennyi kérdést a felek szerződésben rögzítik. Ennek eredménye, hogy valamennyi PPP ügylet egy hatalmas szerződéskomplexumban van rendezve. E szerződések formába öntése, illetve az abban való későbbi eligazodás nem egyszerű.

1.2 A hosszú szerződési idővel összefüggő lehetőségek és veszélyek

Nemcsak a magánszektorbeli alanyok részvételéből, hanem a hosszú szerződési időből is fakadnak lehetőségek és kockázatok. A több évre létrehozott PPP ügyletek egyik nagy előnye lehet, hogy alkalmasak a *mérlegen kívüli finanszírozás* (*off-balance sheet financing*) (Colverson–Perere, 2012: 6) megvalósítására. Ennek lényege, hogy a PPP lehetőséget teremt a beruházások államot (közszektort) terhelő költségeinek időbeni szétterítésére az egyes évek költségvetései között. Vagyis a nagy költségigényű beruházások nem egy összegben terhelnék meg a központi, illetve a helyi önkormányzati költségvetéseket. Nyilvánvaló, hogy a PPP önmagában nem biztosítja a költségvetési egyensúly megteremtését, de azzal, hogy az egyes években csupán kisebb mértékben, tervezhető módon terheli meg a kiadási oldalt, megkönnyíti a kiegyensúlyozott költségvetési gazdálkodás feltételeit a jelentős költségigényű infrastrukturális beruházások megvalósulása mellett. A PPP egyfajta részletfizetési lehetőségként is felfogható a közszektor számára. A maastrichti költségvetési kritériumoknak megfelelni kívánó, infrastrukturális lemaradásokkal küzdő uniós tagállamok számára előbbiek miatt külön vonzó konstrukciót jelenthetnek eme megállapodások.

Az évekre elnyúló elköteleződésnek az állam számára azonban nem csak előnyei vannak. Komoly kockázatot is rejtenek a közszektorral szerződő fél számára. A politikai váltógazdaságból fakadóan előfordulhat az a helyzet, hogy még az egyik kormányzat elkötelezi magát valamilyen fejlesztési cél mellett, s ennek megvalósítása érdekében aláírja a hosszú időre szóló PPP megállapodásokat, azonban arra már semmilyen garancia nincs, hogy a szerződési idő végéig ugyanaz az állami vezetés marad hatalmon. Ha a

szerződési idő alatt hatalomra kerülő új vezetés céljaival nem egyeztethetők össze a korábban megkötött ügyletek, akkor a hatalomra került új kormányzat költségvetési gazdálkodási mozgásterének korlátozását látja a megkötött szerződésekben. Nevezhetjük az előbbit, akár *politikai kockázat*nak is.

A hosszú szerződési idő alatt azonban nem csupán politikai, *gazdasági kockázat*okkal is számolni kell. Mindinkább elnyúlik időben egy ügylet, annál több gazdasági változásra, kockázatra lehet számolni. A gazdasági szereplők várakozásaikat beárazzák, minél több kockázattal kénytelen szembenézni, annál drágábban kínálják fel szolgáltatásait az állam számára. Ilyen kockázat lehet a magánszektorbeli alanyok által felvett hitelek esetén a kamat-, árfolyamkockázatok, illetve a szolgáltatás iránti kereslet változásából fakadó kockázatok, vagy a szolgáltatási piac más módon történő megváltozása (versenytársak, nyersanyagárak stb.).

2. Hazai tapasztalatok az ÁSZ jelentések tükrében

Hazánkban 2011-ben, egy évvel a korábbit váltó kormány hivatalba lépését követően kezdődött meg az addig aláírt PPP ügyletek kormányzati felülvizsgálata, később kivásárlása. A Kormány a döntés indokául azt hozta fel, hogy a szerződésekben szinte kizárólagos az állami felelősség, a kockázatok nincsenek megosztva a szerződéses alanyok között. Továbbá, hogy valamennyi beruházás költsége jóval meghaladja azt az összeget, amennyibe a fejlesztés kizárólagos állami megvalósítás esetén került volna.[284]

Ha a PPP alkalmazásának hazai tapasztalatait vizsgáljuk, sajnos közvetlen forrásokra csak nagy ritkán támaszkodhatunk, tekintve, hogy a PPP szerződések nyilvánosan nem hozzáférhető dokumentumok. Ezzel összefüggésben felmerül a kérdés, hogy vajon a szerződések mindennemű nyilvánosságának kizárása nem sérti-e a közpénzfelhasználás transzparenciáját? Konkrét szerződések híján a téma feltárására az egyes közfeladat-ellátási területeken (felsőoktatás, közúti közlekedés, önkormányzati sportinfrastruktúra) készült Állami Számvevőszéki (továbbiakban ÁSZ) jelentések, mint közvetett források állnak rendelkezésünkre.

Az elkészült ÁSZ jelentéseket vizsgálva a PPP megállapodások kapcsán

[284] Forrás: http://www.kormany.hu/hu/nemzeti-fejlesztesi-miniszterium/hirek/2011-tol-uj-idoszamitas-kezdodik-a-ppp-konstrukciokban (2011.04.04.)

felmerülő problémák vagy a szerződések előkészítésével függnek össze, vagy a már kész létesítmények működéséhez kapcsolódnak.

2.1 A szerződések előkészítése során felmerült problémák

Valamennyi közfeladat-ellátási területen létrejött PPP megállapodást vizsgáló ÁSZ jelentésben felbukkan, hogy e szerződéseket „kényszerhelyzet" szülte. Vagyis, hogy a fejlesztési igények szűkösen rendelkezésre álló költségvetési forrásokkal párosultak, s a PPP ügyletek kínálta lehetőség: a magánszektor forrásainak bevonása, illetve az államot terhelő kiadások időbeli szétterítése, megfelelő megoldásnak tűnt egyrészt a beruházások megvalósítására, másrészt a költségvetési gazdálkodási célok elérésére. Ezzel van összefüggésben az, hogy a PPP szerződések előkészítéséről, aláírásáról szóló kormányhatározat nem fogalmazták meg direkt módon a *gazdaságosság követelményét* e kontraktusokkal szemben, illetve nem várták el, hogy azok legyenek olcsóbbak, mint a hagyományos állami beruházások. Ide kapcsolódik az is, hogy vagy nem készültek, vagy az elkészült számítások nem voltak alkalmasak a PPP és más közfeladat-ellátási lehetőségek költségvonzatának összehasonlítására. Vagyis a *Public Sector Comparetor (PSC) számítások* vagy egyáltalán nem készültek vagy azok alkalmatlanok voltak funkciójuk betöltésére (ÁSZ, 2011: 17–18; ÁSZ, 2009: 26). Problémát jelentett továbbá a konzisztens joganyag hiánya (ÁSZ, 2011: 17; ÁSZ, 2009: 34, 36), hiszen a PPP-re vonatkozó szabályanyag széttöredezetten volt már akkor is megtalálható jogrendszerünkben, mely a jogalkalmazást, illetve jogkövetést nem könnyítette meg.

Több ÁSZ jelentésben felbukkant, hogy *elmaradt a hosszú, közép- és rövidtávú ágazatpolitikai és intézményi célok összehangolása* (ÁSZ, 2011: 15; ÁSZ, 2009: 26). A különböző időtávra készült fejlesztési tervek és azok összehangolása egyrészt alkalmas lehet mérsékelni a politikai váltógazdaságból fakadó kockázatokat, másrészt az aktuálisan regnáló állami vezetés feladat-ellátásának rendszerezésére is használhatók, megkönnyítve a megvalósítás alatt álló, már megvalósult és jövőben kivitelezendő célok átláthatóságát és összehangolását.

A közbeszerzési eljárás során megjelenő visszásságokat, illetve problémákat is gyakran nevesítettek a PPP ügyletek kapcsán a jelentések. Ilyen volt például a felsőoktatási projektek kapcsán megfogalmazott észrevétel az ÁSZ részéről, mely szerint: *„a közbeszerzési eljárások lebonyolítása több esetben nem felelt meg a szerződéskötés időpontjában hatályos Kbt. rendelkezéseinek"* (ÁSZ, 2012: 54). Másik a közbeszereztetés során

keletkező probléma, hogy vagy nem alakult ki verseny az ajánlattevők között, vagy az csupán korlátozott mértékben érvényesült (ÁSZ, 2009: 17; ÁSZ, 2008: 11).

Az ÁSZ többek között a felsőoktatási PPP beruházások kapcsán jelzi, hogy a felelős minisztérium nem alakított ki egységes nyilvántartási rendszert a projektek dokumentálására, mely alkalmas lett volna az egyes projektek megvalósításának folyamatát nyomon követni. Ez egyrészt a beruházások megvalósításának, másrészt a közpénzfelhasználás átláthatóságát nagyban elősegíthette volna (ÁSZ, 2011: 53–54). A nyilvántartások hiánya a helyi önkormányzati sportberuházások kapcsán is felmerült problémaként. Az ÁSZ e projektek kapcsán is leszögezte, hogy *„nem állt rendelkezésre teljes körű nyilvántartás, amelyből megállapítható lett volna a PPP konstrukciók alapján vállalt kötelezettségek együttes összege”* (ÁSZ, 2009: 50). A helyi önkormányzati szinten megvalósult PPP beruházások különösen hátrányos helyzetben voltak a központi szintű projektekhez képest, hiszen az elemi költségvetési beszámolókban a PPP konstrukciókhoz kapcsolód hosszú távú kötelezettségvállalást nem kellett bemutatni. *„Emiatt az önkormányzati alrendszerben a PPP beruházásokhoz kapcsolódó évenkénti kötelezettségek államháztartási szintű figyelemmel kísérése nem* [volt] *biztosított”* (ÁSZ, 2009: 79–80). Másrészt a helyi önkormányzatok által aláírt PPP megállapodások kívül estek a szakmai véleményező szervezetként 2003-ban létrehozott – azóta már felszámolt – PPP Tárcaközi Bizottság tevékenységi körén, így előbbi intézmény előzetes véleményezési, illetve monitoring tevékenységet sem fejtett ki a beruházások kapcsán (ÁSZ, 2009: 36).

A közúti közlekedési PPP beruházások esetén a gyorsan *változó fejlesztési prioritások*, illetve ehhez kapcsolódóan a többször módosuló ágazati jogszabályok hátráltatták a projektek tervezett ütemben történő előrehaladását (ÁSZ, 2008: 14). Mind a fejlesztési prioritások, mind a gyors jogszabályi közeg változása is politikai kockázatnak tekinthetők, s mint ilyen projekteket drágító tényezők.

A szerződések előkészítéséhez, tartalommal való megtöltéséhez kapcsolódik, hogy volt rá precedens, hogy a felelős minisztériumok *alulbecsülték a gazdasági- illetve jogszabályi környezet változásából fakadó finanszírozási kockázatokat*, melyek kezelésére eszköztelennek mutatkoztak. Hasonlóan szerencsétlen helyzet, hogy több – akár büntetés-végrehajtási (Kiss, 2007: 35–36), akár felsőoktatási területről hozható példa – PPP keretében megvalósult *létesítmény jövőbeli tulajdonjogi helyzete* maradt nyitott kérdés (ÁSZ, 2012: 46–55).

2.2 A megvalósítás és a működtetés fázisában megfigyelhető problémák

A PPP szerződés keretében célzott projektek kivitelezése majd működtetésének fázisában is megfigyelhetőek voltak problémák, melyekre az ÁSZ felhívta a figyelmet. Érdemes azonban megjegyezni, hogy a legtöbb e szakaszban feltűnő defektus visszavezethető a szerződések előkészítése során vétet hibákra vagy mulasztásra.

Volt, hogy a létesítmények működtetése során derült ki, hogy egyes, a szerződések teljesítése szempontjából kardinális *fogalmak, módszerek nem lettek kellően pontosan meghatározva*, kidolgozva. Ilyen volt például, amikor egyes PPP-ben megvalósult felsőoktatási létesítmény-fejlesztések során nem lett egységesen definiálva a hiba fogalma (ÁSZ, 2012: 56), valamint, hogy elmaradt az üzemeltetés gazdaságosságának mérésére alkalmas módszer, illetve mutatószám kidolgozása (ÁSZ, 2011: 36, 52). Továbbá, hogy e létesítmények használói nem lettek érdekeltté téve a közüzemi kiadások csökkentésében (ÁSZ, 2012: 39, 59).

A kivitelezés és a működés fázisához kapcsolódik a közszektor érdekeink nem megfelelő érvényre juttatása, vagyis amikor az *állam nevében szerződő fél nem képviselte kellő hatékonysággal az állami érdekeket*. Ilyen például, amikor a PPP ügyletekben az államot képviselő minisztérium nem fűzött negatív jogkövetkezményt ahhoz, amikor egyes helyi önkormányzatok az eredetileg támogatott sportprojekthez képest több funkciót ellátó létesítmény megvalósítására tettek közzé ajánlati felhívást (ÁSZ, 2009: 18). Előbbi önkormányzati lépések érdemi szankció nélkül maradtak, hisz a többletköltségeket a PPP konstrukciókat finanszírozó Sport XXI. Létesítmény-fejlesztési Programból a központi költségvetés finanszírozta. Nem látni az előbbi ÁSZ jelentésben arra vonatkozó utalást, hogy fellépett volna a közszektort képviselő az önkormányzatok és az üzemeltető között létrejött „háttérszerződésekkel" szemben. Az említett „háttérszerződések" keretében az önkormányzatok, mint a magánpartnerek alvállalkozói magukra vállalták az üzemeltetési és rendelkezési kockázatok egy részét. A kockázatok elosztásával szemben támasztott Eurostat által meghatározott követelmények[285] azonban így félő, nem érvényesültek e PPP szerződések esetén, illetve e háttér megállapodások a korrupció kockázatát is magukban rejtették (ÁSZ, 2009: 22). Ugyancsak ide tartozó probléma, melyre közlekedési és sport projekteknél is volt példa, hogy az államot képviselő fél bár lehetősége lett volna rá, mégsem élt a magánpartner nem

[285] Eurostat STAT/04/18. Decision

megfelelő vagy nem határidőre történő teljesítése esetén a díjcsökkentés vagy más szankció alkalmazásának eszközével (ÁSZ, 2009: 77; ÁSZ, 2011a: 51–52). A közszektorbeli alany érdekei nem megfelelő képviseletének számít, hogy az ellenőrzés jogával – a közpénzekkel való felelős gazdálkodás alapján az ellenőrzés kötelezettségével – több esetben nem élt az államot képviselő szerződéses partner, holott érdekei érvényesítésének egyik elmaradhatatlan feltétele a kivitelezés és működtetés folyamatának figyelemmel kísérése, és azok nem szerződés szerinti előrehaladása esetén a megfelelő intézkedések foganatosítása (ÁSZ, 2009: 22; ÁSZ, 2008: 22).

3. ÁSZ jelentésekből levont következetések, javaslatok a PPP alkalmazására nézve

A témában készült ÁSZ jelentéseket vizsgálva megállapítható, hogy e dokumentumok összegyűjtik a PPP megállapodások jellemző hibáit, azonban nem teszik lehetővé az egyes, konkrét projektek összehasonlítását. Általában nevesítik a jelentések a főszabály alól kivételt jelentő szerződéseket, amiből arra következethetünk, hogy érdemes lenne esetről esetre, közfeladat-ellátási területről közfeladat-ellátási területre vizsgálni az egyes megállapodásokat, s megnézni, hogy melyek működtek eredményesen, melyek nem. Az így kiszűrt előnytelen szerződésekkel szemben talán célzottabb, hatékonyabb stratégia kialakítására nyílna lehetőség, mely a PPP szerződések korábbihoz képest eredményesebb alkalmazását tenné lehetővé a jövőre nézve.

A köz- és magánszektor közötti szerződéses együttműködést, annak hatékonyságát, valamint a közpénzekkel való átlátható és felelős gazdálkodást nagyban megkönnyítené a témát érintő szabályozási vákuum felszámolása. Szükség volna a kifejezetten hosszú távra születő állami szerződéses kötelezettségvállalások anyagi és eljárásjogi aspektusainak tisztázására. Jelenleg e kifejezetten az állam nevében hosszú távra aláírt szerződésekre vonatkozó normatömeg hiányzik a hazai jogrendből. Ide kapcsolódóan nagyon fontos volna a különböző közfeladat-ellátási alternatívák objektív összehasonlítását kötelezően – már a beruházásról szóló döntés meghozatala után – előíró normák elfogadása és jogrendszerbe integrálása.

A két szektor közötti szerződéses együttműködés feltétele a stabil jogszabályi környezet biztosítása. A gyorsan változó jogi normákat a profitorientált gazdasági alanyok kockázatként érzékelik. Kockázatokra

vonatkozó várakozásaikat pedig beárazzák, melynek eredmény a projektek költségeinek emelkedése. Kifejezetten előnyös a fejlesztési prioritások közpolitikai állandósága eme egyébként is komoly költségigényű, az állam több éves elköteleződésével járó projektek esetén, vagyis, hogy a szerződéseket aláíró és a később hatalomra kerülő közpolitikai döntéshozók egyetértsenek a fejlesztési célokban és azok elérési módjait illetően.

A PPP projektek megvalósítása és működtetése során nagyon fontos, hogy az állam éljen az ellenőrzés jogával, kísérje figyelemmel a beruházások kivitelezését, majd a már kész létesítmények üzemeltetését. Az ellenőrzést pedig ne szervezze ki, illetve ne mondjon le róla! Továbbá esszenciális, hogy a magánszektor nem teljesítése, nem szerződésszerű, késedelmes teljesítése esetén a következetes szankcióalkalmazás ne maradjon el!

Előbbieken túl a költségvetési források felhasználásának transzparenciáját garantáló normarendszerre is szükség van, mely a következetes ellenőrzés, az ellenőrzések eredményeinek nyilvánosságra hozatala, illetve a költségvetési és zárszámadási adatok projektekre bontott, egységes formájú, kellőképpen részletes feltüntetése révén megvalósítható. Probléma nálunk, hogy a költségvetési, illetve zárszámadási törvények az egyes minisztériumokhoz tartozó PPP projekteket összevontan kezelik, s így az egyes beruházásokra szánt összegek nem különülnek el a fenti jogszabályokban. A transzparenciához tartozik még az is, hogy a közpénzt felhasználó vállalatok ne hivatkozhassanak üzleti titokra, a hozzájuk utalt közpénz felhasználása kapcsán, s biztosítsák a vonatkozó adatok nyilvánosságát.

***

Azt mondhatjuk, hogy a PPP alkalmazásában több lehetőség és kockázat is rejlik. A PPP csupán egy a közösségi szükségletek kielégítésének számos lehetősége közül. A közpolitikai döntéshozónak éppen ezért mérlegelnie kell, össze kell hasonlítania ezt a lehetőséget, másik feladat-ellátási módszerekkel mielőtt elköteleződik egyik vagy másik jogintézmény alkalmazása mellett. Azt, hogy PPP-vel összefüggő fenti hatások közül melyek és milyen mértékben érvényesülnek, több körülmény együttesen befolyásolja. Olyanok mind a jogszabályi környezet, a korábbi tapasztalatok, a felek érdekérvényesítő képessége, az aktuális és későbbi gazdasági változások, valamint az állam, mint szerződéses partner attitűdje.

Felhasznált irodalom

Állami Számvevőszék (ÁSZ) (2008): *0813. Jelentés a 2007-ben befejeződő autópálya beruházások ellenőrzéséről*. https://asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2008/0813j000.pdf (2017.06.02.)

Állami Számvevőszék (ÁSZ) (2009): *0919. Jelentés a Sport XXI. Létesítményfejlesztési Program keretében támogatott önkormányzati PPP beruházások megvalósításának és önkormányzati feladatok ellátásra gyakorolt hatásának ellenőrzéséről.* https://www.asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2009/0919j000.pdf (2013.10.05.)

Állami Számvevőszék (ÁSZ) (2011): *1171. Jelentés a felsőoktatás oktatási infrastruktúra-fejlesztési programjának ellenőrzéséről*. https://www.asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2011/1171j000.pdf (2016.02.02.)

Állami Számvevőszék (ÁSZ) (2011a): 1118. Jelentés a 2009-2010-ben befejeződő autópálya beruházások és pénzügyi folyamatai ellenőrzéséről. https://www.asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2011/1118j000.pdf?ctid=730 (2017.02.11.)

Állami Számvevőszék (ÁSZ) (2012): *1287. Jelentés a PPP konstrukcióban megvalósult kiemelt kulturális és felsőoktatási projektek szerződéseinek teljesülése és társadalmi hasznosulásának ellenőrzéséről*. https://www.asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2012/1287j000.pdf (2017.01.02.)

Colverson, Semuel−Perera, Oshani (2012): *Harnessing the Power of Public-Private Partnership: The role of hybrid financing strategies in sustainable development*.

http://www.iisd.org/pdf/2012/harnessing_ppp.pdf (2016.05. 16.)

Eurostat STAT/04/18. Decision: New decision of Eurostat on deficit and debt. Treatment of public-private partnerships.

europa.eu/rapid/press-release_STAT-04-18_en.pdf (2016.05.12.)

Kaul, Inge–Conceicao, Pedro (2006): *Overview the New Pulbic Finance. Responding to Global Challanges*. New York: Oxford University Press.

Kiss Ágnes Katalin (2007): A PPP−konstrukcióban megvalósuló bv. intézetek gazdasági keretrendszere. In: *Börtönügyi Szemle*. 26. évf., 4. sz., 31−38. o.

Manzo, Frank (2014): *Collaborative Development. The Pros and Cons of P3s on Construction Projects*. http://illinoisepi.org/countrysidenonprofit/wp-content/uploads/2013/10/ILEPI-Policy-Brief-Collaborative-Development-

P3s1.pdf (2017. 05.30.)

Maynard, Alan (1986): Public and private sector interactions: an economic perspecitve. In: *Social Science & Medicin*. Vol. 22., No. 11., pp. 1161−1166.

Samuelson, Paul A.–Nordhaus, William D. (2012): *Közgazdaságtan*. Budapest: Akadémia Kiadó.

Tan, Virginia (2012): *Pulbic-Private Partnership (PPP). Advocates for Interantional Development*. http://www.a4id.org/sites/default/files/files/[A4ID]%20Public-Private%20Partnership.pdf (2015.09.28.)

van Herpen, G.W.E.B., *Public-Private Partnerships, the adventages and disadventages examined*, Dutch Ministry of Transport. AVV Transport Research Centre, 2002. Forrás: http://abstracts.aetransport.org/conference/index/id/8 (2015.09.26.)

Wright, Glen (2000): A kormányzat szerepe. In: Nemec, Juraj–Wright Glen: *Közösségi pénzügyek. Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben*. Budapest: Aula Kiadó., 18–56. o.

Yescombe, E. R. (2007): *Public-Private Partnerships – Principles of Policy and Finance*. London: Elsevier.

Zagyi Orsolya (2011): A jóléti állam modelljének változása az elmúlt két évtizedben. In: *Gazdaság és Társadalom: társadalomtudományi folyóirat*. 3. évf., 1. sz., 128−146. o.

11. FEJEZET

A NEMZETKÖZI BERUHÁZÁSVÉDELEM ÁTLÁTHATÓSÁGI GARANCIÁI AZ UNIÓBAN

Bartha Ildikó

1. A beruházásvédelem uniós szabályozási kerete

A globalizáció megerősödésével jelentősen megnőtt a nemzeti határokon átnyúló tőkemozgások, közöttük a közvetlen külföldi befektetések mennyisége. E beruházások védelmének jogi feltételrendszere azonban meghatározó jelentőséggel bír abból a szempontból (is), hogy az állam – jellemzően állami támogatások, hitelek, bankgaranciák nyújtása útján – milyen mértékben és módon involválódik az érintett projektek megvalósításába. Az alábbi fejezetben feltárjuk és rendszerezzük a nemzetközi közjogi és az uniós szabályrendszer közpénzek védelme szempontjából releváns rendelkezéseit. Ennek során elsősorban az „új generációs", kizárólagos uniós hatáskörben megkötendő nemzetközi beruházásvédelmi megállapodások átláthatósági garanciákat biztosító előírásait vizsgáljuk.

1.1 Közvetlen befektetések az uniós jogban

A Lisszaboni Szerződés kereskedelempolitikát érintő módosításai közül talán a legmeghatározóbb jelentőségűnek tekinthetjük, hogy e szakpolitika az EUMSz. 207. cikke értelmében immár kiterjed a külföldi közvetlen befektetésekre is,[286] az Unió tehát kizárólagos hatáskörrel rendelkezik e területen a nemzetközi megálapodások megkötésére. A közvetlen külföldi befektetés alatt általában olyan külföldi beruházást értünk, amely tartós és közvetlen kapcsolat kialakítására szolgál azzal a vállalkozással, amelynek egy gazdasági tevékenység elvégzéséhez a tőkét rendelkezésére bocsátották.[287] A közvetlen külföldi befektetés fontos forrása a termelékenységnövekedésnek, és kulcsszerepet játszik a vállalkozások és munkahelyek létrejöttében és szervezésében. A 207. cikk módosítása annak

[286] EUMSz. 207. cikk (1) bek. és 3. cikk (1) bek e) pont
[287] COM(2010) 343.

felismerését és elfogadását is közvetíti a tagállamok részéről, hogy a beruházások és a kereskedelem – ennek részeként a szállítás – manapság egymásra vannak utalva, s egymást kiegészítik.[288]

A globalizáció megerősödésével drámaian megnőtt a tőkemozgások, közöttük a közvetlen külföldi befektetések mennyisége. 2007-ben – vagyis a globális gazdasági és pénzügyi válságot megelőző utolsó évben – a közvetlen külföldi befektetések forgalma csaknem 1500 milliárd eurós szintet ért el.[289] Napjainkban a világ áru-, illetve szolgáltatáskereskedelemének mintegy fele multinacionális vállalatok leányvállalatai között zajlik.[290]

A közvetlen befektetésekre való utalás az Unió alapító szerződéseiben először a tőkemozgás szabadságára vonatkozó rendelkezések között jelent meg. A (jelenlegi) EUMSz. 63. cikke értelmében tilos a tagállamok, valamint a tagállamok és harmadik országok közötti tőkemozgásra, illetve fizetési műveletekre vonatkozó minden korlátozás. E rendelkezés szerinti tőkemozgás fogalmát meghatározó 88/361/EGK irányelv e körbe sorolja a közvetlen befektetéseket is. Az EUMSz. 64–66. cikkei a teljes liberalizációt előíró főszabály alóli mentesülés különböző eseteit – egyrészről a tagállamok, másrészről az Unió intézményei által a tőkemozgások, illetve fizetési műveletek tekintetében bevezethető korlátozásasokat – határozzák meg. Az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata egyértelművé teszi, hogy e megállapodások az Unió által a 64–66. cikkek alapján bevezetendő tőkemozgás-korlátozó intézkedések végrehajtását veszélyeztethetik. Ebből is láthatjuk, hogy a kereskedelempolitika külföldi közvetlen befektetésekre való kiterjesztése a tagállamok számára elsősorban a harmadik államokkal megkötött beruházás-védelmi megállapodások szempontjából érdekes.

Az EUMSz. hatályba lépése előtt a tagállamok harmadik országokkal mintegy 1200[291] beruházással kapcsolatos kétoldalú megállapodást kötöttek, amelyek részben vagy egészben a közvetlen külföldi befektetésekre is vonatkoznak.[292] Ezzel ma a tagállamok mondhatják magukénak a

[288] COM(2010) 343.

[289] World Investment Report of the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) – az ENSZ Kereskedelmi és Fejlesztési Konferenciájának 2009-es globális befektetési jelentése.

[290] COM(2010) 343.

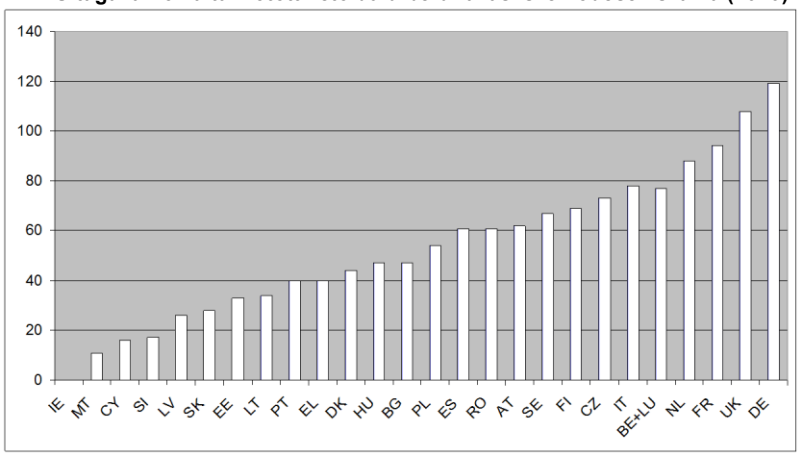
[291] Az UNCTAD jelentése összesen 2676 kétoldalú beruházási szerződésről számol be, ez a szám azonban nemcsak az EU-harmadik állam, hanem az EU-tagállamok között megállapodásokat is magában foglalja (UNCTAD, 2009: 32.)

[292] A világon először 1959-ben Németország kötött kétoldalú beruházási szerződést (Kétoldalú

világszerte hatályban lévő beruházási megállapodások csaknem felét. Az ilyen megállapodások közé tartoznak a kétoldalú beruházási megállapodások (BIT),[293] amelyek többek között beruházási feltételeket garantálnak a tagállamokban és a harmadik országokban a szerződő felek befektetői számára.

1. ábra

Az EU tagállamok által kötött kétoldalú beruházási szerződések száma (2010)



Forrás: COM(2010) 343.

A kétoldalú beruházási szerződések a tagállamok számára különleges garanciákat biztosítottak harmadik országoktól a saját beruházóikkal és beruházásaikkal kapcsolatos elbánásra. Így többek között a tisztességtelen vagy diszkriminatív elbánás elleni kötelezettségvállalásokat tartalmaztak, illetve – igen fontos elemként – kisajátítás esetére írtak elő megfelelő ellentételezést.[294] Ezek a beruházásvédelmi garanciák fontos bizalomépítő lépést jelentenek a megalapozott beruházási döntések meghozatalához szükséges jogbiztonság terén. Az ilyen beruházásvédelmi megállapodások tehát eredményes beruházásösztönző és -vonzó hatással bírnak, különösen

beruházási szerződés Németország és a Pakisztáni Iszlám Köztársaság között, 1959), amit azóta világszerte számos ország – köztük egy kivételével (Írország) – az összes tagállam követett.

[293] BIT: Bilateral Investment Treaty.

[294] A tulajdonhoz való jog befektetők védelmével összefüggésben történő értelmezését lásd bővebben: Szemesi, 2013: 175–176.

azokban az országokban, ahol a hazai intézmények és gazdaságpolitika önmagában nem képes ilyen garanciákat biztosítani.[295]

A beruházásvédelmi megállapodások – és e körben nemcsak a tagállam-harmadik állam viszonylatban, hanem a tagállamok között létrejött BIT-ekre[296] is kell gondolni – ugyanakkor problémákat is vetnek fel az Unió belső piacának működése szempontjából. E problémák sok tekintetben hasonlóak azokhoz, mint amilyeneket a kétoldalú légiközlekedési megállapodásokkal összefüggésben tárgyaltunk. Mint már említettük, nem minden tagállam kötött ilyen megállapodásokat, de a meglévők közül sem minden megállapodás biztosít ugyanolyan magas szintű normákat. Ez egyenlőtlen versenyfeltételeket jelent a tagálamok külföldön beruházó vállalatainak attól függően, hogy az adott tagállam kétoldalú beruházási megállapodása szerint az anyaországon kívüli leányvállalatok, telephelyek „nemzetinek" minősülnek-e avagy sem.[297] A tagállamok között kötött BIT-ek pedig az Unió területén belül beruházni kívánó vállalkozások közötti versenyt torzítják, továbbá az is kérdéses, hogy mennyiben vannak összhangban az alapító szerződés tőke szabad mozgására vonatjozó rendelkezéseivel.

A tagállamok megállapodásainak további jellegzetessége, hogy a beruházókra vonatkozó elbánás szabályozásának csupán „belépés utáni" vagy „befogadás utáni" dimenziójára terjednek ki, vagyis azután, hogy a beruházás már megtörtént. Ez azt vonja magával, hogy a tagállamok kétoldalú beruházási szerződései – sem a tagállamaink vállalatainak kifelé, sem kívülről az Európai Unió területére irányuló beruházások vonatkozásában –, nem rendelkeznek konkrét kötelező erejű kötelezettségvállalásokról a belépési feltételek tekintetében.

A „belépési", illetve „befogadási" űrt az Unió részben a Lisszaboni Szerződés kereskedelempolitikai rendelkezésének módosításával nyert új kompetenciájával,[298] részben a korábban érvényes alapítószerződési felhatalmazásával élve kezdte el fokozatosan kitölteni olyan uniós szintű többoldalú és kétoldalú megállapodásokkal, amelyek a beruházási piacra jutásra és a beruházási liberalizációra is kiterjedtek. Ezek a megállapodások

---

[295] COM(2010) 343.

[296] Az államok között „klasszikus" nemzetközi megállapodás formájában létrejött BIT-ek mellett egy további típusként kell megemlítenünk a beruházók és a fogadó állam között megkötött ún. egyedi beruházási szerződéseket, amelyek leginkább *„korlátozottan nemzetközi szerződésként"* értelmezhetők (Szemesi, 2013: 179.).

[297] COM(2010) 343.

[298] EUMSz. 207. cikk

az uniós beruházók számára javították a piacra jutást azzal, hogy a harmadik ország piacára való belépéskor biztosították számukra a diszkriminációmentes elbánást.[299] Az uniós kizárólagos külső hatásköröknek a beruházási politikára való kiterjesztésétől az elemzők elsősorban az Unió szerepének további megerősítését várják, leginkább azt, hogy az Unió erősebb tárgyalási pozícióját kihasználva könnyebben hozzáfér majd a legfontosabb harmadik országbeli piacokhoz, miközben a befektetők védelmet élveznek, s ezzel egyúttal növekszik Európa nemzetközi versenyképessége.[300]

A harmadik országokban közvetlenül tapasztalt fejlemények is több esetben azt mutatták, hogy a tagállamok és harmadik államok között létrejött megállapodások hálózatával működtetett befektetővédelmi rendszer – főként az európai befektetők szempontjából nézve – nem feltétlenül működik megfelelően. A Bizottság jelentése[301] több olyan harmadik országot (például Argentínát, Oroszországot) is említ, ahol nem tartják tiszteletben a különböző uniós tagállamokkal fennálló beruházásösztönzésről és -védelemről szóló kétoldalú megállapodásokat. Erre szolgálnak példaként a beruházások kisajátításával egyenértékű fellépések, illetve a külföldi befektetők által sikeresen irányított vállalatok *de facto*, sőt egyes esetekben *de iure* újraállamosítása; ezek közül számos ügy nemzetközi bíróság elé is került.[302] Egyes országok (például Dél-Afrika)[303] ráadásul fel is kívánják mondani a kétoldalú megállapodásokat,

---

[299] Többoldalú szinten – a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt az Unió és a tagállamok által vegyes megállapodás formájában megkötött – a szolgáltatások kereskedelméről szóló általános egyezmény (GATS) ad keretet az üzleti jelenlét révén történő szolgáltatásnyújtásról szóló kötelezettségvállalásokhoz. Lásd: GATS I. cikk c) pont, az ún. „3. módozat”. Kétoldalú szinten az Unió lezárta a tárgyalásokat Koreával egy szabadkereskedelmi megállapodásról, amelyben – az EUMSz. 207. cikkében foglalt felhatalmazás alapján – a beruházók piacra jutásáról és letelepedéséről is szerepelnek rendelkezések.

[300] *„The EU Approach to International Investment Policy after the Lisbon Treaty”*, az LSE és mások által készített tanulmány 2010-ben kiemelte, hogy a beruházásokra vonatkozó szabályokat az 1990-es évek óta a NAFTA-országok alakították ki átfogóbb megállapodások révén, ami közvetett módon az uniós beruházók rovására ment.

[301] COM(2014) 153.

[302] Példaként szolgál az argentin kormány 2012 áprilisában meghozott intézkedése, amellyel megfelelő mértékű és kellő időben történő ellentételezés nélkül kisajátította a Repsol spanyol olajtársaság argentínai egységének, az YPF-nek az 51 %-át. A kisajátítást követően a Repsol olajtermelési kapacitása, illetve olajtartalékai jelentős részének elvesztéséért kártérítést követelt. 2013 végén elvi kártérítési megállapodás született Argentína és a Repsol között a bírósági eljárások felfüggesztéséről és a kártérítési összeg megállapítására szolgáló eljárásról.

[303] Dél-Afrika az uniós tagállamokkal kötött kétoldalú beruházásvédelmi megállapodások megszüntetése mellett döntött, amelyek helyébe új jogszabályok lépnek. Ezek rendelkezései

vagy legalábbis ezt tervezik. Mindez szintén negatív hatást gyakorol a beruházási légkörre, és ezen országok az uniós vállalatok számára befektetési célpontként kevésbé lesznek vonzóak.

1.2 A „BIT-rendelet"– életben maradnak a tagállami egyezmények

Az EUMSz. 207. cikkéből következő felhatalmazás – vagyis az Unió kizárólagos hatáskörének kiterjesztése a közvetlen külföldi befektetésekre vonatkozó nemzetközi megállapodások megkötésére – konzekvenciájaként az Unió azonos tárgyú megállapodásai fokozatosan felváltják a tagállamok kétoldalú megállapodásait. A Tanács és a Parlament – e megállapodások feltételei szerint működő európai uniós és külföldi beruházók számára történő jogbiztonság garantálása céljából – elfogadták az 1219/2012/EU rendeletet (a továbbiakban: „BIT-rendelet"), amely átmeneti rendelkezéseket állapít meg a tagállamok és harmadik országok közötti kétoldalú beruházási megállapodások tekintetében.[304] E rendelet értelmében az uniós szinten megkötött megállapodások hatályba lépéséig a tagállamok a nem uniós tagállamokkal megkötött beruházás-védelmi megállapodásaikat – a rendeletben meghatározott feltételek mellett – hatályban tarthatják, sőt szükség esetén újakat is köthetnek.[305] A tagállamok a Bizottságnak jelentik be az érintett megállapodásokat, annak érdekében, hogy a megfelelő felhatalmazást megkapják.[306] Magyarország például mindegyik – összesen 37 – harmadik állammal megkötött BIT-et bejelentette, és meg is kapta hatályban tartásukra a Bizottságtól a felhatalmazást.[307] A rendelet 6. cikke egyfajta speciális – az EUSz. 3. cikk (4), illetve az EUMSz. 351. cikkének (2) bekezdéseinek szellemét tükröző – együttműködési kötelezettséget is rögzít: *„[...] a bejelentett kétoldalú beruházási megállapodások fokozatos felváltására tekintettel a tagállamok meghoznak minden szükséges intézkedést annak biztosítására, hogy az említett megállapodások rendelkezései ne állítsanak komoly akadályt az elé, hogy az Unió harmadik*

viszont nem alkalmasak arra, hogy a beruházók számára az eddigivel megegyező szintű jogbiztonságot, illetve jogi kiszámíthatóságot biztosítsák.

[304] 1219/2012/EU rendelet

[305] 1219/2012/EU rendelet, 3., 8., 9., 11. cikkek.

[306] A 1219/2012/EU rendelet 2. cikke szerint a tagállamoknak értesíteniük kell a Bizottságot valamennyi olyan, harmadik országgal fennálló kétoldalú beruházási megállapodásról, amelynek aláírására 2009. december 1-jét, illetve a csatlakozásuk időpontját megelőzően került sor, és amelyet hatályban kívánnak tartani, vagy amelyet hatályba kívánnak léptetni.

[307] Az 1219/2012/EU rendeletben mellékelt lista alapján *Magyarország – a más tagállamokkal megkötött, ún. intra-BIT-eket is hozzávéve – összesen 56 megállapodással rendelkezik.*

országokkal kétoldalú beruházási megállapodásokról tárgyalásokat folytasson, illetve, hogy ilyen megállapodásokat kössön." Ennek fényében a tagállamoknak tájékoztatniuk kell a Bizottságot – a már engedélyezett – meglévő, kétoldalú beruházási megállapodás módosítására vagy új kétoldalú beruházási megállapodás megkötésére irányuló tárgyalások előrehaladásáról és az elért eredményekről. A Bizottság azt is kérelmezheti, hogy részt vehessen e tárgyalásokon.[308]

A BIT-rendeletben előírt konzultációs mechanizmus azonban nem jelent feltétlenül garanciát a korábbi szabályozás és az uniós rendelkezések közötti konfliktus elkerülésére. A nemzetközi beruházásvédelmi rendszer – amelynek a tagállamok kétoldalú megállapodásai is a részét képezik –, illetve a tagállamok uniós jogi kötelezettségeinek ütközése eddig is vetett fel problémákat, és ez várható az uniós szintű nemzetközi beruházási politika megvalósítását követően is. Az uniós belső piac működésének alappilléreit képező, egyes partikuláris szabályozási területeken egyenlő elbánást előíró rendelkezések, illetve a versenyjogi (különösen az állami támogatásokra vonatkozó) előírások például összeütközésbe kerülhetnek (és kerültek is) e megállapodások befektetők védelmére – többek között a kisajátítás elleni védelemre – vonatkozó szabályaival.

Az alábbi példa (1. keretes írás) is arra mutat rá, hogy a tagállamokat terhelő, a beruházásokkal kapcsolatban létrejött korábbi nemzetközi szerződéses kötelezettségek, illetve az uniós jogi követelmények párhuzamos létezése számos kérdést, problémát vethet fel. Ezek száma várhatóan még tovább fog növekedni, ha az Unió a Lisszaboni Szerződés felhatalmazása alapján átveszi a beruházások nemzetközi szintű szabályozásának hatáskörét a tagállamoktól. Kérdésként merülhet fel például, hogy miként folyik le egy választottbírósági eljárás, ha valamely tagállam területén, de az Unió által harmadik állammal megkötött megállapodás alapján megvalósuló beruházással összefüggésben a külföldi – azaz harmadik államban honos – beruházónak kártérítési igénye keletkezik.

[308] 1219/2012/EU rendelet, 10. cikk

1. keretes írás

Magyarország hosszú távú villamosenergia-vásárlási megállapodásai

A lisszaboni szerződésmódosítás alapján megvalósítandó uniós szintű befektetési politikától még független összeegyeztethetetlenség egyik legnyilvánvalóbb példájaként szolgál Magyarország – uniós csatlakozását megelőzően megkötött – hosszú távú villamosenergia-vásárlási megállapodásainak problémája.[309] A Bizottság 2005-ben kezdte vizsgálni e megállapodásokat, és 2008-ban hozott határozatában megállapította, hogy a Magyar Villamos Művek Rt. (MVM), valamint a Budapesti Erőmű Rt., Dunamenti Erőmű Rt., Mátrai Erőmű Rt., AES-Tisza Erőmű Kft, Csepeli Áramtermelő Kft., Paksi Atomerőmű Rt. és a Pécsi Erőmű Rt. (az eredeti HTM aláírója és a Pannon Hőerőmű Rt. jogelődje) között kötött hosszú távú villamosenergia-vásárlási megállapodásokban – a szabad piaci árnál magasabb áron – meghatározott vételi kötelezettség közös piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatást[310] tartalmaz a villamosenergia-termelőknek.[311] A bizottsági határozatot követően a magyar országgyűlés elfogadott egy törvényt, ami alapján az MVM felmondta ezeket a megállapodásokat.

A Bizottság eljárás megindításáról szóló határozatát a Budapesti Erőmű Rt. 2006 márciusában megtámadta[312] az Unió Elsőfokú Bírósága (jelenleg Törvényszék) előtt. Emellett az érintett magyarországi erőművek részvényesei a Magyar Köztársaság ellen három nemzetközi választottbírósági eljárást indítottak, arra hivatkozva, hogy Magyarország megsértette az Európai Energia Charta[313] rendelkezéseit. Az Unió Törvényszéke elutasította a kereseteket és a Bizottságnak adott igazat.[314] A választottbírósági ítéletek ugyanakkor nem voltak teljesen összhangban az uniós bírósági fórum ítéletével. A korábban (2007) indított eljárásokban ítéletet hozó ICSID nem állapította meg a magyar állam felelősségét egyik esetben sem, viszont a harmadik esetben – nem régen, 2014 decemberében – döntést hozó UNCITRAL bíróság részben jogosnak találta az EDF (Electricité de France) kérését, és 107 millió euró összeg kártérítést ítél meg a vállalatnak. Ez utóbbi eljárásban egyébként a Bizottság is részt vett, azt az álláspontot képviselve, hogy a választottbíróság nem hozhat ítéletet az ügyben, mert azt már az EU Bírósága (vagyis a Törvényszék) megtárgyalta. A fő – és ez idáig nem rendezett – problémát az jelenti, hogy ha Magyarország teljesíti a választottbírósági ítélet szerinti kötelezettségét, akkor ismét jogsértést követ el az uniós jog szerint. Ilyen esetekben akár az is elképzelhető volna, hogy a Bizottság kötelezettségszegési eljárást indít Magyarország ellen amiatt, hogy a választottbírósági ítéletben foglaltak teljesítésével megszegi az uniós jog alapján fennálló kötelezettségeit (Eilmansberger, 2009: 416.).

[309] A hosszú távú villamosenergia-vásárlási megállapodásainak problémájának és a kapcsolódó (fent ismertetett) választottbírósági esetek részletes elemzését lásd: Szemesi, 2013: 188–189. o.
[310] A jelenlegi EUMSz. 107. cikkének (1) bekezdése által tiltott állami támogatás.
[311] 2009/609/EK határozata
[312] T-80/06. ügyszámon iktatott kereset.
[313] Az Európai Energia Chartát Magyarország 1999-ben erősítette meg. Vizsgálódásunk szempontjából tehát a Charta – mint a tagállam számára az uniós jogtól független nemzetközi kötelezettséget rögzítő megállapodás – hasonló funkcióval bír, mint egy BIT.
[314] T-80/06. és T-182/09. sz. Budapesti Erőmű kontra Bizottság ítélet

A fwntiekhez hasonló kérsdésekre kíván megoldáat nyújtani a Tanács és a Parlament 2014 júliusában meghozott, az Európai Unió által megkötött nemzetközi megállapodások által létrehozott, a beruházók és az államok közötti vitarendezést végző választottbíróságokkal kapcsolatos pénzügyi felelősség meghatározására vonatkozó keret létrehozásáról szóló rendelete.[315] A rendelet szerinti szabályozás alapját képező elv értelmében a vitarendezési eljárás tárgyát képező elbánásért viselt nemzetközi felelősség az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztásnak megfelelően oszlik meg. Következésképpen az Unió elvben minden olyan kereset megválaszolásáért felel, amely valamely megállapodásnak az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó rendelkezései állítólagos megsértésére vonatkozik, függetlenül attól, hogy az adott elbánást az Unió vagy egy tagállam alkalmazta.[316] Továbbá, az uniós megállapodások a külföldi beruházók számára ugyanolyan magas szintű védelmet biztosítsanak, mint amelyet az Unión belüli beruházók számára az uniós jog és a tagállami jogrendszerek közös általános elvei biztosítanak, de annál nem magasabbat.[317] A rendelet meghatározza annak szabályait, hogy milyen esetben járjon el az Unió és mikor a tagállam a vitarendezési eljárások során alperesi minőségben. A pénzügyi felelősség tekintetében meghatározott főszabály szerint a felelősség azt a jogalanyt terheli, amelyik a megállapodás vonatkozó rendelkezéseivel összeegyeztethetetlennek bizonyult elbánásért felelős. Ennek megfelelően a pénzügyi felelősség magára az Unióra hárul, ha az érintett elbánást uniós intézmény, szerv vagy hivatal alkalmazza. Amennyiben viszont az érintett elbánást tagállam alkalmazza, a pénzügyi felelősség az adott tagállamra hárul. Ugyanakkor, ha a tagállam az uniós jog előírásai szerint jár el – például egy, az Unió által elfogadott irányelvet ültet át – a pénzügyi felelősséget magának az Uniónak kell viselnie.[318] A rendelet keretében folytatandó együttműködési és konzultációs kötelezettség alapelveként a rendelet kifejezetten rögzíti, hogy *„Az EUSz. 4. cikkének (3) bekezdésében említett lojális együttműködés elvével összhangban a Bizottság és az érintett tagállam megtesz minden ahhoz szükséges lépést, hogy megvédje és megóvja az Unió és az érintett tagállam érdekeit.”*[319]

[315] 912/2014/EU rendelet
[316] 912/2014/EU rendelet, preambulum, (3) bek.
[317] 912/2014/EU rendelet, preambulum, (4) bek.
[318] 912/2014/EU rendelet, preambulum, (7) bek., és 3. cikk
[319] 912/2014/EU rendelet, 6. cikk

1.3 Befektetői érdekek kontra tagállami szabályozási érdekek

Az Unió alkotmányos fejlődésével összefüggésben különösen fontos kérdésként merül fel, hogy az új, uniós szinten megvalósítandó befektetési politika miként viszonyul az EUSz. 21. cikkében az Unió külső tevékenységének egészére irányadó céljaihoz és értékeihez. Az EUMSz. 205. cikke szerint *„a közös kereskedelempolitikát az Unió külső tevékenységére vonatkozó általános rendelkezések kell, hogy irányítsák, amelyekhez hozzátartozik a demokrácia előmozdítása, a jogállamiság, az emberi jogok további tiszteletben tartása és a fenntartható gazdasági, társadalmi és ökológiai fejlődés előmozdítása."* A Bizottság az átfogó európai beruházási politikáról szóló közleményében is hangsúlyozza, hogy *„a közös beruházáspolitikára az Unió által végzett külső tevékenységek elveinek és céljainak is irányadóknak kell lenniük, ideértve a jogállamiság, az emberi jogok és a fenntartható fejlődés előmozdítását (EUMSz. 205. cikk és EUSz. 21. cikk)."*

A beruházási megálapodásokkal összefüggésben e követelmények mindenek előtt az érintett befektetők jogainak védelme szempontjából érdekesek. A Bizottság is hangsúlyozza, hogy a beruházók a stabil, szilárd és kiszámítható környezetben érzik jól magukat. A beruházási döntéseket ugyan elsősorban a piaci megfontolások, vagyis a befektetésből nyerhető bevétel mozgatja, e döntéseket viszont jelentősen befolyásolja a partnerország gazdasági, politikai és jogi környezete is, hisz ez is fontos előfeltétele például a viszonylag biztos, kiszámítható bevételnek. *„A beruházásvédelmi tárgyalások értékének felmérésénél különösen az lehet kulcsfontosságú tényező, hogy partnereink elméletben és gyakorlatban mennyire képesek fenntartani a jogállamiságot oly módon, hogy az a beruházóknak biztos és szilárd környezetet jelentsen."*[320]

Amint már utaltunk rá, a tagálamok egyes, eltérő tartalommal és védelmi szinttel létrehozott megállapodásai problematikusak lehetnek a belső piac működése szempontjából. Emellett a tagállamonként különböző – és adott esetben ütköző – rendszerek nem kifejezetten előnyösek a biztonságos jogi környezetre törekvő potenciális külföldi befektetők számára sem; sőt mint láthattuk a fenti példák alapján, az uniós jog és a tagállami nemzetközi kötelezettségválalások rendszerének ütközése is sértheti a jogbiztonság elvét.

A jogállamiság követelményének szerves részét képező jogbiztonság

[320] COM(2010) 343.

elve kívánja meg – többek között a magyarországi hosszú távú villamosenergia-vásárlási megállapodásokkal kapcsolatos, egymásnak ellentmondó tagállami kötelezettségekhez, illetve joghatósági kollízióhoz hasonló esetek elkerülése érdekében – a korábban létrejött nemzetközi befektetés-szabályozási rendszer és az uniós befektetési politika összhangjának megteremtését is. Ez az érdek is alátámasztja a BIT-rendeletben foglalt, a tagállamok beruházási egyezményeinek átmeneti időszakra való fenntartását engedélyező rendelkezések létjogosultságát. A rendelet preambuluma szerint *„A harmadik országokban működő uniós beruházók és beruházásaik, illetve a külföldi beruházókat és beruházásokat befogadó tagállamok érdekében célszerű, hogy a beruházások feltételeit meghatározó és garantáló kétoldalú beruházási megállapodások érvényben maradjanak, és az Uniónak a beruházások magas szintű védelmét biztosító beruházási megállapodásai fokozatosan váltsák fel őket.”*

A Parlament a Bizottság jogalkotási javaslatához fűzött indoklásában a közös célokkal való összhangot is kiemelte.[321] A beruházások magas szintű védelmére, valamint az Unió külső tevékenysége horizontális céljainak betartására irányuló törekvés nem csupán az új, uniós szinten kötendő megállapodásokkal összefüggésben jelenik meg; a Bizottság nem adhat felhatalmazást a tagállamok részére még olyan új (átmeneti) megálapodások megkötésére sem, amelyek összeegyeztethetetlenek lennének az EUMSz.-ben az Unió külső tevékenységének egészére vonatkozóan meghatározott alapelvekkel és célokkal.[322]

Mindezekkel összhangban a Bizottság szerint *„[a]z EU beruházási tárgyalásai esetében a prioritást élvező országok meghatározásánál fontos tényező lehet a beruházók – a befogadó ország vagy nemzetközi választottbíróság általi – védelmének „robusztussága.”*[323] Éppen ezért az EUMSz. 207. cikke alapján már uniós szinten megkötendő, befektetések szabályozására (is) kiterjedő megállapodásokban már előtérbe került a megfelelő vitarendezési eljárások kérdése. Az ötéves tárgyalási folyamat eredményeként Kanada és az Unió között 2014 szeptemberében aláírt átfogó szabadkereskedelmi megállapodás (ismert nevén: CETA, azaz

[321] „[...] a tagállamok számtalan, egymást átfedő és néha egymással ütköző kétoldalú beruházási megállapodásában megtestesülő jelenlegi rendszert belátható időtartamon belül fel kell váltani egy új keretrendszerrel, amely az EU horizontális politikai céljaival összhangban álló modern uniós beruházási szerződésekből áll.” (COM(2010) 0344–C7-0172/2010–2010/0197(COD))

[322] 1219/2012/EU rendelet, 9. cikk (1) bek. c) pont

[323] COM(2010) 343.

Comprehensive Economic and Trade Agreement) a beruházások védelmére vonatkozóan is tartalmaz rendelkezéseket. A tagállamok részvételével (is) létrejött, korábbi két-, illetve többoldalú egyezményekhez képest a CETA jelentős újításának tekinthető, hogy világosabban és pontosabban határozza meg a beruházásvédelmi alapelveket – többek között részletes tesztet állít fel a jogtalan kisajátítás vizsgálatára –, mindemellett pedig teljesen új szellemiségű választottbírósági eljárási szabályokat vezet be, így például a CETA hatálya alatt indult választottbírósági eljárások teljes egészükben nyilvánosak lesznek.[324]

2013 júniusában az Unió az USA-val is tárgyalásokba kezdett a CETA-hoz hasonló koncepción alapuló, kereskedelmi és beruházásvédelmi egyezmény: a Transzatlanti Kereskedelmi és Beruházásvédelmi Partnerség („TTIP", azaz Transatlantic Trade and Investment Partnership) megkötése érdekében. A TTIP, ahogyan a neve is sugallja, szintén tartalmazna beruházásvédelmi rendelkezéseket, és ezzel felváltaná az egyes EU tagállamok, valamint az Egyesült Államok között létrejött kétoldalú megállapodásokat (Wolf, 2014a). Azonban úgy tűnik, hogy – a közszolgáltatásokra, illetve az európai GMO-szabályozásra várható hatásokkal, valamint a hormonkezelt állati eredetű termékek behozatalával kapcsolatban megfogalmazott félelmek mellett – pont a befektetésvédelmi előírások képezik a leginkább vitatott részét a tervezett egyezménynek.

2. keretes írás

Átláthatósági biztosítékok a beruházásvédelmi megállapodások tárgyalása során

Az érdeklődés fokát az is jelzi, hogy a Bizottság korábban társadalmi konzultációt indított a TTIP megállapodás befektetésvédelmi rendelkezéseiről, és e felhívásra 150 ezer hozzájárulás érkezett – hasonló számú beadványra nem volt még példa az EU történetében.
Lásd: http://www.bruxinfo.hu/cikk/20141205-a-kereskedelmi-biztos-hisz-a-ttip-sikereben.html (2017.04.10.)
A tárgyalások átláthatósága melletti uniós elkötelezettség jegyében 2015 januárjában – korábbi gyakorlatához képest eltérő módon – a Bizottság nyilvánosságra hozta a fent bemutatott TTIP megállapodás jogi szövegeit. A korábbiakban még soha nem volt arra példa, hogy az intézmény tárgyalás alatt álló kétoldalú kereskedelmi megállapodásra tett javaslatát közzétegye. A dokumentumokat lásd: http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1230 (2017.05.12.)

[324] A CETA-ról, és különösen a beruházások védelmére, illetve vitarendezésre vonatkozó újításairól lásd bővebben: Wolf, 2014.

A TTIP befektetésvédelmi rendelkezései ugyanis – amellett, hogy valóban képesek a befektetők magasabb szintű védelmét garantálni – érzékeny tagállami érdekek sérüléséhez járulhatnak hozzá. Főként németországi és franciaországi érdekeltek fogalmazták meg az iránti aggályaikat, hogy az amerikai cégek ezekre a befektetésvédelmi előírásokra hivatkozva támadhatnak majd meg a választottbíróságokon fontos európai és tagállami jogszabályokat.[325]

E félelmek tulajdonképpen érthetőnek tűnnek, különösen a tagállamok megállapodásaival összefüggő korábbi negatív tapasztalatok fényében, amelyeket először az 1990-es évek első vitarendezési esetei hozták felszínre. E megállapodások általában igen homályosan és tágan értelmezhető fogalmakat használnak,[326] ami a későbbiekben számos problémát – különösen a magánérdekek és a közhatalom szabályozó feladata közötti konfliktust – okozott; így több olyan esetet generált, hogy valamely államot legitim módon elfogadott jogszabálya nyomán a nemzetközi választottbíróságok az igazságos és méltányos bánásmód elvének megsértése miatt elítéltek.

Mindez felveti azt a kérdést is, hogy az Uniónak – az új uniós egyezmények megkötése során – mennyiben kell modellként alapul vennie a korábbi tagállami megállapodások szabályozási logikáját és struktúráját. Ezek jelentős része ugyanis még a nyolcvanas, kilencvenes években jött létre, egy 1962-ben készült OECD modellegyezmény alapján (Kleinheisterkamp, 2012: 428). További problémát jelent tehát, hogy a megállapodások még olyan korszakban köttettek, amikor egyértelműen elhatárolható volt egymástól a „tőkeimportőr" és „tőkeexportőr" államok köre (Kleinheisterkamp, 2012: 428), és ehhez a különbségtételhez igazodott a beruházásvédelem e megállapodások alapján kialakított, maximális befektetői védelemre irányuló szabályozása, illetve „bevált gyakorlata" is.[327] Ma már azonban nem ez a helyzet; a jelentős befektetési kapacitással rendelkező új országok helyi vagy világszintű hatalmakként történő felbukkanása megváltoztatja azt a klasszikus nézetet, miszerint a befektetők

[325] http://www.bruxinfo.hu/cikk/20141205-a-kereskedelmi-biztos-hisz-a-ttip-sikereben.html (2017.04.10.)

[326] A Parlament szerint például „egyes tagállamok a „külföldi befektető" kifejezés tekintetében olyan tág fogalommeghatározást használnak, hogy egy egyszerű postai címet elegendőnek tekintenek a vállalkozás honosságának megállapításához" (A Parlament állásfoglalása, 2011).

[327] Lásd például az egyik brit megállapodás példáját: „[I]t is probably not exaggerated to suggest that reciprocity is to a large extent a matter of prestige rather than reality. What is primarily intended is the promotion and protection of British investments in the Philippines" (Mann, 1982: 241–242).

kizárólag a fejlett országokból érkeznek.[328] A korábbi, maximális befektetői védelem tehát „visszaüt"; és a változás következményei – tulajdonképpen e védelmi szint fenntartásának számokban is mérhető költsége (Kleinheisterkamp, 2012: 429) – egyre inkább sújtják a nyugat-európai országokat is. Különösen erősen érzékelhető volt e negatív hatás a 2008-as válság következményeire reagáló tagállami intézkedésekkel összefüggésben. Belgiumot például egy kínai befektető 2,3 milliárd dollárra perelte az ICSID előtt, az egyik legnagyobb bankját (Fortis) a válság idején megmentő intézkedésének kihatásai miatt (Peterson, 2010). De hasonlóképpen járt Németország és Spanyolország is (Kleinheisterkamp, 2012: 429).

A meglévő kétoldalú beruházási megállapodások kezelésén túl tehát az új uniós kizárólagos hatáskör egy további kihívást is támaszt: az Uniónak egy olyan új európai befektetési politikát kell meghatároznia, amely megfelel a befektetők és kedvezményezett államok elvárásainak, de egyben az Unió tágabb gazdasági érdekeinek és külpolitikai célkitűzéseinek is.[329] A Parlament – a befektetői érdekek és az állami szabályozási érdekek közötti egyensúly iránti törekvés jegyében – hangsúlyozza, hogy ezen politikának a befektetővédelem nyomatékos középpontba állítása mellett (a korábbi tagállami megállapodásokhoz képest) megfelelőbben kell az állam szabályozási képessége védelmének jogát kezelnie. Ezzel összhangban a Bizottság is kiemeli, hogy a beruházáspolitika továbbra is lehetővé fogja tenni az Unió és a tagállamok számára, hogy a közpolitikai célkitűzéseik eléréséhez szükséges intézkedéseket elfogadják és érvényre juttassák. Habár a Bizottság az európai modell és az egységes piac külföldi beruházók számára történő népszerűsítését alapvetően az Unió feladatának tekinti, nem tartja *„sem megvalósíthatónak, sem kívánatosnak"* a tagállamok beruházásösztönző erőfeszítéseinek felváltását, amennyiben ezek illeszkednek a közös kereskedelempolitikába, és összhangban állnak az EU jogszabályaival. E megengedett – központi, illetve regionális kormányzati szintű – beruházásösztönző lépések akár különféle segítségnyújtási és támogatási programok is lehetnek, amelyekkel a hatóságok – a kereskedelem- vagy exportösztönzéshez hasonlóan – egymással versenyezve ösztönzik területükön a befelé és kifelé irányuló beruházásokat.[330]

[328] A Parlament állásfoglalása, 2011.
[329] A Parlament állásfoglalása, 2011.
[330] COM(2010) 343.

Úgy tűnik tehát – és lényegében ezt igazolja a CETA példája is – hogy az Unió részéről – összhangban a tagállamok, sőt az érintett harmadik államok érdekeivel is, és egyben a 2008-as válság logikus következményeként (Kleinheisterkamp, 2012: 431) – erősödik az igény egy mind a befektetők, mind az érintett szabályozási szintek számára kiszámíthatóbb, konkrétabb előírásokat tartalmazó beruházásvédelmi rendszer megteremtésére. Mindebből az is látható, hogy az utóbbi években párhuzamos folyamatok zajlottak az Unió politikáinak „belső" és „külső" dimenzióiban. A befektetési politika új, Unió által meghatározott menete – amely a tagállami kétoldalú megállapodások által létrehozott rendszerhez képest a befektetők védelmének előtérbe helyezésétől egyértelműen a közérdek által meghatározott, tagállami szabályozási autonómia védelmének irányába mozdult el – illeszkedik a belső uniós politikák – így az Unió közszolgáltatásokkal kapcsolatos politikája – terén tapasztalható és a válságot követően különösen megerősödő irányváltáshoz.[331]

A fenti példákkal összefüggésben egy további kérdés is adódik: szükséges-e, és ha igen, mely országok mint szerződő felek esetében, hogy az Unió által megkötendő szabadkereskedelmi megállapodásokba integrálódjon a beruházásvédelem? Ahogyan arra már fent utaltunk, a külföldi beruházások, illetve a kereskedelem megkönnyítésére irányuló intézkedések – ideális esetben – kölcsönösen egymás eredményességét növelik. Az Unió horizontális, külső tevékenységére vonatkozó célkitűzések érvényesülését, illetve ezeknek megfelelően a külkapcsolatok különböző szegmenseinek koherenciáját is hatékonyabban elősegíti, ha egyetlen szerződés „ernyője" fogja át az egyes partikuláris területeket. Ezért a legtöbb potenciális szerződő fél esetében az Uniónak is érdeke, hogy a szabadkereskedelmi megállapodások megkötésére irányuló tárgyalások hatálya a beruházások teljes területére is kiterjedjen.[332]

Mindezzel összefüggésben fontos kiemelnünk, hogy az átláthatósági és a felek közötti vitarendezési kötelezettségre vonatkozó szabályok, amennyiben a közvetlen befektetéseken kívüli külföldi befektetésekkel

[331] E folyamat részletes bemutatását és vizsgálatát lásd: Horváth M., 2014: 185–202.

[332] COM(2010) 343. Egyes esetekben a tárgyalópartner kérése is ösztönzi e választást. Kanada például kifejezetten kérte, hogy a gazdasági és kereskedelmi megállapodásra irányuló tárgyalások a beruházásvédelemre is kiterjedjenek. Szintén a beruházásvédelemre vonatkozó rendelkezésekkel kiegészített megállapodás jött létre Szingapúrral. Kínával ugyanakkor egyelőre az Unió csupán a beruházások kölcsönös védelmére kiterjedő megállapodásban gondolkodik, amely a szabadkereskedelemre – bár Kína kifejezte az erre irányuló szándékát – nem vonatkozna.

kapcsolatosak, továbbra sem tartoznak az Unió kizárólagos kompetenciájába. Az ilyen rendelkezéseket tartalmazó megállapodások megkötése tehát az Unió és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozó területet képez. Jól mutatja a kérdés jelentőségét az EU-Szingapúr szabadkereskedelmi megállapodás példája.

Az Európai Unió és Szingapúr 2013. szeptember 20-án parafálta a szabadkereskedelmi megállapodás szövegét. Ez az egyik első „új generációs" kétoldalú szabadkereskedelmi megállapodás – hasonlóan a CETA-hoz és a TTIP-hez –, azaz olyan kereskedelmi megállapodás, amely – a vámok, valamint az áru- és szolgáltatáskereskedelmet érintő, nem vámjellegű akadályok csökkentésére irányuló, hagyományos rendelkezéseken kívül – a kereskedelemmel kapcsolatos különböző területekre vonatkozó rendelkezéseket is tartalmaz, mint például a szellemi tulajdonjog védelme, beruházások, közbeszerzés, verseny és fenntartható fejlődés.

A Bizottság vélemény iránti kérelemmel fordult a Bírósághoz annak meghatározása céljából, hogy az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik-e a tervezett megállapodás egyedül történő aláírására és megkötésére. A Bizottság és a Parlament szerint az előbbi kérdésre a válasz: igen. A Tanács és a Bíróság elé észrevételeket terjesztő valamennyi tagállam kormánya viszont azt állítja, hogy az Unió nem kötheti meg egyedül a megállapodást, mivel annak bizonyos részei az Unió és a tagállamok között megosztott hatáskörbe, sőt a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartoznak.

A Bíróság 2017 májusában adott véleményében[333] megállapítja, hogy az Európai Unió jelenlegi formájában nem kötheti meg egyedül a szabadkereskedelmi megállapodást Szingapúrral, mivel annak bizonyos tervezett rendelkezései az Unió és a tagállamok között megosztott hatáskörbe tartoznak. Ebből következően a szabadkereskedelmi megállapodást a jelen helyzetben az Unió és a tagállamok csak együttesen eljárva köthetik meg. A Bíróság konkrétan kimondja, hogy az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a megállapodás alábbi területekre vonatkozó részei tekintetében:

a) az uniós és a szingapúri piacra jutás az áruk és a szolgáltatások tekintetében (ideértve az összes szállítási szolgáltatást), a közbeszerzés, valamint a nem fosszilis és fenntartható energiaforrásokból származó energiatermelés ágazataiban;

[333] A Bíróság 2/15 sz. véleménye.

b) a szingapúri állampolgárok Unióban eszközölt (és fordítva) külföldi közvetlen befektetéseinek védelmére vonatkozó rendelkezések;
c) a szellemi tulajdonjogokra vonatkozó rendelkezések;
d) a versenyellenes magatartások elleni küzdelemre, valamint az összefonódások, a monopóliumok és a támogatások korlátozására irányuló rendelkezések;
e) a fenntartható fejlődésre vonatkozó rendelkezések vonatkozásában;[334]
f) az információcserére, valamint az értesítési, ellenőrzési, együttműködési, közvetítési, átláthatósági és felek közötti vitarendezési kötelezettségre vonatkozó szabályokra nézve, kivéve, ha ezek a közvetlen befektetéseken kívüli külföldi befektetésekkel kapcsolatosak.

A Bíróság szerint végeredményben a megállapodásnak csak két területén nem rendelkezik az Unió kizárólagos hatáskörrel: a közvetlen befektetéseken kívüli külföldi befektetések területén,[335] valamint a befektetők és az államok közötti jogviták rendezésére vonatkozó szabályozás kapcsán. Ahhoz, hogy az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezzen a közvetlen befektetéseken kívüli külföldi befektetések területén, a megállapodás megkötésének érintenie kell az uniós jogi aktusokat, vagy meg kell változtatnia azok alkalmazási körét. Mivel nem ez az eset állt fenn, a Bíróság azt a következtetést vonta le, hogy az Unió nem rendelkezik kizárólagos hatáskörrel. Ezzel szemben a tagállamokkal megosztott hatáskörrel bír. Ugyanezen következtetés érvényes a közvetlen befektetéseken kívüli külföldi befektetésekkel kapcsolatos információcserére, valamint az értesítési, ellenőrzési, együttműködési, közvetítési, átláthatósági és a felek közötti vitarendezési kötelezettségre vonatkozó szabályokra is. A befektetők és az államok közötti vitarendezési szabályok szintén az Unió és a tagállamok között megosztott hatáskörbe tartoznak. Az ilyen szabályozást ugyanis, amely kivonja a jogvitákat a

[334] A Bíróság megállapítja, hogy a fenntartható fejlődés ezentúl az Unió közös kereskedelempolitikájának szerves része, és hogy a tervezett megállapodás az Unió és Szingapúr közötti kereskedelmi kapcsolatok liberalizálását azon feltételhez köti, hogy a felek tiszteletben tartják a munkavállalók szociális védelme és a környezetvédelem területén fennálló nemzetközi kötelezettségvállalásaikat.

[335] Ezek az ún. portfólióbefektetések, amelyekre a vállalkozás irányítása és ellenőrzése befolyásolásának szándéka nélkül kerül sor.

tagállamok bíróságainak joghatósága alól, nem lehet a tagállamok jóváhagyása nélkül bevezetni.

2. Közpénzvédelem a nemzetközi beruházások szabályozásában – a vitarendezési eljárások reformja

A beruházó és állam közötti vitarendezés olyan jogvitákat is érinthet, amelyek közpolitikákkal kapcsolatos kérdéseket vetnek fel vagy kihatnak az államháztartásra. Ezen eljárások viszont hagyományosan a kereskedelmi választottbíróságra vonatkozó szabályok szerint zajlanak, amelyek nem rendelkeznek az átláthatóságról. A beruházó és állam közötti vitarendezés átláthatóságának növelése – az Unió befektetéesvédelmi politikájának megszületésével egyidejűleg – uniós szinten elismert célkitűzésként jelent meg.[336]

Az uniós szabályozás alakulásában e téren meghatározó szerepe van az Unión kívüli: az Egyesült Nemzetek Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottsága (a továbbiakban: UNCITRAL) keretében elért eredményeknek. Az UNCITRAL globális átláthatósági szabályokat fogadott el a beruházó és állam közötti vitarendezés tekintetében, valamint olyan mechanizmusokat dolgozott ki, amelyek révén e továbbfejlesztett átláthatósági szabályokat alkalmazni lehet a még meglévő, tagállami szinten megkötött mintegy 3000 beruházási megállapodásra is, illetve ugyanezek az Unió nevében kötött/kötendő kereskedelmi és beruházásvédelmi megállapodások alapelveiként is szolgálnak. Az Unió e szabályokra alapozza a beruházó és állam közötti vitarendezés átláthatóságáról szóló rendelkezéseket a jelenleg tárgyalt valamennyi megállapodásában, és belefoglalta a szóban forgó vagy ahhoz hasonló szabályokat az EU és Kanada közötti átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás (CETA), illetve az EU-Szingapúr szabadkereskedelmi megállapodás szövegébe is.

Az UNCITRAL 2013. július 10-én elfogadta a beruházó és állam közötti vitarendezés átláthatóságáról szóló szabályokat (a továbbiakban: az UNCITRAL átláthatósági szabályai).[337] E szabályok rendelkeznek az összes dokumentum – úgy a bírósági határozatoknak, mind a felek észrevételeinek – nyilvánosságra hozataláról, a meghallgatások nagyközönség számára való megnyitásáról, valamint arról, hogy az érdekelt felek (a civil társadalom) észrevételeket nyújthatnak be a bírósághoz. Biztosított a bizalmas

[336] COM(2015) 21. és az Európai Parlament A7-0070/2011. sz. jelentése
[337] Ezeket az ENSZ Közgyűlése 2013. december 16-án hagyta jóvá.

információk megfelelő védelme, ez azonban nem haladja meg a belföldi bíróságokon belüli hasonló védelem szintjét. A szabályok 2014. április 1-jén léptek hatályba. Azok automatikusan alkalmazandók az olyan, beruházó és állam közötti vitarendezések esetében, amelyek 2014. április 1-je után kötött szerződések alapján merülnek fel, ha a szerződésekben hivatkoznak az UNCITRAL választottbírósági szabályaira.[338] Az UNCITRAL átláthatósági szabályok nem alkalmazandók ugyanakkor ezen időpont előtt kötött szerződésekre.[339]

Ennek következtében az Unió az UNCITRAL többi tagjával együtt tárgyalások megindítását szorgalmazta egy olyan többoldalú egyezményről, amely megkönnyíti az UNCITRAL átláthatósági szabályainak alkalmazását a meglévő beruházási megállapodásokra. A tárgyalások 2014. július 9-én zárultak le, és az ENSZ Közgyűlése 2014. december 10-én elfogadta az egyezményt.[340]

Az egyezmény a 2014. április 1-je előtt kötött kereskedelmi megállapodásokra alkalmazandó, és olyan mechanizmust hoz létre, amely lehetővé teszi az országok és a regionális gazdasági integrációs szervezetek számára, hogy megállapodjanak egymás között az UNCITRAL átláthatósági szabályai alkalmazásáról az olyan beruházási megállapodások hatálya alá tartozó jogviták során, amelyeknek a részes felei. Mind az Unió, mind a tagállamok számára lehetővé teszi, hogy csatlakozzanak az egyezményhez, és alkalmazzák az átláthatósági szabályokat a meglévő beruházási megállapodásaikra. Az egyezmény aláírásával az Európai Unió az Energia Charta Egyezmény tekintetében, a tagállamok pedig a meglévő megállapodásaik tekintetében válhatnak az egyezmény részes feleivé. Az egyezmény negatív jegyzéken alapuló megközelítést alkalmaz, nevezetesen az átláthatósági szabályok alkalmazandók, feltéve, ha egy aláíró fél a 3. cikk szerinti fenntartással élve nem sorol fel olyan különös megállapodásokat, amelyek nem tartoznak az egyezmény hatálya alá.[341]

Az Energia Charta Egyezmény tekintetében az Európai Unió az egyezmény részes felévé vált annak érdekében, hogy kiterjessze az átláthatósági szabályok alkalmazásának hatályát azokra a beruházó és állam

[338] COM(2015) 21.

[339] 2014. április 1-je előtt számos beruházási megállapodás született, ami különösen fontossá teszi az UNCITRAL átláthatósági szabályok alkalmazhatóságának biztosítását. Az Európai Unió egy ilyen megállapodás – az Energia Charta Egyezmény – részes fele, az Európai Unió tagállamai pedig mintegy 1400 hasonló megállapodást kötöttek harmadik országokkal.

[340] A/RES/69/116 határozat

[341] COM(2015) 21.

közötti vitarendezésekre, amelyekre az Energia Charta Egyezménnyel összhangban kerül sor, és amelyeknek az Unió az alperese, míg a felperes egy olyan nem uniós államhoz tartozik, amely nem zárta ki az egyezmény alkalmazását az Energia Charta Egyezményből fakadó jogvitákra. A tagállamok szintén felhatalmazást kapnak az egyezmény egyénileg történő aláírására a harmadik országokkal kötött, a 2012. december 12-i 1219/2012/EU rendelet alkalmazásával engedélyezett kétoldalú megállapodásaik, valamint az Energia Charta Egyezménynek a tagállamok és a harmadik országbeli beruházók közötti jogviták során az Energia Charta Egyezményben foglaltaknak megfelelően történő lehetséges alkalmazása tekintetében. A Bíróság mindezzel összhangban, az EU-Szingapúr szabadkereskedelmi megállapodásról szóló véleményében kifejtette, hogy az átláthatósági szabályok tekintetében sem tartozik a megállapodás megkötése a tagállamok kizárólagos hatáskörébe, következésképpen az Uniós szervek és intézmények is felelősek a kapcsolódó rendelkezések betartásáért. A Bíróság véleményének[342] vonatkozó részét az alábbiakban idézzük:

„*280. A tervezett megállapodás „Átláthatóság” című 14. fejezete az e megállapodás többi fejezetében említett területekre alkalmazandó szabályokat állapít meg, fenntartva az e fejezetekben az átláthatóságra vonatkozóan előírt különös rendelkezéseket.*

281. Az e fejezetben szereplő kötelezettségvállalásokkal a felek legelőször is biztosítják, hogy bármely, a tervezett megállapodás alá tartozó területtel kapcsolatos, általánosan alkalmazandó intézkedés egyértelmű és könnyen hozzáférhető lesz, és hogy kellő időt biztosítanak ezen intézkedések közzététele és hatálybalépése között (14.3. cikk). Következésképpen kötelezettséget vállalnak arra, hogy kapcsolattartó pontok kijelölésével és bizonyos típusú tájékoztatáskérések megválaszolásával előmozdítják a kommunikációt az e megállapodásban szereplő valamennyi kérdésben. Végül biztosítják, hogy az említett megállapodás keretében lefolytatott és a másik fél személyeinek, áruinak és szolgáltatásainak érdekeit érintő valamennyi eljárás megfeleljen a megfelelő ügyintézés elvének, valamint pártatlan és független bíróság előtt megtámadható legyen (14.5–14.7. cikk).

282. E kötelezettségvállalások olyan intézkedésekre alkalmazandók, amelyeket a felek a tervezett megállapodás 2–13. fejezete alá tartozó területeken tesznek. Az ezekhez kapcsolódó átláthatósági szabályok tehát e

[342] A Bíróság 2/15 sz. véleménye

fejezetek érdemi rendelkezései hatékonyságának biztosítására irányulnak. E szabályok tehát járulékos jellegűek, és ugyanazon hatáskör alá tartoznak, mint amelyek alá az említett érdemi rendelkezések. Mivel az érdemi rendelkezések a jelen vélemény 243. pontjában megjelölt mértékben az Unió és a tagállamok között megosztott hatáskörbe tartoznak, a tervezett megállapodás 14. fejezetét az Unió nem hagyhatja egyedül jóvá.

283. Az átláthatóságra vonatkozó azon különös szabályok azonban, amelyeket a tervezett megállapodás 2–8. és 10–13. fejezete egyedül mond ki, mint az ezen megállapodás 4.8., 6.15., 8.17., 8.45., 12.9. és 13.3. cikkében szereplő szabályok, az Unió kizárólagos hatáskörébe tartoznak.

284. Amennyiben egyes tagállamok arra hivatkoztak, hogy az említett átláthatósági szabályok, mivel kötelezik az uniós hatóságokat – ideértve a tagállami hatóságokat is – a megfelelő ügyintézés és a hatékony bírói jogvédelem elvének tiszteletben tartására, kizárólag a tagállamok közigazgatási és bírósági eljárásaira vonatkozó hatáskörébe tartoznak, elegendő rámutatni, hogy a tervezett megállapodás 14. fejezetében és a jelen vélemény előző pontjában említett rendelkezésekben szereplő szabályok nem tartalmaznak semmilyen, a tagállamok közigazgatási vagy bírósági szervezetére vonatkozó kötelezettségvállalást, hanem azt tükrözik, hogy mind az Unió, mind pedig a tagállamok a megállapodás alkalmazásakor kötelesek tiszteletben tartani az Unió alapelveit és az alapvető jogokat, mint a megfelelő ügyintézés és a hatékony bírói jogvédelem elve. A 14. fejezet ezért nem tekinthető úgy, mint amely a kizárólag a tagállamokhoz tartozó hatásköröket bitorolja.”

Felhasznált irodalom

Eilmansberger, Thomas (2009): Bilateral investment treaties and EU law. In: *Common Market Law Review.* Vol. 46., No. 2., pp. 383–429.

Horváth M. Tamás (2014): Fordulat a közszolgáltatásokkal kapcsolatos uniós politikában, In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Külön utak. Közfeladatok megoldásai.* Budapest–Pécs: Dialóg–Campus Kiadó., 185–202. o.

Kleinheisterkamp, Jan (2012): European policy space in international investment law. In: *ICSID Review.* Vol. 27., No. 2., pp. 416–431.

Mann, Francis A. (1982): British Treaties for the Promotion and Protection of Investments. In: *British Yearbook of International Law.* Vol. 52., No. 1., pp. 241–254.

Peterson, Luke (2010): Plain Packaging of Tobacco Products Decried as Expropriation, Contrary to Treaties; Long-standing Debate Rejoined. In: *IA Reporter* http://www.iareporter.com/articles/20120922_1 (2017.04.21.)

Szemesi Sándor (2013): Nemzetközi beruházásvédelmi megállapodások és egyezmények. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Jelenségek: A városi kormányzás köréből*. Budapest–Pécs: Dialóg–Campus Kiadó., 173–194. o.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2009): *World Investment Report. Transnational Corporations, Agricultural Production and Development.* http://unctad.org/en/Docs/wir2009overview_en.pdf (2017.03.21.)

Wolf Szandra (2014): *A beruházásvédelmi vitarendezés jelene és jövője az Európai Unióban (1. rész)* (blogbejegyzés). http://hpops.tk.mta.hu/blog/2014/12/a-beruhazasvedelmi-vitarendezes-jelene-es-jovoje (2017.03.19)

Wolf Szandra (2014a): *A beruházásvédelmi vitarendezés jelene és jövője az Európai Unióban (2. rész)* (blogbejegyzés). http://hpops.tk.mta.hu/blog/2014/12/a-beruhazasvedelmi-vitarendezes-jelene-es-jovoje-2-resz (2017.03.19.)

Felhasznált jogszabályok, egyéb források

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés, HL C 326., 2012.10.26., 47–390. o.

Az Európai Unióról szóló szerződés, HL C 326., 2012.10.26., 13–46. o.

Az Európai Parlament és a Tanács 1219/2012/EU rendelete (2012. december 12.) a tagállamok és harmadik országok közötti kétoldalú beruházási megállapodások tekintetében átmeneti rendelkezések megállapításáról, HL L 351., 2012.12.20., 40–46. o.

Az Európai Parlament és a Tanács 912/2014/EU rendelete (2014. július 23.) az Európai Unió által megkötött nemzetközi megállapodások által létrehozott, a beruházók és az államok közötti vitarendezést végző választott bíróságokkal kapcsolatos pénzügyi felelősség meghatározására vonatkozó keret létrehozásáról, HL L 257., 2014.8.28., 121–134. o.

A Tanács irányelve (1988. június 24.) a Szerződés 67. cikkének végrehajtásáról, HL L 178., 1988.7.8., 10–23. o.

A Bizottság 2009/609/EK határozata (2008. június 4.) a Magyarország által a hosszú távú villamosenergia-vásárlási megállapodások keretében nyújtott állami támogatásról, HL L 225., 2009.8.27., 53. o.

1999. évi XXX. törvény az Európai Energia Charta Konferencia Záróokmánya, az Európai Energia Charta Egyezmény, Döntések az Energia Charta tekintetében, valamint az Energiahatékonyságról és a kapcsolódó környezeti

vonatkozásokról szóló Energia Charta Jegyzőkönyv kihirdetéséről

A Bíróság 2/15 sz. véleménye az Európai Unió és a Szingapúri Köztársaság közötti szabadkereskedelmi megállapodás megkötéséről (ECLI:EU:C:2017:376)

Az Európai Parlament 2011. április 6-i állásfoglalása a jövőbeni európai nemzetközi beruházási politikáról, 2010/2203 (INI)

COM (2010) 343 végleges. A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Egy átfogó európai nemzetközi beruházási politika felé. Brüsszel, 2010.7.7.

Az Európai Parlament jelentése a jövőbeni európai nemzetközi beruházási politikáról (A7-0070/2011)

COM (2014) 153 végleges. A Bizottság jelentése az Európai Tanácsnak. A kereskedelem és a befektetések útjában álló akadályokról szóló 2014. évi jelentés. Brüsszel, 2014.3.12.

COM (2015) 21. végleges. A Bizottság javaslata: A Tanács határozata a beruházó és állam közötti, szerződésen alapuló választottbírósági eljárás átláthatóságára vonatkozó ENSZ-egyezménynek az Európai Unió nevében történő aláírásáról. Brüsszel, 2015.1.29.

COM(2010)0344–C7-0172/2010–2010/0197(COD). Az Európai Parlament jogalkotási állásfoglalás-tervezete a tagállamok és harmadik országok közötti kétoldalú beruházási megállapodások tekintetében átmeneti rendelkezések megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról

T-80/06. és T-182/09. sz. *Budapesti Erőmű kontra Bizottság* egyesített ügyekben 2012. február 3-án hozott ítélet (ECLI:EU:T:2012:65.)

http://www.bruxinfo.hu/cikk/20141205-a-kereskedelmi-biztos-hisz-a-ttip-sikereben.html (2017.04.10.)

IV. RÉSZ

BÜNTETŐJOGI ESZKÖZÖK A KÖZPÉNZEK KELETKEZÉSKORI VÉDELMÉBEN

12. FEJEZET

ÚJ BÜNTETŐJOG? KÖZPÉNZVÉDELEM AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Madai Sándor

Bevezetés

Az állami szuverenitás kikezdhetetlennek tűnő megtestesítője a büntetőhatalmi igény, illetve annak érvényesítéséhez fűződő kizárólagos állami jogosultság volt hosszú időn keresztül (Valki, 1999: 1000–1002; Szabadfalvi, 1997: 125–140). Ez az eddig megkérdőjelezhetetlennek tűnő tény azonban inogni látszik, hiszen az Európai Unió egyre nagyobb mozgásteret követel magának a jogalkotás minden területén. Ez alól nem képez kivételt a büntetőjog sem (Vervaele, 2006: 87–93; Kuhl–Killmann, 2006: 100–103), bár jól érzékelhető, hogy a szuverenitás ezen szegmenséről csak rendkívül nehezen, hosszú és kitartó presszió után tudnak és akarnak lemondani a tagállamok (Jakab, 2006: 3–14). Napjainkban olyan kihívások érik az Európai Uniót, amelyek megkövetelik azt, hogy a korábbi elszigetelt kísérletek helyett egységesen, a közösség erejét felmutatva törekedjen az azoknak való megfelelésre. A korábbi megoldások már nem feltétlenül vezetnek a kívánt eredményre, s nem hoznak gyógyírt az új problémákra.[343]

Miben más az integratív jellegű együttműködés a korábbiakban jellemző kooperatív jellegű együttműködésnél? Mindkettő célja a nemzetközivé vált bűnözés elleni fellépés, azonban remélhető, hogy a büntetőjogi integráció olyan, minőségében más együttműködési formát jelent, amely alkalmasabb lehet – az Európai Unióban kialakított, az uniós jog végrehajtásának ellenőrzésére, illetve kikényszerítésére hivatott eljárások útján is – a bűnüldözés hatékonyságának növelésére (Farkas, 2004: 9–26). E kihívások azonban már olyan reakciókat követelnek meg, amelyek szétfeszítik a válaszok korábban bevett, hagyományos keretek közé illő formuláit. A tendencia alapvetően kétirányú: az egyik az Unió érdekeit érintő veszélyekben rejlik,[344] a másik pedig az egyes tagállamokat érintő kérdésekkel függ össze. Utóbbiak a szó legszorosabb értelmében az Unió

[343] A problémakör átfogó bemutatásához lásd: Karsai, 2004. Kapcsolódóan lásd: Karsai, 2015: 19–25.
[344] Ilyen például a költségvetési forrásokért folyó csalárd versengés.

figyelmén kívül maradnak, hiszen közvetlen módon nem érintik azt, azonban tagállami szinten komoly problémákat okoznak, s a közös fellépés nélkül ezek megoldása nehézkessé vagy éppen lehetetlenné válna.[345] Tévedés lenne azt hinni azonban, hogy új szemléletű együttműködések kizárólag az Unió keretein belül valósulhatnak meg – erre példa lehet az Európa Tanács égisze alatt folytatott kooperáció –, az viszont szembetűnő, hogy az Európai Unión belüli jogalkotás minőségében és intenzitásában egyaránt az együttműködés új fejezetét jelenti (Hecker, 2012: 84–89).

A jelzett büntetőjogi változás az Unió több területét érinti, de a szuverenitáskonfliktus miatt talán a többi területnél is markánsabban érzékelhető a büntetőjog kapcsán (Szalayné, 2004: 27–35). Bizonyos jogsértések klasszikusnak tekinthető megközelítése már nem rendelkezik elegendő visszatartó erővel, így előbbiekkel szemben igénybe vett jogi eszközök alkalmazási köre is változik, s ezek helyét sok esetben átveszik a büntetőjogi jogkövetkezmények. Megfigyelhető azonban egyfajta új, csendes recepció. Ez azt jelenti, hogy a korábban egyértelműen a büntetőjog terrénumához sorolt eszközök bizonyos elemei áthatják a más jogághoz tartozó szankciókat, s így azok büntetőjogi jegyeket mutatnak fel. Ebben az esetben nem a büntetőjog által próbálunk megoldani konfliktusokat, hanem megmaradnak a büntetőjogon kívüli szankciók, ám azok büntetőjogi elemekkel gazdagodnak. E folyamat egyértelműen magával hozza (hozta) a büntetőjog hagyományos fogalmának változását, s ez azt is jelenti, hogy a fogalom szükségszerűen változik, bővül (Karsai, 2015: 15–16). Úgy tűnik tehát, hogy új büntetőjog születik.[346] Az EU büntetőjogi törekvésének új iránya, amely folyamatosan és nagy – sőt egyre nagyobb – jelentőséggel vetődik fel a mindennapokban is, az Unió pénzügyi érdekeit érintő, az EU megkárosítására irányuló magatartások elleni fellépés.

Az Európai Unió a pénzügyi érdekeinek (költségvetésének) védelmét a kiadási és a bevételi oldal megóvása egyaránt jelentik, bár talán az előbbi nagyobb jelentőséggel bír, ugyanis az EU költségvetéséből jelentős összegeket fordítanak különféle kezdeményezések finanszírozására. A költségvetés védelmére minden rendelkezésre álló eszközzel meg kell akadályoznia az Uniónak azt, hogy kellő alap hiányában bármilyen kifizetés megtörténhessék, illetőleg a jogosulatlan, vagy nem teljesített vállalások ellentételezéseként realizált kifizetést a lehető leghatékonyabban és

[345] Ilyen lehet például a határokon átívelő embercsempészet.

[346] Az európai büntetőjog fogalmán – legszűkebb értelemben – az Európai Unió büntetőjogi normái értendők. Lásd: Farkas, 2001: 12.

leggyorsabban visszaszerezze. Az EU-ban – miként tagállami szinten is – számos jogi lehetőség áll erre készen. A cél elérése érdekében, több büntetőjogon kívüli eszköz is bevethető, a kifizetést megelőző ellenőrzésektől egészen a tagállamok ellenőrzési kötelezettségének megteremtéséig, illetve növeléséig. Természetesen a büntetőjogon kívüli eszközök is különböző megoldásokat tesznek lehetővé annak érdekében, hogy az uniós források szabályszerű felhasználását szavatolják (Bolyky, 2003: 57–62; Halász, 2006: 620–634). Abban az esetben, amikor már súlyos jogsértésről beszélhetünk, akkor az Unió a büntetőjoghoz fordul.

1. Az előzmények

A XX. század második felében – a ’70-es években – az akkor még Európai Közösség néven ismert entitás pénzügyeit illetően jelentős, napjainkra is kihatással levő változások indultak meg. Ezek közül számunkra talán a két legfontosabb a költségvetés struktúrájának átalakítása és a közös agrárpolitika kialakulása voltak. A két tényező együttes hatására olyan új pénzügyi források nyíltak meg a támogatást igénylők számára, amelyek komoly visszaélésekre teremtettek lehetőséget. Ebben az időszakban a Közösség kísérletet tett arra, hogy pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelmét egységesítse, a tagállamok azonban ellenálltak e törekvésnek.

Az előbbiekben említett irányú büntetőjogi együttműködés konkrét előzményei az 1970-es évekhez, azon belül is az ún. TREVI csoport megalakulásához köthetők. Az 1975 decemberében megtartott római Európai Tanács határozata szerint „*a tagállamok belügyminisztereinek találkozniuk kell a hatáskörükbe tartozó ügyek, különösen a törvényesség és a közrend megvitatása céljából.*”[347] Bár ez elsősorban informális jellegű együttműködés volt, azonban feltétlenül a közösségi erőfeszítések előzményeként értékelhető, annál is inkább, mert az EU létrejöttével a III. pillérben megvalósuló együttműködés vette át a szerepét.

A formális, már kifejezetten legális alapokkal rendelkező kooperáció az 1980-as években indult meg, s főleg különféle konvenciók formájában találkozhatunk vele. Ilyenek például a *ne bis in idem*, a kétszeres elbírálás tilalmáról (Brüsszel, 1987. május 15.), a kiadatási kérelmek elintézésének egyszerűsítéséről és modernizálásáról (San Sebastian, 1989. május 26.) vagy a külföldi ítéletek végrehajtásáról (Hága, 1991. november 13.) szóló

[347] A TREVI mozaikszó: Terrorism, Radikalism, Extremism, Violence, Internationale. Lásd: Farkas, 2005: 33.

egyezmények. E körbe tartozik – s jelen munka szempontjából kiemelkedő jelentőségű – az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló (1995. július 26.) egyezmény (PFI egyezmény), illetve annak három jegyzőkönyve. Nem volt azonban elképzelhető a célok elérése egy erre rendelt szervezet megalakítása nélkül.[348] A közös fellépés hatékonyságának növelése érdekében hozták létre 1988-ban az UCLAF-ot,[349] melynek jogosítványait később a vámügyi, illetőleg a mezőgazdasági szektorra is kiterjesztették (Karsai, 2002: 14). 1994-ben felállították a COCOLAF-ot, a csalások felderítésében és megelőzésében tanácsadói szerepet betöltő bizottságot, ellenőrzésre hivatott szervezetet (Farkas, 2002: 388). Érzékelvén az újabb kihívásokat – melynek az UCLAF nem tudott a kialakított keretek között eleget tenni –, új szervezeti koncepció mellett tették le voksukat a döntéshozók (Takács, 2003: 44–56), s e koncepciónak mérföldköve volt az OLAF.[350]

2. Az Európai Unió sérelmére elkövetett csalás

Az EU pénzügyeinek szabályszerű működését sértő magatartások elleni együttes fellépés nélkülözhetetlen. E kézenfekvőnek tűnő tényt már az I. pillér keretében is elismerték a tagállamok, ugyanis az Európai Közösségek Alapító Szerződése egyértelműen utalt a csalás elleni küzdelemre: „*A Közösség és a tagállamok küzdenek a csalás és a Közösség pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység ellen az e cikknek megfelelően meghozandó olyan intézkedésekkel, amelyeknek elrettentő hatásuk van és hathatós védelmet nyújtanak a tagállamokban.*”[351] Ezen túl – ugyanez a cikk – meghatározta azt is, hogy milyen jogi konstrukcióban lehetséges e területen a jogalkotás. Helytelen lenne tehát azt állítani, hogy az I. pillérben egyáltalán nem találkozhatunk a közösségi érdekeket sértő csalásra utaló jogi környezettel, hiszen – s ez jelentőségét is tükrözi – szerződési szinten történt erről rendelkezés.[352]

Előrelépést jelentett a Tanács 1994. december 6-i határozata, amelyben deklarálta, hogy a büntetőjog eszközeit is be kell vetni a Közösség pénzügyi érdekeit sértő magatartások ellen, s a tagállami büntetőjogi normák

[348] Nem új a külön ilyen célra felállítandó intézmény gondolata. Lásd: Gellér, 1997: 67–106.
[349] Mozaikszó jelentése: Csalások Elleni Koordinációs Egység.
[350] Európai Csalás Elleni Hivatal. Lásd: 1999/352/EK határozat.
[351] EKSZ. 280. cikk
[352] Csupán megjegyezzük, hogy nem minden esetben egyszerű az egyes pillérek keretében történt jogalkotást azonosítani hovatartozása szempontjából.

egységesítésére közös stratégiát kell megalkotni.[353] Ennek eredményeként született meg az Európai Tanács 1994. június 12-i határozata a Közösség pénzügyi érdekeinek védelméről, amely előremutató elképzeléseket fogalmazott meg a büntetőjogi jogközelítést illetően (Farkas, 2002: 388).

Különös jelentőséggel bír egy 1995-ben megszületett közösségi jogi aktus, a Tanács 2988/95/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről (PFI rendelet).[354] E rendelet bár kiemelt jelentőségű, azonban a pénzügyi érdekek védelmének határát a közigazgatási jogi szankciók oldaláról közelíti meg, s nem határoz meg büntetőjogi eszközöket. A rendelet preambulumában utal ugyan a csalás hangsúlyos szerepére, azonban nem kizárólag a magyar büntetőjogi értelemben vett csalás[355] értendő alatta, hanem annál tágabb kör, ugyanis a norma a *szabálytalanság* kifejezést használja a csalás helyett.[356]

Büntetőjogi megközelítésű jogforrás az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 1995. július 26-i egyezmény (PFI egyezmény) és annak három jegyzőkönyve.[357] Az Egyezmény – az akkor még Közösség, napjainkban már Unió – sérelmére elkövetett csalásról és annak néhány eljárásjogi vetületéről rendelkezik, a jegyzőkönyvek pedig a vesztegetést, az Egyezmény – akkor még – Európai Közösségek Bírósága általi, előzetes döntéshozatal révén történő értelmezését és a pénzmosást, továbbá a jogi személyek büntetőjogi felelősségét érintik.

Az Egyezmény megalkotása során a szerződő felek kifejezetten rögzítették abbéli meggyőződésüket, hogy az Európai Közösség pénzügyi érdekeinek védelme szükségessé teszi az ezeket az érdekeket sértő csalás büntetőjogi üldözését, és e célból megköveteli egy egységes fogalom-meghatározás bevezetését (Dannecker, 1996: 577–608). Gondoljunk csak arra, hogy az uniós jogalkotási munkálatokban résztvevők, s maguk az ezt inspiráló politikusok hány ország képviselői közül kerülnek ki. Ez már önmagában is predesztinálja az e területen folyó munkálatokat arra, hogy

---

353 94/C 355/02/EK határozat

354 2988/95/EK rendelet

355 2012. évi C. törvény, 318. §. (1) bek.

356 „Szabálytalanság a közösségi jog valamely rendelkezésének egy gazdasági szereplő általi, annak cselekménye vagy mulasztása útján történő megsértése, amelynek eredményeként a Közösségek általános költségvetése vagy a Közösségek által kezelt költségvetések kárt szenvednek vagy szenvednének, akár közvetlenül a Közösségek nevében beszedett saját forrásokból származó bevétel csökkenése vagy kiesése révén, akár indokolatlan kiadási tételek miatt." 2988/95/EK rendelet, 1. cikk (2) bek.

357 96/C 313/01/EK Jegyzőkönyv, 97/C 151/01/EK Jegyzőkönyv, 97/C 221/02/EK Jegyzőkönyv

egy sokszínű nyelvi közegben történjék a közös gondolkodás. E nyelvi háttér azonban önmagában nem feltétlenül jelentene nehézséget, ám érvényesül mellette egy másik hatás is, ez pedig ez eltérő jogi háttérből ered. Önmagában e körülmény nem feltétlenül lenne kihívás, az azonban már annál inkább, hogy – s ez igaz az Európai Unióra is – e jogi differenciáltság mögött terminológiai különbözőség is meghúzódik. Ez azt jelenti, hogy hiába használják ugyanazon a nyelven ugyanazt a kifejezést, a mögöttes tartalom eltérő lesz, hiszen mindenki saját jogi kultúráját hozta magával a közös erőfeszítésekhez, s ugyanazt a kifejezést más tartalommal tölt(het)i meg az egyik, s a másik tagállam jogi gondolkodása. Az egységes tartalom kialakítása nélkül felesleges minden munka, hiszen közös nyelvet kell beszélnünk ahhoz, hogy eredményt érjünk el. A büntetőjogi terminológia koherenciája nélkül az Európai Unió Bábel tornyához hasonlíthat.

Az Egyezmény vonatkozásában használt csalás fogalom két szempontból került definiálásra: egyfelől a bevételeket, másfelől a kiadásokat érintő csalárd magatartások aspektusából. A kiadások tekintetében csalásnak minősülnek a következő szándékos tevéssel vagy mulasztással megvalósított magatartások:

a) olyan hamis, helytelen[358] vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy előterjesztése, amelyek következménye az Európai Közösségek általános költségvetéséből vagy az Európai Közösségek kezelésében levő, illetve az Európai Közösségek nevében kezelt költségvetésekből biztosított pénzeszközök jogtalan megszerzése vagy visszatartása,
b) információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkel megegyező következményekkel,
c) az ilyen pénzeszközök nem az eredetileg megjelölt és a döntés alapjául szolgáló célokra történő jogellenes felhasználása.[359]

A bevételek tekintetében csalásnak minősülnek a következő szándékos tevéssel vagy mulasztással megvalósított magatartások:

a) olyan hamis, helytelen[360] vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy előterjesztése, amelyek

[358] A magyar fordítás a „*helytelen*” kifejezést választotta, azonban a német nyelvű szöveg „*unrichtig*”, az angol nyelvű pedig az „*incorrect*” fordulatot tartalmazza, úgy véljük, hogy célszerűbb lenne a magyar büntetőjogi terminológiában ismertebb „*valótlan*” kifejezést alkalmazni. A tudományban van más alternatíva is: „*hamisított*”. Lásd: Tóth, 2002: 452.
[359] PFI egyezmény, 1. cikk (1) bek. a) pont.

következménye az Európai Közösségek általános költségvetése vagy az Európai Közösségek kezelésében levő, illetve az Európai Közösségek nevében kezelt költségvetés forrásainak jogtalan csökkentése,

b) információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkel megegyező következményekkel,

c) a jogszerűen szerzett haszon jogellenes felhasználása, az előbbiekkel megegyező következményekkel.

A fentiekhez kapcsolódóan a felek vállalták azt is, hogy az említett nyilatkozatok, illetve dokumentumok tekintetében büntetni rendelik a részesi, illetve az előkészületi jellegű magatartásokat is.[361] A cselekmény ugyanakkor kizárólag pénzeszközökre nézve[362] követhető el, s az EU forrásból származó eszközökre történő elkövetés már kívül esik az Egyezmény hatókörén, még akkor is, ha azt például az EU által üzemeltetett gépkocsi csalárd megszerzésével valósítják meg, ugyanakkor a Bizottság által működtetett büfé eladóját megtévesztő csaló elkövetheti az európai csalást. Az anyagi jogi részhez kapcsolódik az alkalmazandó szankcióra vonatkozó szabályozás, amelynek értelmében minden tagállam megteszi a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy az 1. cikkben említett magatartást, valamint az 1. cikk (1) bekezdésében említett magatartásban való részvételt, felbújtást vagy ilyen magatartás kísérletét hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókkal büntesse. Igaz ez a csalás súlyos eseteire is, ahol legalább kiadatást megalapozó szabadságvesztéssel járó büntetést kell meghatározni. Súlyosnak minősül az a csalás, ahol az elkövetési érték eléri vagy meghaladja az egyes tagállamok által meghatározott minimális összeget. A minimális összeg nem lehet magasabb 50000 ECU-nél.[363] Kisebb csalásoknál azonban, ahol az összérték kevesebb, mint 4000 ECU, és súlyosbító körülmények nem merülnek fel, az egyes tagállamok a 2. cikk (1) bekezdésben említettektől eltérő szankciókat is megállapíthatnak.

Úgy tűnik, hogy előbbi fogalom kiszélesíti a csalás magyar dogmatika szerinti definícióját, ám valójában erről nincs szó, hiszen több tényállási elem tekintetében – sértett, elkövetési magatartás, elkövetési mód – viszont leszűkíti azt. Az Egyezmény a korábbi tagok relációjában 2002. október 17-én hatályba lépett, míg a később csatlakozók esetében értelemszerűen ez az

[360] Ez esetben is irányadó a bevételi oldal hasonló tényállási eleméhez fűzött magyarázat.
[361] PFI egyezmény, 1. cikk (3) bek.
[362] Ez következik az Egyezmény szövegéből.
[363] Az Egyezmény szövege ECU-ben adja meg a minimális összeget.

időpont későbbre datálható. Úgy tűnik tehát, hogy az EU jelentős előrelépést tett saját pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelme felé, ezek után az lehet a kérdés, hogy milyen irányt vesz e folyamat, merthogy folytatódik, afelől nem lehet kétségünk (Wasmeier, 2004: 320–325; Jacsó, 2016: 180–186).

Az Egyezmény elfogadása után került sor egy olyan új szemléletű javaslat megfogalmazására, amely a Corpus Juris Europae nevet viseli (Lévai, 1998: 65–91). Ez az Európai Unió pénzügyi érdekeinek hatékony büntetőjogi védelmére összpontosít, anyagi és eljárásjogi rendelkezéseket egyaránt tartalmaz (Nagy, 2002: 3). A tényállások között szerepel az Európai Unió költségvetését károsító csalás bűntette, mely akár gondatlanul is elkövethető.[364] A későbbiekben sor került a Corpus Juris felülvizsgálatára, s ez például nem általában az EU pénzeszközeiről rendelkezik, hanem leszűkíti az elkövetési tárgyakat a támogatás jellegű pénzeszközökre megvalósított csalásokra.[365] Egyik változata sem minősül ugyan jogszabálynak, de azok feltétlenül figyelemre méltó koncepcióknak tekintendők.[366]

Az Unió pénzügyi érdekeinek megóvását – egyidejűleg azt, hogy megvalósuljon az Unió-szerte azonos szintű védelem – több program is célozta. Az ilyen kezdeményezések múltbeli támogatása a 804/2004/EK európai parlamenti és tanácsi határozat (Hercule program) révén – amelyet a 878/2007/EK európai parlamenti és tanácsi határozat (Hercule II program) módosított és meghosszabbított – lehetővé tette az Unió és a tagállamok által vállalt tevékenységek fokozását a csalás, a korrupció és az Unió pénzügyi érdekeit érintő egyéb jogellenes tevékenységek elleni küzdelemben. Az uniós és tagállami szintű tevékenységek folytatása, sőt fejlesztése érdekében új program elfogadásáról született döntés a csalás, a korrupció és az Unió pénzügyi érdekeit érintő egyéb jogellenes tevékenységek elleni fellépés érdekében, figyelembe véve a költségvetési

---

364 A hazai dogmatikához szokott szemlélő érdeklődve szembesül a csalás gondatlan alakzatával, hiszen a magyar törvény a célzatos jelleg miatt egyenes szándékot követel meg bűnösségi formaként.

365 Corpus Juris Florence, 1. cikk.

366 Feltétlenül megjegyzendő, hogy továbbra is megmaradt a csalás gondatlan alakzatnak büntetendősége, azonban, míg az angol változatban a „*fraud*” kifejezés figyelhető meg, addig a német fordításban vélhetően érzett valamilyen indíttatást a fordító arra, hogy a német Büntető Törvénykönyvben használatos „*Betrug*” helyett a hasonló tartalmú, de – a gondatlan elkövetés miatt – a tagállami dogmatikát mégsem áttörő „*Betrügerei*” fordulatot használta. Természetesen az sem kizárt, hogy semmilyen tudatos oka nem volt az ilyetén történő fordításnak.

megszorításokkal kapcsolatban felmerülő új kihívásokat is. Az újabb jogi aktusok közül feltétlenül említést érdemel a 250/2014/EU rendelet, amely konkrét célkitűzések meghatározásával kívánja fokozni az Unió pénzügyi érdekeit sértő magatartások elleni harcot.

Rendkívül perspektivikus, s a tudományban sokszor említett előrelépési lehetőséget jelenthet az Európai Ügyészség (EPPO – European Public Prosecutor's Office) intézményének létrehozása.[367] Az uniós költségvetést károsító bűncselekmények üldözése ugyanis korábban a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozott, és ezen a téren nem létezett uniós hatóság. Mivel a több tagállamra kiterjedő csalások elleni fellépés európai szinten szorosan összehangolt és hatékony nyomozási és vádemelési tevékenységet igényel, az eddigi információcsere és koordináció az uniós szervek – például az Eurojust, az Europol és az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) – intenzív erőfeszítései ellenére nem tűntek elégségesnek ennek megvalósításához. A koordináció, az együttműködés és az információcsere kapcsán számos probléma és akadály merült fel, mivel a feladatkörök különböző illetékességű és hatáskörű hatóságok között voltak megosztva. A csalás elleni küzdelem keretében folytatott igazságügyi együttműködés területén megjelenő hiányosságok jelentősen hátráltatták az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozási és vádemelési feladatok hatékony ellátását.

Az Eurojust és az Europol általános felhatalmazással rendelkezik az információcsere megkönnyítésére és a nemzeti szinten végzett nyomozási és vádemelési tevékenységek összehangolására, arra viszont nincs hatáskörük, hogy maguk nyomozati vagy vádemelési cselekményeket végezzenek. Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) felhatalmazással rendelkezik a csalási esetek és az EU-t érintő jogellenes cselekmények kivizsgálására, ám hatásköre igazgatási vizsgálatok lefolytatására korlátozódik. A nemzeti igazságügyi hatóságok fellépése továbbra is gyakran lassú, az átlagos elítélési arányok alacsonyak, a különböző tagállamokban kapott eredmények pedig egyenlőtlen megoszlást mutatnak az Unió egészén belül. E tapasztalatok alapján tehát nem tekinthető úgy, hogy a tagállamok csalás elleni igazságügyi fellépése terén érvényesülne a Szerződés által előírt hatékonyság, egyenértékűség és elrettentő hatás. Jóllehet az ilyen bűncselekmények által okozott potenciális kár mértéke nagyon jelentős, ezekben az ügyekben – a bűnüldözési erőforrások korlátozott volta miatt – az illetékes nemzeti hatóságok nem mindig végeznek nyomozást és nem

[367] Részletesen lásd: Farkas, 2005: 28–33; Csordásné Nagy, 2016: 121–131.

mindig emelnek vádat. Ebből eredően a nemzeti bűnüldözési erőfeszítések továbbra is gyakran töredezettek ezen a területen, és e bűncselekmények uniós dimenziója gyakran elkerüli a hatóságok figyelmét. Előbbi problémák leküzdését várja az EU az EPPO-tól. A Bel- és Igazságügyi Tanács 2017. június 8-i ülésén húsz tagállam politikai megállapodásra jutott arról, hogy megerősített együttműködés keretében létrehozzák az Európai Ügyészséget.[368]

Felhasznált irodalom

Bolyky Orsolya (2003): Az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elleni jogintézmények és jogi eszközök. In: *Ügyészek Lapja*. 10. évf., 6. sz., 57–62. o.

Csordásné Nagy Krisztina (2016): Az Európai Ügyészség jövője. In: *Ügyészek Lapja*. 23. évf., 3–4. sz., 121–131. o.

Dannecker, Gerhard (1996): Strafrechtlicher Schutz der Finanzinteressen der Europäischen Gemeinschaft gegen Täuschung. In: *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*. Vol. 108., No. 3., s. 577–608.

Farkas Ákos (2002): *A büntetőjogi együttműködés sajátosságai az Európai Unióban.* Budapest: Osiris Kiadó.

Farkas Ákos (2004): Az Európai Unió törekvései a büntetőjogi együttműködés (át)alakítására. In: Lévay Miklós (szerk.): *Az Európai Unióhoz való csatlakozás kihívásai a bűnözés és más devianciák elleni fellépés területén. Bűnügyi Tudományi Közlemények 7*. Miskolc: Bíbor Kiadó., 9–26. o.

Farkas Ákos (2005): Az OLAF szerepe az EU csalások elleni fellépésben. In.: Farkas Ákos (szerk.): *Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió bűnügyi együttműködési rendszerében.* Budapest: KJK Kerszöv., 9–41. o.

Farkas Ákos (2001): Európai büntetőjog Amszterdam és Nizza után. In: *Európai Jog*. 1. évf., 2. szám, 12–17. o.

Gellér Balázs József (1997): A brit Súlyos Csalások Irodájának (Serious Fraud Office) felépítése és működése. In: *Új Rendészeti Tanulmányok*. 3. évf., 1. sz., 67–106. o.

Halász Zsolt (2006): Az Európai Unió pénzügyi érdekei védelmének jogi eszközei – a közösségi intézmények és a magyar szabályozás összefüggései. In:

[368] Európai Bizottság Sajtóközlemény 2017. július 8. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1550_hu.htm (2017.07.11.)

Magyar Közigazgatás. 56. évf., 10. sz., 620–634. o.

Hecker, Bernd (2012): *Europäisches Strafrecht*. Berlin–Heidelberg: Springer.

Jacsó Judit (2016): Az adócsalás elleni büntetőjogi fellépés aktuális tendenciái az Európai Unióban – különös tekintettel a német, az osztrák és a magyar szabályozásra. In*: Kriminológiai Közlemények 75*., 175–201. o.

Jacsó Judit (2016): Az adócsalás elleni büntetőjogi fellépés: uniós törekvések, tagállami reformok. In: Róth Erika (szerk.): *Decem anni in Europaea Unione V.: Tanulmányok a bűnügyi tudományok köréből*. Miskolc: Miskolci Egyetemi Kiadó., 118–160. o.

Jakab András (2006): A szuverenitás fogalmához kapcsolódó kompromisszumos stratégiák, különös tekintettel az európai integrációra. In: *Európai Jog*. 6. évf., 2. sz., 3–14. o.

Karsai Krisztina (2015): *Alapelvi (r)evolúció az európai büntetőjogban*. Szeged: Pólay Elemér Alapítvány.

Karsai Krisztina (2004): *Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései*. Budapest: KJK-KERSZÖV.

Karsai Krisztina (2002): Mozaikkép a közösségi pénzügyi érdekek büntetőjogi védelméről. In: *Európai Jog*. 2. évf., 5. sz., 14–22. o.

Kuhl, Lothar–Killmann, Bernd-Roland (2006): The Community Competence for a Directive on Criminal Law Protection of the Financial Interests. In: *Eucrim*. No. 3–4., pp. 100–103.

Lévai Ilona (1998): Corpus Juris Europae. Európai büntetőjog és ügyészség az EU pénzügyi érdekei védelmére? In: *Európai Tükör*. 3. évf., 4. sz., 65–91. o.

Nagy Ferenc (2002): Az európai büntetőjog fejlődési irányairól és jogállami alapjairól. In: *Európai Jog*. 2. évf., 4. sz., 3–8. o.

Szabadfalvi József (1997): Nemzetállam. Nemzetállam és szuverenitás. In.: Takács Péter (szerk.): *Államelmélet*. Miskolc: Bíbor Kiadó., 125–140. o.

Szalayné Sándor Erzsébet (2004): A büntetőjogi hatalom megítélése az Európai Bíróság gyakorlatában: az uniós, a közösségi és a tagállami hatáskörök versengése. In: *Belügyi Szemle*. 52. évf., 5. sz., 27–35. o.

Takács Tibor (2003): Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeit sértő cselekmények elleni fellépés. In: *Magyar Jog*. 50. évf., 1. sz., 44–56. o.

Tóth Mihály (2002): *Gazdasági bűnözés és bűncselekmények.* Budapest: KJK–KERSZÖV.

Valki László (1999): Az Európai Unióhoz csatlakozó Magyarország szuverenitása. In: *Magyar Tudomány*. 44. évf., 8. sz., 1000–1007. o.

Vervaele, John A. E. (2006): The European Community and Harmonization of the Criminal Law Enforcement of Community Policy. In: *Eucrim*. No. 3–4., 87–93. o.

Wasmeier, Martin (2004): Stand und Perspektiven des EU-Strafrechts. In: *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*. Vol. 116., No. 2., s. 320–325.

Felhasznált jogszabályok és jogesetek jegyzéke

A Tanács 2988/95/EK, Euratom rendelet (1995. december 18.) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről, HL L 312., 1995.12.23., 340–343. o.

Az ESZAK, Euratom Bizottság 1999/352/EK határozata (1999. április 28) az Európai Csalászelleni Hivatal (OLAF) létrehozásáról, HL L 136., 1999.05.31., 110–112. o.

A Tanács jogi aktusa (1995. július 26.) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény létrehozásáról, HL C 316/48., 1995.11.27., 9. o.

Az Európai Parlament és a Tanács 250/2014/EU rendelete (2014. február 26.) az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme területén végzett tevékenységek előmozdítására irányuló program (Hercule III. program) létrehozásáról és a 804/2004/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 84., 2014.3.20., 6–13. o.

Council Resolution 94/C 355/02 (6. December 1994.) on the legal protection of the financial interest of the Communities, OJ C 355., 14.12.1994., pp. 2–3.

Council 96/C 313/01 Act (27. Szeptember 1996.) of drawing up a Protocol to the Convention on the protection of the European Communities' financial interest, OJ C 313., 23.10.1996., pp. 1–10.

Council 97/C 151/01 Act (29. November 1996.) of drawing up, on the basis of Article K.3 of the Treaty of European Union, the Protocol on the interpretation, by way of preliminary rulings, by the Court of Justice of the European Communities of the Convention on the protection of the European Communities' financial interest, OJ C 515., 20.5.1997., pp. 1–14.

Council 97/C 221/02 Act (19. June 1997.) of drawing up the Second Protocol of the Convention on the protection of the European Communities' financial interest, OJ C 221., 19.7.1997., pp. 11–22.

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

Európai Bizottság Sajtóközlemény 2017. július 8. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1550_hu.htm (2017.07.11.)

13. FEJEZET

HAZAI SZABÁLYOZÁS ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ PÉNZÜGYI ÉRDEKEI

Madai Sándor

Bevezetés

Hazánk – hasonlóan az Unió többi tagjához – kötelezettséget vállalt arra, hogy hozzáigazítja belső normáit az Egyezményben foglalt célkitűzésekhez. Az Egyezménynek való megfelelés többféleképpen történhet. Magyarország azt a megoldást választotta, hogy Büntető Törvénykönyvünkben külön tényállás megalkotásával tesz eleget az előbbi uniós jogi normának.[369] A bűncselekmény címét (*Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése*) és szövegét a 2001. évi CXXI. törvény iktatta be 2002. április 1-jével.[370] A tényállás címe már abban is kialakíthat egyfajta belső dogmatikai alapállást, aki nem foglalkozik mélyrehatóan az EU szabályozásával, s azt a képzetet keltheti, hogy a közösségi pénzügyeket kizárólag büntetőjogi eszközökkel védik, ez azonban koránt sincs így.

1. Előzmények

A cselekmény jogi tárgyaként az Európai Közösség költségvetésének szabályszerű felhasználásához fűződő társadalmi érdek volt megjelölhető. A magyar jogalkotó a tényállás megalkotásával azonban nem várt a csatlakozásunkig, hanem már azt megelőzően pönalizálta e cselekményi kört. Ennek talán az is magyarázata, hogy több olyan pénzalap is nyitva állt a tagjelöltek számára, amelyeken keresztül a közösségi, uniós költségvetés károsítható volt (Tóth, 2002: 452).

A bűncselekményt a gazdasági fejezetbe, s nem pedig a vagyon elleni deliktumok közé illesztette be a jogalkotó. Nyilvánvaló, hogy a jogalkalmazás szempontjából nincs jelentősége az elhelyezésnek, azonban

---

[369] Erre egyébként a korábbi Alkotmány alapján is kötelezettség volt. 1949. évi XX. törvény, 7. §. (1) bek.

[370] Sajnálatos, hogy a törvény indokolása – lassan elmondhatjuk, hogy megszokott módon – semmilyen információval sem szolgál annak érdekében, hogy a jogalkotó új tényállásra vonatkozó szakmai hitvallását megismerhessük.

kifejezi a jogalkotói alapállást, s látható, hogy a tagállami kereteken belül klasszikusnak tekintett vagyon elleni csalásból hogyan lesz gazdasági bűncselekmény. Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése nevű deliktum egyfelől a bevételi, másfelől a kiadási oldal büntetőjogi védelmére irányult (Mátyás, 2002: 135–158). A tényállás gyakorlati alkalmazását komoly mértékben megnehezítette az a körülmény, hogy gyakran nem lehetséges annak megállapítása,[371] hogy az adott pénzeszköz költségvetési színezetű-e vagy sem. Napjainkban – s ez a kiadási oldalra igaz – sok pályázatnál nem lehet meghatározni, hogy az EU forrású vagy pedig nemzeti. Szintén problémás volt a társfinanszírozással megvalósuló pályázatok köre, mivel nem minden esetben lehet megállapítani az Európai Unióból érkező finanszírozás arányát, ez pedig kihatással van a büntetőjogi felelősségre.

A deliktum elkövetési magatartásainak vonatkozásában megjegyzendő, hogy a PFI egyezményhez képest eltérő fogalmat épített be a tényállásba a törvényhozó, hiszen nem a „*helytelen*" kifejezést használja, hanem „*hamisítottat",* ami nyilvánvaló, hogy már egyfajta sajátos transzformáció is a magyar dogmatikai gondolkodás részéről, erre az Egyezmény kapcsán már utaltunk.

A Btk. 314. §. (1) bekezdésében meghatározott cselekmények beilleszthetőnek tűntek volna akár a csalás, akár a jogosulatlan gazdasági előny megszerzése tényállásába is, esetleg új bekezdés beiktatásával, kiküszöbölve természetesen a csalás célzatos jellegéből adódó ellentmondásokat. E tekintetben sajátos volt a 314. §. szabályozása a csaláshoz képest, mivel itt nem tényállási elem a haszonszerzési célzat, ám azt véljük tipikusnak.

Az említetteken túlmenően más gyakorlati jelentőségű nehézség is felmerült az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértésével kapcsolatban. A normaszövegben szerepelt „*a valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított okirat*" felhasználásával történő elkövetés. E szövegezés gyakorlati problémát okozott, mivel az okirattal kapcsolatos bűncselekmények szintén vetélytársat jelenthettek. Az első bekezdés előrehozta a büntetőjogi védelem határát, hiszen egy alapvetően polgári jogi jellegű kötelmi igényhez (kártérítés) rendelt büntetőjogi következményt. Ezen túlmenően részben átfedés volt megfigyelhető a Btk. 288. §. (2) bekezdésének második fordulata és a Btk. 314. §. (1) bekezdésében írt

[371] Napjainkban sem mindig az, bár ennek az új tényállás (költségvetési csalás) struktúrája, szövegezése miatt nincs igazán jelentősége.

elkövetési magatartások között.[372] A Btk. 314. §. (2) bekezdés a) pontja tartalmilag lényegében megegyezett a Btk. 288. §. (2) bekezdésével, ám megjegyzendő, hogy a Btk. 314. §. említett rendelkezése már önmagában a céltól való eltérő felhasználást is büntetni rendelte, míg a Btk. 288. §. csupán akkor helyezett szankciót kilátásba, ha az ebből eredő visszafizetési kötelezettségének nem tett eleget az elkövető. Indokolatlan volt a két szabályozás közti különbségtétel. Jogpolitikai döntés kérdése az, hogy hol húzzuk meg a büntetőjogi védelem határát a támogatásokkal történő visszaélés vonatkozásában, de annak a határnak minden támogatás vonatkozásában konzekvensen ugyanott kell lennie. A tényállás esetében arról volt szó, hogy a nemzeti forrásból származó, céltól eltérő felhasználás esetén – 288. §. (2) bekezdés – csak akkor kellett felelőségre vonástól tartania az elkövetőnek, ha nem fizette vissza a támogatást, illetve annak a céltól eltérően használt részét, míg az EU költségvetéséből származó forrás esetén már a rendeltetésétől eltérő felhasználással megvalósult a bűncselekmény. A nemzeti forrásokat illetően tehát egyértelműen szűkebb volt a büntetőjogi védelem köre.

Sajátos alanyi kört határozott meg a Btk. 314. §. (3) bekezdése, mivel az (1) bekezdés szerint volt büntetendő a gazdálkodó szervezet vezetője, ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított tagja vagy dolgozója, ha az (1)–(2) bekezdésben írt bűncselekményt a gazdálkodó szervezet tagja vagy dolgozója a gazdálkodó szervezet érdekében követte el, és a felügyeleti vagy az ellenőrzési kötelezettségének teljesítése a bűncselekmény elkövetését megakadályozhatta volna.[373] A Btk. 314. §. (4) bekezdése esetében tulajdonképpen az ellenőrzési kötelezettség gondatlan megszegéséről volt szó, amely hanyag gondatlansággal tipikusan megvalósíthatónak tűnt (Tóth, 2002: 30–33).

A magyar szabályozás ugyanakkor nem tulajdonított jelentőséget az elkövetési érték nagyságának. Az Egyezmény ugyanis az 50000 ECU-t meghaladó értékre történő elkövetés esetében rendelkezik annak szabadságvesztéssel történő fenyegetéséről, míg 4000 ECU alatti érték esetén akár büntetőjogon kívüli szankciókat is elegendőnek tart az Egyezmény. A magyar jogalkotó viszont a szándékos alakzat megállapítása esetén öt évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegette az elkövetést. Érdekes ugyanakkor, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény

[372] Csupán „az előírt tájékoztatási kötelezettségének nem vagy megtévesztésre alkalmas módon hiányosan tesz eleget” fordulat jelentett újdonságot a Btk. 314. §-ban.
[373] A probléma kifejtését részletesen lásd: Sántha, 2005: 277–290.

hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1979. évi 5. törvényerejű rendelet (Btké.) 27. §. (3) bekezdésének a) pontja szerint nem valósult meg bűncselekmény, ha „*a jogosulatlan gazdasági előny megszerzését (288. §.) százezer forintot meg nem haladó értékű támogatásra, vagy más gazdasági előnyre nézve követik el.*" A normaszöveg szerint tehát még bűncselekménynek sem minősültek e magatartások, nem, hogy szabadságvesztéssel kellett volna büntetni azokat. Hangsúlyozzuk azonban, hogy ez nem vonatkozott *az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése* tényállására.

2. A költségvetési csalás megjelenése a magyar jogban

Hazánkban a közpénzek büntetőjogi védelmét – a hatékonyság érdekében – a jogalkotó 2011-ben újragondolta, mivel a költségvetés védelmének minden eddiginél nagyobb jelentőséget tulajdonít. A védelem korábbi rendszerét elavultnak tartotta, az azt biztosító tényállások a költségvetést támadó bűncselekmények egyes megjelenési formáira adtak választ, elmozdulva ezzel a túlzottan részletező szabályozás nem kívánt irányába. Az új költségvetési csalás bűncselekmény kodifikálásának célja az volt, hogy következetesebbé és használhatóbbá tegye a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvényt a költségvetést károsító bűncselekmények vonatkozásában. A Btk. Különös Része több olyan bűncselekményt is tartalmazott, amely a költségvetési bevételek rendszerét, ezen bevételeknek a költségvetésben való maradéktalan megjelenését hivatott biztosítani. E deliktumok csaknem mindegyike a klasszikus, széles értelemben vett csalás evolúciójával, az általános jogtárgy helyett közvetlen jogtárgyak megnevezésével jött létre. A rendszerváltás óta eltelt idő történései bebizonyították, hogy a költségvetés (elsősorban persze a hazai központi költségvetés) az átmenet, a változások legnagyobb vesztesévé vált, s akarat mutatkozott – többek közt – a táppénzcsalások, a rokkantsági nyugdíjra elkövetett csalások vagy az áfa-csalások elleni fokozottabb és összehangolt védelemre.

A költségvetések védelmére hivatott, Btk. szerinti törvényi tényállások a bűncselekmény közvetlen jogi tárgyát – adó, vám, jövedék stb. – és az annak sérelmét jelentő elkövetési magatartást (pl. adókötelezettség megállapítása szempontjából jelentős tényre/adatra vonatkozó valótlan tartalmú nyilatkozat tétele stb.) hangsúlyozták. Indokoltnak tartotta a jogalkotó, hogy magát a költségvetést állítsa a védelem fókuszába, s az elkövetési magatartást a lehető legabsztraktabb módon fogalmazza meg. Ez

a megoldás alkalmas lehet arra, hogy kiiktasson számos „kiskaput", visszaélési lehetőséget az elkövetők oldaláról, így a védelem hatékonysága ugrásszerűen javuljon. További előny az egyes, egyébként rokon tényállások közötti, semmilyen szakmai érvvel nem indokolható kettősség, diszkrimináció kiküszöbölése. Nem volt fenntartható például, hogy az EU költségvetésének védelmében az objektív vezetői felelősség is segítségül hívható, míg a magyar költségvetés védelmében nem. Az eddigi szabályozás nem volt alkalmas arra, hogy megszüntesse a kényszer- vagy automatikus halmazatokat, amelyektől azonban a gyakorlat – teljes joggal – idegenkedik. A törvényi egység megteremtésével e probléma kiküszöbölődik.[374]

Az EK pénzügyi érdekeinek megsértésének bűntette az EK pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. július 26-i Egyezmény nyomán került be a Btk-ba. A korábban hatályos normaszöveg ellentmondásai miatti értelmezési problémák a magyar igazságszolgáltatás és a többi tagállam, illetve az Európai Bizottság kapcsolatában nem egyszer vezettek feszültségekhez. Az új tényállás az értelmezési problémákat igyekezett megszüntetni, egységesítette az eddig széttagolt bűncselekményi értékhatárokat, illetve az összes, a költségvetést sértő bűncselekményt egy cím alá vonta össze. Végül megszüntette a szankciók indokolatlan kuszaságát, és egységes, differenciált szankciórendszert vezetett be.

A költségvetési csalás tényállása az alábbi bűncselekményeket vonta össze:

a) *Bevételi oldalon*: adócsalás (310. §.), munkáltatással összefüggésben elkövetett adócsalás (310/A. §.), visszaélés jövedékkel (311. §.), csempészet (312. §.), ÁFA-ra elkövetett csalás, illetve a csalás minden olyan esete, amely a költségvetés sérelmével jár (318. §.).
b) *Kiadási oldalon*: jogosulatlan gazdasági előny megszerzése (288. §.), az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése (314. §.), illetve a csalás minden olyan esete, amely a költségvetés sérelmével jár (318. §.) (Molnár, 2011: 43–45).

A táppénz- és egyéb társadalombiztosítási csalások elleni küzdelem részét képezi az ilyen jellegű bűncselekmények hatékonyabb üldözésének lehetővé tétele a büntető anyagi jog módosítása által. A kisebb vagyoni hátrányt okozó, de tömegével előforduló, a társadalombiztosítási és a

[374] A 2011. évi LXIII. törvény indokolása.

szociális ellátás rendszerét kijátszó bűncselekmények vonatkozásában a költségvetés a visszaélés társadalombiztosítási, szociális vagy más jóléti juttatással vétség törvényi tényállása által lett védett.

A gyakorlatban felmerült kérdésként, hogy a korábbi tényállások elkövetőinek a büntethetősége az új szabályozás hatályba lépésével megszűnik-e, hiszen a Btk. időbeli hatályra vonatkozó rendelkezései szerint az elbíráláskori törvényt kell alkalmazni – egyebek mellett –, ha az új törvény szerint a cselekmény már nem bűncselekmény. Ez azért merült fel kérdésként, mert formálisan valóban kikerült a Btk.-ból az önálló cselekmény. A Kúria szerint annak az elkövetőnek a cselekménye, aki a költségvetésből származó pénzeszközök vonatkozásában „mást tévedésbe ejt", teljesen megegyezik a korábban, a cselekmény elkövetése idején hatályos Btk. 288. §-ában büntetni rendelt elkövetési magatartással; ez utóbbi szerint a bűncselekményt ugyanis az követte el, aki a jogosulatlan előnyt a döntésre jogosult szerv megtévesztésével szerezte meg. Az elbírálás időpontjában hatályos költségvetési csalás lényegében nem új bűncselekmény. Azzal a jogalkotó célja nem a dekriminalizálás volt, hanem, hogy a korábban különböző tényállások keretében már büntetendő cselekményeket immár összevonva, azonos büntetési tételkeretek mellett rendelje büntetni. A korábban jogosulatlan gazdasági előny megszerzéseként büntetni rendelt cselekményt a jogerős elbírálás idején és jelenleg is költségvetési csalásként szankcionálja a törvény. Ebből következően az, aki a költségvetésből származó pénzeszközök vonatkozásában mást tévedésbe ejt, és ezzel vagyoni hátrányt okoz, a jelenleg hatályos törvényi rendelkezések alapján a költségvetési csalás bűncselekményét követi el, vagyis a korábban büntetendő magatartás továbbra is bűncselekménynek minősül. Összefoglalva: a költségvetési csalás valamennyi, korábban más törvényi tényállásban szabályozott költségvetést vagy annak valamely alrendszerét, illetőleg a társadalombiztosítás pénzügyi alapjait károsító megtévesztő magatartást büntetni rendeli, ezért az új törvény hatályba lépését követő elbírálás során az elkövetés idején jogosulatlan gazdasági előny megszerzése bűntettének minősülő cselekmény miatt felmentésnek nincs helye (Molnár, 2011: 43–45).

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény és egyes törvények pénzügyi bűncselekményekkel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi LXIII. törvény három új tényállást iktatott a Btk.-ba: a visszaélés társadalombiztosítási, szociális vagy más jóléti juttatással, a költségvetési csalás, és a költségvetési csaláshoz kapcsolódó felügyeleti vagy ellenőrzési

kötelezettség elmulasztása.

A visszaélés társadalombiztosítási, szociális vagy más jóléti juttatással nevű deliktum szerint:

„309. §. (1) Aki társadalombiztosítási ellátás, vagy az államháztartás alrendszereiből jogszabály alapján, természetes személy részére nyújtható pénzbeli vagy természetbeni juttatás megszerzése vagy megtartása céljából mást tévedésbe ejt, tévedésben tart vagy a valós tényt elhallgatja, és ezzel kárt okoz, vétséget követ el, és két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Korlátlanul enyhíthető annak a büntetése, aki az (1) bekezdésben meghatározott bűncselekménnyel okozott kárt a vádirat benyújtásáig megtéríti.”

A költségvetési csalás tényállása:

„310. §. (1) Aki

a) költségvetésbe történő befizetési kötelezettség vagy költségvetésből származó pénzeszközök vonatkozásában mást tévedésbe ejt, tévedésben tart vagy a valós tényt elhallgatja,

b) költségvetésbe történő befizetési kötelezettséggel kapcsolatos kedvezményt jogtalanul vesz igénybe,

c) költségvetésből származó pénzeszközöket a jóváhagyott céltól eltérően használ fel,

és ezzel egy vagy több költségvetésnek vagyoni hátrányt okoz, vétséget követ el, és két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) A büntetés bűntett miatt három évig terjedő szabadságvesztés, ha

a) a költségvetési csalás nagyobb vagyoni hátrányt okoz,

b) az (1) bekezdés szerint minősülő költségvetési csalást

ba) bűnszövetségben,

bb) üzletszerűen

követik el.

(3) A büntetés öt évig terjedő szabadságvesztés, ha

a) a költségvetési csalás jelentős vagyoni hátrányt okoz,

b) a nagyobb vagyoni hátrányt okozó költségvetési csalást a (2) bekezdés b) pont ba)-bb) alpontjában meghatározott módon követik el.

(4) A büntetés két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés, ha

a) a költségvetési csalás különösen nagy vagyoni hátrányt okoz,

b) a jelentős vagyoni hátrányt okozó költségvetési csalást a (2) bekezdés b) pont ba)-bb) alpontjában meghatározott módon követik el.

(5) A büntetés öt évtől tíz évig terjedő szabadságvesztés, ha

a) a költségvetési csalás különösen jelentős vagyoni hátrányt okoz,
b) a különösen nagy vagyoni hátrányt okozó költségvetési csalást a (2) bekezdés b) pont ba)-bb) alpontjában meghatározott módon követik el.
(6) Az (1)-(5) bekezdés szerint büntetendő, aki a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló törvényben, valamint a felhatalmazásán alapuló jogszabályban megállapított feltétel hiányában vagy hatósági engedély nélkül jövedéki terméket előállít, megszerez, tart, forgalomba hoz vagy azzal kereskedik, és ezzel a költségvetésnek vagyoni hátrányt okoz.
(7) Aki költségvetésből származó pénzeszközökkel kapcsolatban előírt elszámolási, számadási vagy az előírt tájékoztatási kötelezettségének nem vagy hiányosan tesz eleget, valótlan tartalmú nyilatkozatot tesz, vagy valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított okiratot használ fel, bűntettet követ el, és öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.
(8) Korlátlanul enyhíthető annak a büntetése, aki az (1)-(6) bekezdésben meghatározott bűncselekménnyel okozott vagyoni hátrányt a vádirat benyújtásáig megtéríti. A korlátlan enyhítés nem alkalmazható, ha az (1)-(6) bekezdésben meghatározott bűncselekményt bűnszövetségben vagy üzletszerűen követik el.”

A költségvetési csaláshoz kapcsolódó felügyeleti vagy ellenőrzési kötelezettség elmulasztása tényállása:
„310/A. §. A gazdálkodó szervezet vezetője, ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított tagja vagy dolgozója, ha a 310. §-ban meghatározott bűncselekményt a gazdálkodó szervezet tagja vagy dolgozója a gazdálkodó szervezet érdekében követi el, és a felügyeleti vagy az ellenőrzési kötelezettség teljesítése a bűncselekményt megakadályozhatta volna, bűntettet követ el, és öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

A 2012. évi C. törvény – az új Btk. – megtartotta a 2011-ben bevezetett rendszert.

Társadalombiztosítási, szociális vagy más jóléti juttatással visszaélés:
„395. §. (1) Aki társadalombiztosítási ellátás, vagy az államháztartás alrendszereiből jogszabály alapján természetes személy részére nyújtható pénzbeli vagy természetbeni juttatás megszerzése vagy megtartása céljából mást tévedésbe ejt, tévedésben tart, vagy a valós tényt elhallgatja, és ezzel kárt okoz, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.
(2) Korlátlanul enyhíthető annak a büntetése, aki társadalombiztosítási, szociális vagy más jóléti juttatással visszaéléssel okozott kárt a vádirat

benyújtásáig megtéríti."

A *visszaélés társadalombiztosítási, szociális vagy más jóléti juttatással* elnevezést viselő tényállás a költségvetést a társadalombiztosítás és a szociális ellátások rendszerének kijátszásától védi. Az önálló tényállás megalkotásának indoka, hogy a társadalombiztosítás ellátórendszerében, vagy az államháztartás alrendszereiből jogszabály, így különösen a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról, a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról vagy a családok támogatásáról szóló törvény alapján nyújtható ellátás, pénzügyi vagy természetbeni juttatás megszerzése vagy megtartása céljából elkövetett tévedésbe ejtés, tévedésben tartás, vagy a valós tény elhallgatása és ezzel kár okozása esetében már akkor is lehetőség nyíljon a büntetőjogi szankcionálásra, ha az okozott vagyoni hátrány nem éri el a költségvetési csalás megállapításához szükséges bűncselekményi értékhatárt. A visszaélés társadalombiztosítási, szociális vagy más jóléti juttatással bűncselekmény alanya általános, azt bárki elkövetheti, tipikusan azonban azok, akik az egyes ellátásokat, juttatásokat a maguk számára szerzik meg.

A bűncselekmény jogi tárgya közvetve a közteherviselési kötelezettségét teljesítő embereknek a költségvetések prudens működéséhez fűződő érdeke, közvetlenül pedig a törvényi tényállásban megjelölt ellátások rendszere. A cselekmény célzatos bűncselekmény, a célzat a tényállásban felsorolt jogviszonyok alapján járó vagy nyújtható juttatások megszerzése vagy megtartása. Elkövetési magatartás a tévedésbe ejtés, tévedésben tartás vagy a valós tény elhallgatása, ami rokon a költségvetési csalás egyik elkövetési magatartásával. A bűncselekmény eredménye a kár. E rendelkezés eltér a költségvetési csalás bűncselekményénél alkalmazott eredménytől, tekintettel arra, hogy a tényállásbeli juttatások valamennyi esetben tényleges vagyoncsökkenéshez vezetnek, elmaradt vagyoni előny e bűncselekmény kapcsán nem értelmezhető. A tényállás az ötvenezer forintot meghaladó kárt okozó magatartásokat rendeli büntetni. A bűncselekményi érték felső határa százezer forint, az ezt meghaladó értékre elkövetett cselekmény esetében már költségvetési csalás állapítandó meg. A korábbi szabályozásban a bűncselekmény – amennyiben az okozott kár a százezer forintot meghaladta – konkurált a költségvetési csalás alapesetével. Amennyiben az elkövető a költségvetésnek a 309. §. (1) bekezdésében írt magatartás kifejtésével okozott százezer forintot meghaladó, de kétszázezer forintot meg nem haladó kárt, a visszaélés társadalombiztosítási, szociális vagy más jóléti juttatással vétsége volt megállapítandó. Ezt a disszonanciát

az új Btk. megszüntette. A visszaélés társadalombiztosítási, szociális vagy más jóléti juttatással bűncselekmény tényállásának (2) bekezdése a büntetés korlátlan enyhítésére ad lehetőséget, ösztönzendő az elkövetőt az általa okozott kár megtérítésére.

Költségvetési csalás

„396. §. (1) Aki
a) költségvetésbe történő befizetési kötelezettség vagy költségvetésből származó pénzeszközök vonatkozásában mást tévedésbe ejt, tévedésben tart, valótlan tartalmú nyilatkozatot tesz, vagy a valós tényt elhallgatja,
b) költségvetésbe történő befizetési kötelezettséggel kapcsolatos kedvezményt jogtalanul vesz igénybe, vagy
c) költségvetésből származó pénzeszközöket a jóváhagyott céltól eltérően használ fel,
és ezzel egy vagy több költségvetésnek vagyoni hátrányt okoz, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.
(2) A büntetés bűntett miatt három évig terjedő szabadságvesztés, ha
a) a költségvetési csalás nagyobb vagyoni hátrányt okoz, illetve
b) az (1) bekezdésben meghatározott költségvetési csalást bűnszövetségben vagy üzletszerűen követik el.
(3) A büntetés egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés, ha
a) a költségvetési csalás jelentős vagyoni hátrányt okoz, vagy
b) a nagyobb vagyoni hátrányt okozó költségvetési csalást bűnszövetségben vagy üzletszerűen követik el.
(4) A büntetés két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés, ha
a) a költségvetési csalás különösen nagy vagyoni hátrányt okoz, vagy
b) a jelentős vagyoni hátrányt okozó költségvetési csalást bűnszövetségben vagy üzletszerűen követik el.
(5) A büntetés öt évtől tíz évig terjedő szabadságvesztés, ha
a) a költségvetési csalás különösen jelentős vagyoni hátrányt okoz, vagy
b) a különösen nagy vagyoni hátrányt okozó költségvetési csalást bűnszövetségben vagy üzletszerűen követik el.
(6) Az (1)–(5) bekezdés szerint büntetendő, aki a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló törvényben, valamint a felhatalmazásán alapuló jogszabályban megállapított feltétel hiányában vagy hatósági engedély nélkül jövedéki terméket előállít, megszerez, tart, forgalomba hoz, vagy azzal kereskedik, és ezzel a költségvetésnek vagyoni hátrányt okoz.
(7) Aki költségvetésből származó pénzeszközökkel kapcsolatban előírt

elszámolási, számadási, vagy az előírt tájékoztatási kötelezettségének nem vagy hiányosan tesz eleget, valótlan tartalmú nyilatkozatot tesz, vagy valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított okiratot használ fel, bűntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.
(8) Korlátlanul enyhíthető annak a büntetése, aki az (1)–(6) bekezdésében meghatározott költségvetési csalással okozott vagyoni hátrányt a vádirat benyújtásáig megtéríti. Ez a rendelkezés nem alkalmazható, ha a bűncselekményt bűnszövetségben vagy üzletszerűen követik el.
(9) E § alkalmazásában
a) költségvetésen az államháztartás alrendszereinek költségvetését – ideértve a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak költségvetését és az elkülönített állami pénzalapokat –, a nemzetközi szervezet által vagy nevében kezelt költségvetést, valamint az Európai Unió által vagy nevében kezelt költségvetést, pénzalapokat kell érteni. Költségvetésből származó pénzeszköz vonatkozásában elkövetett bűncselekmény tekintetében a felsoroltakon kívül költségvetésen a külföldi állam által vagy nevében kezelt költségvetést, pénzalapokat is érteni kell;
b) vagyoni hátrány alatt érteni kell a költségvetésbe történő befizetési kötelezettség nem teljesítése miatt bekövetkezett bevételkiesést, valamint a költségvetésből jogosulatlanul igénybe vett vagy céltól eltérően felhasznált pénzeszközt is.”

A tényállás vonatkozásában meg kell említenünk – s ez a magyar szakirodalomban mostanáig nem exponált értelmezési lehetőség –, hogy a költségvetési csalás tulajdonképpen dinamikus költségvetési csalásnak is nevezhető, hiszen az a be-, illetőleg a kifizetésekkel kapcsolatban követhető el, tehát tulajdonképpen költségvetési folyamatok zavartalan áramlását kívánja biztosítani. Minden más tényállás, ami a közvagyon sérelmére elkövethető vagyon elleni deliktumok körébe tartozik – hiszen védik a költségvetésbe tartozói vagyont – összefoglalóan egy absztrakt gyűjtőfogalommal: statikus költségvetési csalásnak is nevezhető, mivel azok esetében nem mint alá-főlé rendeletségi (elsősorban adó-) jogviszonyban lévő entitások közötti jogviszonyra vonatkozik a tényállás – mint a dinamikus költségvetési csalás esetében –, hanem vagy egymás mellé rendelt szereplőkről van szó (például közvagyonba tartozó dolog adásvétele esetén) vagy egymással – ebben a tekintetben – kizárólag büntetőjogi jogviszonyban lévő felek tűnnek fel (például közvagyonba tartozó dolog ellopása esetén). A jelen részben a dinamikus költségvetési csalásról, tehát a költségvetési csalás tényállásáról van szó.

A költségvetési csalás tárgya közvetve a közteherviselési kötelezettségét teljesítő embereknek a költségvetések prudens működéséhez fűződő érdeke, közvetlenül pedig maguk a költségvetések.[375] A költségvetési csalás alanya annyiban speciális, hogy azt bárki elkövetheti, akit költségvetésbe történő befizetési kötelezettség terhel, és ezzel kapcsolatban tanúsít megtévesztő magatartást, illetve, aki e magatartást költségvetésből származó pénzeszközök vonatkozásában tanúsítja, feltéve, ha ezzel költségvetésnek – akár eshetőleges szándékkal – vagyoni hátrányt okoz. A szabályozás megszüntette tehát azt a gyakorta előforduló kettősséget, hogy egyazon aktussal elkövetett több bűncselekmény esetében az eltérően minősülő bűncselekmények egyik részénél vizsgálni kellett a célzatot, másutt nem.[376] A korábbi rendelkezések szerint akár egyetlen hamis számla beállításával valódi alaki halmazatként egyidejűleg az áfa tekintetében megvalósuló adócsalás, és az áfa-csalás is megállapítható volt, pedig az adócsalás nem célzatos, a csalás pedig célzatos bűncselekmény. A tényállás mind a befizetési kötelezettségek, mind pedig az e szakaszhoz fűzött értelmező rendelkezésben felsorolt bármely költségvetésből származó pénzeszközök vonatkozásában tanúsított megtévesztő magatartást büntetni rendeli. A befizetési kötelezettségek nem korlátozódnak a hatályos törvény szerinti adókra és az adó fogalma alá eső befizetési kötelezettségekre, továbbá vámra, vámtartozás megfizetését szolgáló biztosítékra, sem közösségi adókra és díjakra vonatkozó – jogszabályon alapuló – befizetési kötelezettségekre, hanem azoknál szélesebb kört ölelnek fel. Ide tartoznak azon magatartások is, amikor az elkövető a költségvetéssel szemben fennálló egyéb egyoldalú (pl. bírságfizetési), továbbá kontraktuális kötelezettségéből származó befizetési kötelezettségének csalárd módon nem tesz eleget, és ezzel okoz vagyoni hátrányt. Az új rendelkezés a lehető legszélesebb értelmű „pénzeszközök” szót használja, kiküszöbölve a „támogatások” kifejezésnek a gyakorlatban elterjedt szűkítő, a 1605/2002/EK, Euratom Tanácsi rendelet 108. cikkének fogalom-meghatározása szerinti *„közvetlen, visszteher nélküli”* támogatásként értelmezéséből fakadó problémákat. Ezzel elhárult az akadály például az intervenciós támogatások, az export-visszatérítések, és az Európai Unió költségvetéséből származó, ám megosztott kezelésű kifizetések sérelmének költségvetési csalásként minősítése elől. A költségvetésből származó

[375] Részletesen lásd: Molnár, 2011: 284–297.
[376] A gyakorlati problémákhoz lásd például Udvarhelyi, 2014: 180–187; Gula, 2013: 605; Rácsokné Fügedi, 2014: 87–95.

pénzeszközök vonatkozásában sem követelmény többé, hogy az jogszabályon alapuljon, szemben a korábbi Btk. 288. §-ának szabályozásával. A költségvetések sérelme azonban csak akkor minősülhet bűncselekménynek, ha a tényállás (1) bekezdés a), b), vagy c) pontjában felsorolt magatartások vezetnek a vagyoni hátrányhoz. A tévedésbe ejtés, tévedésben tartás vagy a valós tény elhallgatása a tipikus elkövetési magatartás. A megfogalmazás kellően absztrakt ahhoz, hogy ezáltal valamennyi, a korábban a befizetési kötelezettségek teljesítését biztosító tényállás – adócsalás, munkáltatással összefüggésben elkövetett adócsalás, csempészet stb. – elkövetési magatartását magában foglalja. Az (1) bekezdés b) pontja szerinti magatartás a korábbi Btk. 314. §. (2) bekezdésének b) pontjában írt fordulatot terjeszti ki az összes költségvetéssel kapcsolatos befizetési kedvezményre, a c) pontban írt magatartás pedig a korábbi Btk. 288. §. (2) bekezdésében, valamint a korábbi Btk. 314. §. (2) bekezdés a) pontjában írt elkövetési magatartásokat rendeli szankcionálni minden, a költségvetések kiadási oldalát sértő cselekmények esetében. A támogatások nem feltétlenül egy bizonyos költségvetésből származnak, és a befizetési kötelezettségek sem egy költségvetés tekintetében terhelik a befizetőt. A korábban hatályos törvény által biztosított büntetőjogi védelem nem tudta kezelni a költségvetési be- és kifizetések – nem homogén – rendszerét sértő bűncselekményeket, hiszen a pénzeszközök több költségvetésből megosztottan is származhatnak. Ezek közül a nemzeti és európai uniós közös kezelésű támogatások[377] esetén a sérelmet szenvedett költségvetés megállapítása nehézkes volt. A költségvetési csalás tényállásának „*[…] és ezzel egy vagy több költségvetésnek […]*” kitétele a problémát oly módon oldja meg, hogy törvényi egységet teremt a máskülönben automatikus halmazatot képező bűncselekmények között. Ugyancsak az egységes költségvetési csalás bűncselekményének minősül majd az a jelenleg adócsalásként és ezzel egyidejűleg csalásként minősítendő bűncselekmény, amikor az elkövető csalárd magatartással csökkenti befizetendő adóját, és egyúttal vissza is igényel adót. A bűncselekmény rendbelisége és a folytatólagosság megítélése tekintetében az új tényállás az adócsalás esetében kialakult gyakorlatra kiható változást nem eszközöl. A tényállás alapesetben azokat a magatartásokat rendeli büntetni, amikor a vagyoni hátrány a százezer forintot meghaladja, de az ötszázezer forintot nem. A kis súlyú, „bagatell” jellegű adóra, jövedéki adóra, vámra elkövetett csalások, szubvenciós

[377] 1605/2002/EK rendelet, 53. cikk

csalások eddig sem voltak büntetendőek. Indokolt, hogy a bűnszövetségben és üzletszerűen történő elkövetés súlyosabban minősüljön, egyebekben a minősített esetek büntetési tételei a csalásra alkalmazandó büntetési tételeket követik. A korábban hatályos Btk. szerinti jövedékkel visszaélés külön bekezdésben való elhelyezésének oka az, hogy ez esetben a költségvetés sérelme nem csak megtévesztő magatartással következhet be. A tényállás (7) bekezdése a korábban hatályos Btk. 288. §. (2) bekezdés második fordulata szerinti elszámolási vagy számadási, valamint a 314. §. (1) bekezdésében írt tájékoztatási kötelezettséggel kapcsolatos elkövetési magatartásokat rendeli büntetni. A költségvetési csalás tényállásának (8) bekezdése – megtartva azt a motiváló erőt, hogy az elkövető érdekelt legyen a cselekményével a költségvetésnek okozott vagyoni hátrány megfizetésében – valamennyi értékhatár esetén a büntetés korlátlan enyhítésére ad lehetőséget a korábbi büntethetőséget megszüntető ok helyett. Nem indokolt azonban, hogy ez a kedvezmény a bűncselekményt bűnszövetségben vagy üzletszerűen elkövetőkre is alkalmazható legyen.[378]

A költségvetési csaláshoz kapcsolódó felügyeleti vagy ellenőrzési kötelezettség elmulasztása

„397. § A gazdálkodó szervezet vezetője, ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított tagja vagy dolgozója, ha a felügyeleti vagy az ellenőrzési kötelezettség teljesítését elmulasztja, és ezáltal lehetővé teszi, hogy a költségvetési csalást a gazdálkodó szervezet tagja vagy dolgozója a gazdálkodó szervezet tevékenysége körében elkövesse, bűntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése tényállásának a korábban hatályos Btk-ban való megjelenésével – nemzetközi egyezményben vállalt kötelezettségnek megfelelően – került be a szankcionálandó magatartások közé az ún. „vezetői felelősség”. A költségvetési csaláshoz kapcsolódó felügyeleti vagy ellenőrzési kötelezettség elmulasztása bűncselekmény törvénybe iktatásának célja részben az volt, hogy a jövőben az Európai Unió költségvetésének védelménél ne legyen enyhébb a magyar költségvetés védelme, részben pedig az, hogy felelősebb magatartás tanúsítására szorítsa azokat, akik a vezetői pozíció előnyeit élvezik. E rendelkezés nem kizárólag a gazdálkodó szervezetek szűk értelemben vett vezetőit érinti, hanem a szervezetek ellenőrzésre vagy felügyeletre jogosított tagjait, dolgozóit is speciális

[378] A 2012. évi C. törvény 396. §-hoz fűzött miniszteri indokolása.

felelősségükre tekintettel. Kikerült viszont a rendelkezések közül a vezetői felelősség gondatlan alakzata, mivel az a magyar büntetőjog dogmatikai rendszerével nem képezett megfelelő összhangot, ennek tudható be, hogy számottevő gyakorlata az elmúlt évek alatt nem tudott kialakulni.

3. A költségvetési csalás gyakorlatához

A költségvetési csalás abban a tekintetben is sajátos bűncselekmény, hogy – jellemzően – megelőzi valamilyen adóhatósági eljárás, amelynek során merül fel a tényállás megvalósulása. Kérdés, hogy egy büntetőügyben determinálják-e az adóhatósági megállapítások a büntetőbíróságot? A büntetőeljárás szempontjából az, hogy a 2012. évi C. törvény 396. §-ában megjelölt befizetési kötelezettséget megsértették-e, és a bevétel csökkentésével okozott vagyoni hátrány összege mennyit tesz ki, olyan előzetes kérdések, amelyeket az ügyész, illetve a bíróság – szükség esetén szakértői vélemény beszerzése mellett – rendszerint maga bírál el. Ebből következik, hogy a bíróság a Btk. 396. §-ában foglalt bűncselekmény megítélése során nincs kötve a közigazgatási szerveknek a bevételcsökkenés összegét megállapító határozatához, hanem azt a büntetőeljárás szabályai szerint, az irányadó igazgatási jogi szabályok előírásainak figyelembevételével önállóan állapítja meg.[379]

A költségvetési csalás sajátos keretdiszpozíció, ami azt jelenti, hogy egy más jogágbeli norma – adóigazgatási jogszabályok – által meghatározott körülmények is befolyásolják az elkövetését. Az adócsalás törvényi tényállása tipikus ún. keretténállás (keretdiszpozíció), mert az abban utalt mögöttes jogszabály az, amelyik előírja és szabályozza az adókötelezettség teljesítésének feltételeit, amelyeket megsértve, az adóhatóságot megtévesztve az adóbevétel csökkentése büntetendővé válik. A Kúria jogelődje, a Legfelsőbb Bíróság 1/1999. számú büntető jogegységi határozata szerint, ha a Btk. Különös Részének valamely rendelkezése ún. keretdiszpozíció, és az annak keretét kitöltő jogszabályi rendelkezésekben a bűncselekmény elkövetése után olyan mérvű változás következik be, amely a kötelezettség megszüntetésével vagy a tilalom feloldásával az addigi büntetőjogi védelmet megszünteti, e változás – a meghatározott időre szóló jogszabályok kivételével – a Btk. 2. §-ának második mondatára figyelemmel az elbíráláskor hatályban lévő büntetőjogi szabályozás visszaható hatályú alkalmazását alapozza meg. Az 1/1999. számú büntető

[379] 20. BK vélemény

jogegységi határozat vizsgálta az olyan keretkitöltő jogszabályok változását is, amelyek határozott időtartamon át voltak, illetve vannak hatályban. A határozat leszögezte: a határozott időtartamra alkotott keretkitöltő jogszabályoknál a „későbbi", eltérő jogszabály hatálybalépése fogalmilag sem merül fel. Az ilyen jogi előírások tartalmi eleme, hogy a büntetőjogi felelősségre vonásnak nem akadálya az, ha a keretkitöltő jogszabály az elbírálást megelőzően hatályát veszti. Ezért abban az esetben, ha a jogszabályban foglalt kerettényállását határozott időre szólóan kitöltő kötelezettség vagy tilalom az elbíráláskor már nem áll fenn, a Btk. szerinti visszaható hatály kérdése fel sem merülhet.[380] A Kúria a konkrét ügyben megállapította, hogy a különadóról és járadékról szóló 2006. évi LIX. törvény nem volt határozott időtartamra vonatkozó jogszabály. A különadó kapcsán elbírált cselekmény tehát a jogerős elbírálása idejére már megszűnt bűncselekmény lenni, ami a büntetőeljárás akadályát képezte, ezért felmentésnek volt helye, mert a Btk. időbeli hatályára vonatkozó rendelkezései szerint, ha a cselekmény elbírálásakor hatályban levő új törvény szerint a cselekmény már nem bűncselekmény, akkor az új törvényt kell alkalmazni.[381]

A kerettényállás jellegéből kiindulva fontos kérdés, hogy a büntetőjog mennyire akceptálja az adóigazgatási normákban való tévedést. A tényállás szerint a terhelt 1994. március 14-én magánszemélyként szerződést kötött M. I.-vel, aki vállalta, hogy a terhelt vállalkozásához 200 millió forint banki hitelt szerez, egyben pedig azt is, hogy amennyiben e kötelezettségének nem tud eleget tenni, az említett összeg 12%-át kitevő meghiúsulási díjat fizet a terhelt részére. M. I. nem járt sikerrel, az ebből folyó tartozását azonban elismerte. 1994. december 10-én M. I. tartozását a M. Kft. átvállalta, amit a terhelt elfogadott. A tartozás a késedelmi kamatokkal együtt 39 425 904 forint volt, amelyet a Kft. 1995. augusztus 23-án 3 db, összesen 56 millió forint névértékű közraktári jeggyel egyenlített ki. A közraktári jegyek hátoldalán forgatmányosként a terhelt neve nem került feltüntetésre. 1995. augusztus 26-án a terhelt a 3 db közraktári jegy valamennyi részét átadta a M. Kft.-nek 24 millió forint biztosítására, s az árujegyeken forgatmányosként e kft.-t fel is tüntették. A közraktári jegyek 1995. október 16-án lejártak, ezt követően a betárolt árukra újabb jegyek kerültek kiállításra. A terhelt 1996. szeptember 16-án a közraktári jegyek mögötti árukészletet, mint sajátját adta át tárolásra, illetve

[380] BH 1998.9.409.
[381] Kúria Bfv. III. 58/2013.

továbbértékesítésre a S. Kft.-nek. A terheltnek az 56 millió forintnyi bevételről 1996. március 20-áig kellett volna az adóhatóság részére bevallást adnia. Az APEH megyei igazgatósága 1997. február 28-án tartott az 1995-ös adóévre vonatkozóan ellenőrzést a terheltnél, s ennek eredményeként azt állapította meg, hogy a terhelt az említett értékű közraktári jegyeket bevételként az adóbevallásában nem szerepeltette. Ilyen módon a terhére 24 547 500 forint személyi jövedelemadó hiányt állapítottak meg. A Legfelsőbb Bíróság szerint a magánszemélyek jövedelemadójáról szóló, 1995. december 31-ig hatályos 1991. évi XC. törvény 4. §-ának (1) bekezdése értelmében jövedelem a magánszemély által az adóévben bármely címen és formában megszerzett vagyoni érték (bevétel) egésze, illetve annak a törvényben elismert költségekkel csökkentett része vagy a törvényben meghatározott hányada. Az 5. §. (1) bekezdése szerint pedig bevétel – a 4. §. (2) bekezdésében és a 6. §. (1) bekezdésében írt kivételekkel – a magánszemély által az adóévben megszerzett, tevékenység ellenértékeként vagy más jogcímen kapott készpénz, jóváírás és természetben kapott érték – ideértve egyebek mellett az értékpapírt is – tekintet nélkül arra, hogy az korábbi vagy későbbi évekre vonatkozik. Ide kapcsolódóan a 3. §. 48. pontjában foglalt értelmező rendelkezés rögzíti, hogy a kifizető által a magánszemélynek – az értékesítést (vásárlást) kivéve – értékpapír formájában nyújtott vagyoni érték annak a pénzjövedelemnek a sorsát osztja, amellyel összefüggésben adják, s – ha más nem állapítható meg – a szerzés időpontjában érvényes névértéket kell bevételnek tekinteni. Az idézett jogszabályhelyeket egybevetve ugyancsak helytálló álláspont, hogy a terhelt – amikor a 39 425 000 forintot kitevő meghiúsulási díj kiegyenlítése fejében 56 millió forint névértékű közraktári jegy birtokába jutott – olyan bevételre tett szert, amely után személyi jövedelemadó fizetési, s ebből adódóan bevallási kötelezettség terhelte. Az adócsalás bűntette azonban csak szándékos – egyenes vagy eshetőleges szándékkal megvalósított – elkövetés esetén büntetendő. Az elkövetőnek tisztában kell lennie azzal, hogy az adott tény (adat) az adókötelezettség megállapítása szempontjából jelentős, miként azzal is, hogy amennyiben ezt az adatot az adóhatóság előtt valótlanul adja elő vagy elhallgatja, azzal az adóbevétel összegét csökkentheti. A terheltet azonban nem az adózási kötelezettségének jogellenes kikerülésére irányuló törekvés vezette, hanem mulasztását a büntetőjogi keretrendelkezést kitöltő adójogszabályban való tévedése okozta, hiszen úgy vélte, hogy az 56 millió forint névértékű közraktári jegyek megszerzésével adóköteles bevétele nem keletkezett, ezért az említett értékpapírokat az adóbevallásában nem is kell

szerepeltetnie. Ennek folytán a cselekmény társadalomra veszélyességében tévedett, amelyre – a másodfokú adóhatóság határozatában foglaltakat figyelembe véve – alapos oka volt. Kétségtelen, hogy a büntetőjogi felelősséget érintő lényeges tényeket – jelen esetben azt, hogy az adófizetési kötelezettségét a terhelt megsértette-e vagy sem – a közigazgatási szervek határozatától függetlenül a büntetőbíróság önállóan állapítja meg. Mindazonáltal annak, hogy az adott ügyben a másodfokú adóhatóság arra az álláspontra helyezkedett, miszerint a közraktári jegyek birtokbavétele következtében a terheltnek személyi jövedelemadó-köteles bevétele nem keletkezett, a terhelti tévedés szempontjából jelentősége van. Az adózótól ugyanis a jogkövető magatartás megkívánható, az viszont – különösképpen büntetőjogi következmények terhe mellett – nem várható el, hogy egy konkrét adózási kérdésben (amelynek megítélésében az adóhatóság is bizonytalan) a saját érdekeivel ellentétesen cselekedjék.[382]

Szintén kérdésként merült fel a bírói gyakorlatban, hogy a költségvetést érintő deliktumok kapcsán hogyan alakul a vagyonelkobzás alkalmazása. Vagyonelkobzás elrendelésének helye van részint az elkövető által a bűncselekmény elkövetése során, részint az azzal összefüggésben szerzett vagyonra is. Ez a szabály valamennyi elkövetőre, azaz nem csupán a társtettesekre, hanem a részesekre – a felbujtóra és a bűnsegédre – nézve is irányadó; ezért az intézkedést alkalmazni kell a részesekkel szemben is az általuk, a bűncselekménnyel összefüggésben szerzett vagyonra. Az idézett rendelkezés alapján az intézkedés csak a ténylegesen bekövetkezett vagyongyarapodás kapcsán alkalmazható. Miután ez az elkövetőknél – így a részeseknél is – külön-külön következett be, a vagyonelkobzás is csak külön-külön alkalmazandó velük szemben. Amennyiben a bűncselekményt többen követték el, minden egyes elkövetőnél külön vizsgálandó, hogy a vagyonelkobzás alkalmazásának feltételei fennállnak-e; az intézkedés nem rendelhető el és nem hajtható végre egyetemlegesen. Abban az esetben, ha a felbujtó vagy a bűnsegéd a bűncselekmény elkövetése kapcsán nem tett szert vagyonra, velük szemben nincs helye vagyonelkobzásnak; az intézkedést ilyenkor kizárólag a tettessel (társtettessel, közvetett tettessel) szemben kell a teljes megszerzett vagyonra alkalmazni. Akkor azonban, ha a felbujtó vagy a bűnsegéd részesedett a tettes (társtettes, közvetett tettes) által megszerzett vagyonból, a vagyonelkobzást részesedésük mértékéig – mint a bűncselekmény elkövetésével összefüggésben szerzett vagyonra – velük szemben kell elrendelni; ilyenkor az intézkedés a kétszeres elvonás

[382] Legf. Bír. Bfv. III. 2292/2003.

tilalmára tekintettel a tettessel (társtettessel, közvetett tettessel) szemben csak az általuk megszerzett vagyon ezt meghaladó részére alkalmazandó. Vagyonszerzésnek tekintendő az is, ha az elkövető a vagyonának csökkenését fizetési kötelezettségének bűnös kijátszásával kerüli el. Az adócsalás és a munkáltatással összefüggő adócsalás elkövetése révén az elkövető vagy más személy, illetve valamely gazdasági társaság az adóbevétel csökkenésével azonos mértékű vagyont szerez akkor is, ha vagyona ténylegesen gyarapodik, és akkor is, ha az adó elkerülésére tekintettel az nem csökken. Az így szerzett vagyonra a Btk. alapján vagyonelkobzást kell elrendelni. Az intézkedést az elkövetővel szemben, illetve, ha ilyen vagyonnal gazdálkodó szervezet gazdagodott, akkor azzal szemben kell alkalmazni. Nincs azonban helye vagyonelkobzásnak, ha az adók kapcsán eljárni jogosult hatóság az elkövetőt vagy azt a gazdálkodó szervezetet, amelyik a vagyonnal gazdagodott, a kiesett adóbevétel megfizetésére kötelezte. Amennyiben a kötelezés nem éri el a bíróság által megállapított adókiesés mértékét, a fennmaradó részre az intézkedést – az egyéb feltételek fennállása esetén – alkalmazni kell.[383]

A költségvetési csalás kapcsán alapvető kérdés, hogy az adóhatóság – konkrétan a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) – jogosult-e fellépni magánfélként a büntetőeljárásban? Az adóhatóság polgári jogi igény előterjesztésére vonatkozó jogosultsága nem ismeretlen a büntetőeljárás rendszerében. A Be. 54. §. (4) bekezdése 2003. július 1. és 2006. június 3. között hatályos rendelkezése szerint az állami adóhatóság hatáskörébe tartozó adóval vagy költségvetési támogatással kapcsolatban elkövetett bűncselekménnyel okozott kár megtérítése iránt az állam nevében a polgári jogi igény előterjesztésére az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal volt jogosult. A Be. 54. §. (4) bekezdését azonban a 2006. évi LI. törvény 285. §. (1) bekezdés b) pontja módosította, és ezen időponttól az eljárási törvény már nem tartalmazza az adóhatóságnak a polgári jogi igény bejelentésére vonatkozó felhatalmazását. A Be.-t módosító törvény indokolása szerint a Be. 54. §. (5) bekezdésének hatályon kívül helyezését az indokolta, hogy az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal e jogosultsága a 2002. évi L. törvény alapján megszűnt. Azaz a Be. hatályos rendelkezései nem jogosítják fel – az ügyész erre vonatkozó jogosultságán túlmenően – a sértettnek nem minősülő személyt arra, hogy magánfélként fellépjen, azaz polgári jogi igényt érvényesítsen, és így arra sem, hogy ennek biztosítására zár alá vételt indítványozzon. Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.)

[383] 95. BK vélemény

164. §. (1a) bekezdés a)-e) pontjai alapján a bíróság által jogerősen megállapított a Btk. szerinti csalás, költségvetési csalás, a 2013. június 30-ig hatályban volt korábbi Btk. szerinti költségvetési csalás, csalás, továbbá annak a 2011. december 31-ig hatályban volt rendelkezései szerinti jogosulatlan gazdasági előny megszerzése, adócsalás, munkáltatással összefüggésben elkövetett adócsalás, vagy a 2005. szeptember 1-ig hatályban volt rendelkezései szerinti társadalombiztosítási, egészségbiztosítási vagy nyugdíjjárulék-fizetési kötelezettség megsértése, csődbűncselekmény esetén – ha azt adóra, járulékra vagy költségvetési támogatásra követték el – az adó megállapításához való jog nem évül el mindaddig, amíg a bűncselekmény büntethetősége el nem évül. A fenti rendelkezések tehát egyértelművé teszik, hogy az adóhatóság az Art. rendelkezéseinek megfelelően jogosult, illetve kötelezett már a büntetőeljárás megindítása előtt a törvényben foglalt intézkedéseket megtenni a kötelező befizetésekkel vagy költségvetési támogatással kapcsolatban elkövetett bűncselekménnyel okozott kár megtérítése érdekében, és a jogosultsága nem évül el mindaddig, amíg a bűncselekmény büntethetősége el nem évül. Emellett a NAV jogosultsága nem kizárólag az adó megfizetésére kötelező határozat meghozatalában merül ki; az Art. 165. §-a alapján késedelmi pótlék, 170. §-a alapján adóbírság kiszabásáról is határozhat. Az általa megállapított követelés érvényesítéséhez pedig más állami szerv – így a bíróság – közreműködését igénybe sem kell vennie; közvetlenül intézkedéseket foganatosíthat a végrehajtás érdekében. Mindezek alapján az adóhatóság a büntetőeljárásban bejelentett polgári jogi igény érvényesítésétől függetlenül a Magyar Állam érdekében törvényi felhatalmazás alapján hozhat kötelező rendelkezéseket, és intézkedhet azok végrehajtása iránt. Az adóhatóság igényét a közigazgatási, adóhatósági, adóigazgatósági eljárás keretében jogosult, de egyben köteles is érvényesíteni akár a büntetőeljárás megindulása előtt, akár a büntetőeljárás alatt is. A számára törvényben megállapított közhatalmi jogosítványaival élve köteles a végrehajtó hatalom részeként eljárni, és ezért nem terelheti a büntető igazságszolgáltatás adhéziós keretei közé az állam közhatalmi jellegű, Alaptörvényben lefektetett jogosítványaival kapcsolatos igényét. Az Alkotmánybíróság 42/2005. (XI. 14.) számú határozatának indokolása szerint annak nincs akadálya, hogy a közhatalommal rendelkező állami szervezet, mint sértett a bűncselekményből származó vagyoni kárának megtérítése végett magánfélként fellépjen. Azaz az Alkotmánybíróság is azt a közhatalommal rendelkező állami szervezetet tekinti feljogosítottnak a polgári jogi igény előterjesztésére, amely szervezet tényleges sértetti

pozícióban van, és így a Be. 54. §-a alapján jogosult fellépni a saját vagyoni hátrányának, kárának megtérítése érdekében. Miután azonban a NAV nem minősül a költségvetést érintő bűncselekmények sértettjének, ezért polgári jogi igényt sem terjeszthet elő.[384]

Hosszú időn keresztül kérdéses volt a bírói gyakorlatban, hogy a költségvetési csalás, illetve „jogelőd" bűncselekményei halmazatban állhatnak-e okirat-hamisítási deliktumokkal. Ez azért is volt kérdés, mert e magatartások közös gyökerének tekinthető csalás esetében a bírói gyakorlat már több évtizede egyértelműen azon az állásponton van, hogy halmazat állapítható meg. Kérdés, hogy igaz-e ez a költségvetési csalásra is? Bármilyen állami, önkormányzati vagy európai uniós támogatás – értelemszerűen – kizárólag írásban igényelhető (pályázható). A költségvetési csalással valódi alaki halmazatban sem a hamis magánokirat felhasználása, sem pedig a közokirat-hamisítás bűntette nem állapítható meg. A vizsgált bűncselekmények elkövetési magatartása ugyanis az, hogy az elkövető valótlan tartalmú nyilatkozatot tesz, avagy valótlan tartalmú hamis vagy hamisított okiratot használ fel.

A valótlan tartalmú nyilatkozat tétele, illetve a valótlan tartalmú hamis vagy hamisított okirat felhasználása egyrészről hamis magánokirat felhasználásának, másrészről – az eset körülményeitől függően, amennyiben a valótlan adatokat a hatóság közokiratba foglalja – az ún. intellektuális közokirat-hamisítás bűntettének a tényállási elemeit is megvalósítja. Egyrészről a vizsgált gazdasági bűncselekmény, másrészről pedig az érintett közbizalom elleni bűncselekmények elkövetési magatartása azonos. Egy adott magatartás – pl. a területalapú támogatás valótlan adatokkal és esetleg további valótlan tartalmú és/vagy hamis dokumentumokkal történő igénylése – mindkét bűncselekmény tényállását maradéktalanul kimeríthetti. A két-két tényállás az általános és a különös (speciális) viszonyában állnak egymással. A közbizalom elleni bűncselekmények általános tényállásához képest a gazdasági bűncselekmény tényállásai további (szűkítő, konkretizáló) feltételeket határoznak meg. Ezért a költségvetési csalás speciális a hamis magánokirat felhasználása és a közokirat-hamisítás (fentebb vizsgált) tényállásához képest. Ennélfogva alaki halmazatuk látszólagos, és csupán a gazdasági bűncselekmény állapítható meg. A most vizsgált szempontok természetesen kizárólag alaki halmazat esetén irányadók. Eltér ettől az anyagi halmazat megítélése. Ha az elkövető a jövőbeni jogosulatlan támogatás iránti igénylésének az előkészítése

[384] 4/2015. számú BJE határozat

keretében például hamis közokiratot készít vagy valamely közokirat tartalmát meghamisítja, magatartása a közokirat-hamisítás bűntettének minősülhet. A befejezett közokirat-hamisítás bűntettének a megállapítását nem érinti, ha utóbb a hamis vagy hamisított közokirat felhasználásra kerül.[385]

Felhasznált irodalom

Bolyky Orsolya (2003): Az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elleni jogintézmények és jogi eszközök. In: *Ügyészek Lapja*. 10. évf., 6. sz., 57–62. o.

Gula József (2013): A költségvetést károsító bűncselekmények. In: Görgényi Ilona–Gula József–Horváth Tibor–Jacsó Judit–Lévay Miklós–Sántha Ferenc–Váradi Erika: *Magyar büntetőjog. Különös rész*. Budapest: Complex Kiadó., 601–616 o.

Mátyás Imre (2000): Bűnügyi együttműködés az Európai Unióban, különös tekintettel az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekre. In: *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*. *Tomus XVII., Miskolc*: Miskolc University Press., 135–158. o.

Molnár Gábor Miklós (2011): *Az adócsalás a költségvetési csalásban*. Budapest: HVG–ORAC Kiadó.

Sántha Ferenc (2005): Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme és a gazdasági vezetők speciális büntetőjogi felelőssége. In: Farkas Ákos (szerk.): *Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió bűnügyi együttműködési rendszerében*. Budapest: KJK-KERSZÖV., 277–290. o.

Rácsokné Fügedi Zsófia Eszter (2014): A költségvetési csalás megítélési problémái a gyakorlatban. In: *Ügyészek Lapja*. 21. évf., 6. sz., 87–93. o.

Tóth Mihály (2002): Gazdasági bűncselekmények egyszerű többséggel és számos kétséggel. In: *Cég és Jog*. 4. évf., 9. sz., 30–33. o.

Udvarhelyi Bence (2014): Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme a magyar büntetőjogban. In: *Miskolci Jogi Szemle*. 9. évf., 1. sz., 170–188. o.

Felhasznált jogszabályok és jogesetek jegyzéke

2011. évi LXIII. törvény a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény és egyes törvények pénzügyi bűncselekményekkel összefüggő módosításáról

[385] EH 2008.1854.

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
20. BK vélemény
95. BK vélemény
BH 1998.9.409.
BH 2013.323.
EH 2008.1854.
Kúria Bfv. III. 58/2013.
Legf. Bír. Bfv. III. 2292/2003. sz.
4/2015. számú BJE határozat

14. FEJEZET

A KÖZTULAJDON FOKOZOTTABB BÜNTETŐJOGI VÉDELME

Madai Sándor

Bevezetés

A büntetőjogi gondolkodásban kevéssé exponált tény, hogy a közvagyon szintén szorosan kapcsolódik a közpénzügyekhez, hiszen a közvagyon-gazdálkodás során keletkező pénz közpénz. Ez három jellemző lehetőséget jelent. Egyfelől a közpénzből megszerzett (például vásárolt, bérelt vagy a rendelkezési jogot egyéb módon biztosító) dolog feletti diszponálási jogra fordított közpénz vonatkozásában is fontos a büntetőjogi védelem. Bár ebben az esetben nem arról van szó, hogy a közpénz keletkezése lenne veszélyeztetve, viszont például az indokolatlanul magas áron megszerzett dologra fordított összeg értelemszerűen negatívan befolyásolja a közpénz mennyiségét. Ellentétes irányú folyamat, ha közvagyont értékesít, bérbe ad stb. a jogosult, így, ha ez indokolatlanul alacsony áron történik, akkor már közvetlenül a közpénz keletkezésekor szenved veszteséget a közpénz jogosultja. Harmadik elemként egy új, a magyar büntetőjog-tudományban ez idáig talán kellően nem exponált megközelítéssel a közvagyonba tartozó vagyonelemek forgalma során keletkező kiadást, illetőleg bevételt egy talán atipikus – szemben például a klasszikus közpénz-keletkeztető adó- és járulékfizetéssel – közpénz-megjelenési esetként aposztrofálható folyamat során felmerülő büntetőjogi eszközöket is át kell tekinteni. Ezek azért fontosak, mert ha a közvagyonba tartozó vagyonelem sérül, akkor az egyfelől javítási, pótlási kiadással jár (ez esetleg megtérül az elkövetőtől), ami azonnali közpénzkiadást involválhat. A másik oldalról viszont az ilyen megrongálódott vagyonelem értékesítése gyakran csak csökkentett áron történhet, amely az eredeti, sérülésmentes forgalmi árhoz képest ismét közpénzkiesést jelent. A magyar büntetőjog történetében a második világháborút követően alakult ki a társadalmi tulajdon fokozottabb büntetőjogi védelme, amely 1992-ig tartott. Bár azóta a köz- és a magántulajdon elvileg azonos büntetőjogi védelmet élvez, ám azt, hogy ez valóban érvényesül-e napjainkban, szükséges vizsgálat tárgyává tenni. A

történeti jogösszehasonlító elemzés keretében nem csupán a jogalkotói szemléletváltásokat is olykor markánsan tükröző jogszabályokat tekintettem át, illetőleg értelmeztem, hanem a vonatkozó bírói gyakorlatot is. Erre figyelemmel arra is ki kell térni a kutatás során, hogy az elmúlt évtizedekben jellemző köz-, illetőleg magánvagyon (tulajdon) közti differenciálás milyen büntetőjogi változásokat eredményezett.

1. Kiindulópont

A második világháborút követően mindenki számára ismert alapvető társadalmi, gazdasági és politikai változások következtek be Európában. Előbbi fordulatok azonban nem csupán Európát érintették, hanem globális jelentőségűek voltak, s kialakult a kétpólusú világrend. Ismert az is, hogy ebben a világrendben hazánk a Szovjetunió érdekszférájába került, ami nyilvánvaló kihatással volt nemcsak a politikai átalakulásunkra, hanem a jogrendszer azzal együtt járó változására is. A korábbi – mondhatni tradicionális – német jogi hatások a szovjet befolyás mellett kevéssé érvényesültek, érvényesülhettek, hiszen a „keleti blokk" azonos ideológiai alapállása mellett nem volt nélkülözhető a jogi alapállás azonossága, de legalábbis hasonlósága.[386] Persze tévedés lenne azt hinnünk, hogy az ideológiai, s jogi „harmonizáció" kizárólag a szovjet érdekszférára volt jellemző. Hasonló folyamat jól kitapintható volt az Egyesült Államok által vezetett érdekcsoport esetében is. Kérdés persze, s külön – talán már a jogtudomány keretein is túlmutató – vizsgálódások tárgyát képezhetné, hogy – akár Keleten, akár Nyugaton – mennyiben volt az egyes államok részéről önkéntes e folyamat. A világháború utáni társadalmi átalakulások magukkal hozták tehát az egyes jogrendszerek változását is, különös tekintettel arra, hogy számos olyan kérdést kellett a jog útján, annak segítségével tisztázni, rendezni, amely nem tűrt halasztást.

Az elsődleges ilyen alapvető elvárás a háborús és népellenes bűncselekmények elkövetőinek büntetőjogi felelősségre vonásának kérdése volt, s e folyamat jogi alapjainak lerakása. Szintén kiemelt figyelmet kapott – érthető módon – az új társadalmi berendezkedés védelmét szolgáló jogszabályok megalkotása. E körben – s talán elsőként – feltétlenül utalnunk kell az új politikai elképzelések érvényesüléséhez nélkülözhetetlen

[386] Természetesen a teljességhez az is hozzátartozik, hogy a háború előtti jogintézmények – legalábbis, ami a büntető anyagi jogot illeti – normaszöveg szintjén érvényesültek. Gondoljunk csak arra például, hogy a Csemegi-kódex általános része az 1950. évi II. törvényig (Btá.), különös része pedig az 1961. évi V. törvényig (szocialista Btk.) még hatályban volt.

gazdasági rendre vonatkozó szabályok elfogadására, hiszen az országot a romjaiból kellett újjáépíteni, s ehhez (is) nélkülözhetetlen volt a korábbi gazdaságra vonatkozó joganyag revideálása. Ebben a körben – mint az újjáépítéshez, illetve a „a szocializmus alapjainak lerakásához”[387] – nélkülözhetetlen tényező volt a termelési, vagyoni viszonyok tisztázása, vagyis annak tisztázása, hogy kinek a tulajdonában vannak a termelési eszközök, s egyáltalán, a tulajdoni formák meghatározása.

2. Előzmények

Történelmi tapasztalatokból kiindulva megállapíthatjuk, hogy a mindenkori jogalkotó az általa fontosnak tartott elveket nem pusztán deklarálja, hanem védelemben is részesíti. Az idők folyamán eme oltalomnak számos konkrét formáját meghatározta a jogalkotó, s nem feledkezett meg arról sem, hogy az általa kiemelt jelentőségűként kezelt gazdaságfilozófiai deklarációnak ultima ratioként büntetőjogi garanciát is biztosítson. Tévedés lenne azonban azt hinni, hogy ez a büntetőjogi védelem csupán hazánkban létezett. A mintaként szolgáló Szovjetunióban már az 1932. augusztus 7-i, az állami vállalatok, kolhozok és szövetkezetek vagyonának megőrzéséről és a társadalmi tulajdon megszilárdításáról szóló törvényerejű rendelet kiemelt büntetőjogi védelmet biztosított a társadalmi tulajdon sérelmére elkövetett bűncselekmények ellen. A büntetőjogi fellépés a későbbiekben tovább szigorodott: az 1947. június 4-i, az állami és társadalmi tulajdon fosztogatásával kapcsolatos büntetőjogi felelősségről szóló törvényerejű rendelet jelezte, hogy a szovjet jogalkotó továbbra is az 1932-es jogszabály nyomdokain jár.[388]

A világháborút követően szovjet érdekszférába került országok is hasonló utat jártak be. Albániában 1949-ben alkottak törvényt a társadalmi tulajdon fokozott védelméről, amely természetesen magába foglalta a büntetőjogi védelmet is. Csehszlovákiában az 1950-ben megalkotott büntető törvénykönyv rendelte büntetni a nemzeti vagyont, illetve a népi szövetkezetek vagyonát támadó magatartásokat. Romániában – szintén 1950-ben – külön törvényt fogadtak el a társadalmi tulajdon védelmére, ami viszont már jóval szélesebb körben húzta meg a büntetőjogi védelem körét, ugyanis minden olyan vagyonelemet kiemelt védelemben részesített, amely

[387] 1949. évi XX. törvény eredeti preambuluma.

[388] Feltétlenül említendő, hogy a jogszabály az állami vagyon elleni cselekményeket súlyosabban rendelte büntetni, mint a kolhoz, illetőleg a szövetkezeti tulajdon sérelmére elkövetett vagyon elleni deliktumokat.

valamilyen közösségi cél megvalósítását mozdította elő. Bulgáriában 1951-ben, a Német Demokratikus Köztársaságban 1952-ben, míg Lengyelországban 1953-ban alkottak külön jogszabályt a társadalmi tulajdon fokozottabb védelméről (Gyarmathy, 1954: 18–22).

Hazánkban (is) a társadalmi tulajdon fokozottabb jogi védelme feltételezi a társadalmi tulajdon létét. A második világháború után Magyarországon is megszületett a döntés: a termelőeszközöket társadalmi tulajdonba kell venni, azokat államosítani kell. E révén az állam tulajdonába került vagyon tekintetében már beszélhetünk állami, társadalmi tulajdonról, azonban – mint azt látni fogjuk – a fogalom egységessége véletlenül sem magától értetődő, s hazánkban sem volt az. A fentiekben már utaltunk rá, hogy pusztán jogpolitikai döntés kérdése az – miként magának a társadalmi tulajdon fokozottabb védelmének elve is –, hogy a politikai hatalom gyakorlói milyen eszközöket kívánnak igénybe venni e kiemelt védelem megvalósításához. Szintén a korábbiakban utaltunk rá, hogy e védelemhez szükséges jogi eszközök rendkívül széles mozgásteret biztosítanak a jogalkotónak, kezdve a puszta jogszabályi deklarációtól egészen a büntetőjogi védelemig. Magyarországon még két esztendő sem telt el az 1949-es Alkotmány hatályba lépésétől, azonban máris megszületett a különös büntetőjogi védelmet garantáló norma, azonban a kezdeti lépések még az Alkotmány előtti időszakra datálhatóak.

Sokak előtt ismert, hogy hazánkban az első hatályba lépett – s a büntetőjog-történeti szempontból kiemelkedő jelentőségű – büntetőkódex az 1878. évi V. törvénycikk volt (Csemegi-kódex). A tudomány és a praxis művelői – természetesen fejet hajtva az alkotás történelmi jelentősége előtt – több hibáját is gyakorta kritizálva kényszerítették ki végül a kódex többszöri novelláris módosítását. A tény, hogy a kódex harmadik, s egyben utolsó módosítása a büntetőtörvények egyes fogyatékosságainak megszüntetéséről és pótlásáról szóló 1948. évi XLVIII. törvény volt, ismert. Az azonban talán már jóval kevesebbek előtt nyilvánvaló, hogy a Csemegi-kódex e „búcsúnovellája” már normaszöveg szintjére emelte az állami tulajdon büntetőjogi védelmének bizonyos aspektusait. A vagyon ellen elkövetett bűncselekményekre vonatkozó rendelkezések címet viselő VIII. fejezet tartalmazta a Csemegi-kódex vagyon elleni bűncselekményeinek körét érintő módosításokat. A fejezet rendelkezései alapvetően csupán arra szorítkoztak, hogy a kódexnek a vagyon elleni bűncselekmények tekintetében észlelhető egyes kirívó fogyatkozásait a Btk. alapvető elveinek érintése nélkül orvosolják. Több klasszikus jogintézmény pontosítása, kiegészítése mellett a módosítás érintette egyfelől a Csemegi-kódex 336. §-

át (A lopás), ugyanis – tekintet nélkül az ellopott dolog értékére – bűntettként rendelete büntetni azt, ha a tolvaj állami tulajdonban levő vállalat üzeméhez tartozó berendezési vagy felszerelési tárgyat lopott el.[389] A törvény – Ries István igazságügyminiszter által előterjesztett – miniszteri indokolása szerint a magyar társadalom felfogása az 1940-es évek végére még nem jutott el egészen annak felismerésére, hogy a közcélokat szolgáló állami vagyon fokozottabb büntetőjogi védelmet igényel, annál fogva, hogy az állami vagyon ellen irányuló bűncselekmény közvetlenebbül veszélyezteti a közérdeket.[390] A novella azonban tartózkodott attól, hogy mindennemű állami vagyonra nézve elkövetett lopást bűntetté minősítsen, tekintettel arra, az egyébként e vonatkozásban álláspontunk szerint is helyes, jogpolitikai megfontolásra, hogy ez sok esetben méltánytalan következményekkel is járt volna (pl. állami erdőben elkövetett erdei lopás). Eltérő szemlélettel ítélte meg azonban a jogalkotó azt az elkövetést, amelynek tárgya állami vállalat üzeméhez tartozó berendezési vagy felszerelési tárgy, mert ilyen esetben viszonylag csekélyebb érték ellopását is alkalmasnak tartották a termelés folyamatosságának megzavarására. Persze a normaszöveg értelmezési problémákat is felvetett – mit érthettünk például „*a vállalat üzeméhez tartozó berendezési vagy felszerelési tárgy*” kritériuma alatt –, amelyet a bírói gyakorlat az állami tulajdon fokozottabb büntetőjogi védelmének minél szélesebb körre történő kiterjesztése érdekében tágan fogott fel. Szintén az állami tulajdon védelmének megkülönböztetett büntetőjogi szemléletét, vagy legalábbis annak első jeleit, hordozza magán az a rendelkezés, amely – az előzőekhez hasonlóan értékre való tekintet nélkül bűntettként minősítve a magatartást – a lopást a posta vagy közforgalmú közlekedési vállalat által üzemben tartott szállítóeszközön szállított, avagy a posta, illetőleg az említett vállalatok pályaudvarán, üzeméhez tartozó egyéb helyiségben vagy területen elhelyezett ingóságok tekintetében elkövetve súlyosabban minősítette. E rendelkezés azért tekinthető speciálisnak, mert ugyan nem a társadalmi tulajdont védte, szigorúbban fenyegetve az arra törőket, hanem az elkövetés helye – pontosabban a tényállásban meghatározott helyen lévő elkövetési tárgy – bírt relevanciával. Ez azért tekinthető fokozottabb büntetőjogi védelemnek, hiszen a meghatározott – talán kivétel nélkül – állami vállalatokhoz kapcsolódott a súlyosabb megítélés. A közérdek fokozottabb védelme egyéb szempontból is visszaköszön: a rendelkezést azért is tartotta

[389] 1948. évi XLVIII. törvény, 28. §.
[390] Az 1948. évi XLVIII. törvény 28. §-ához fűzött miniszteri indokolás.

a kodifikátor szükségesnek, mert a fent körülírt bűncselekmény a posta és a közforgalmú közlekedési vállalatok zavartalan működése iránt táplált, nélkülözhetetlen bizalom megingatására is alkalmas volt, és így bénítóan hathatott a javak szétosztása szempontjából életbevágóan fontos közlekedés működésére is.[391]

Még az Alkotmány 1949. augusztus 20-i hatályba lépése előtt született meg a termelőszövetkezeti csoportok, tagjaik és vagyonuk fokozott büntetőjogi védelméről szóló 2560/1949. (III.19.) Korm. rendelet, amely az állami tulajdon mellett a termelőszövetkezeti tulajdon fokozott büntetőjogi védelmét biztosította, így téve mintegy egyenlőségjelet a két tulajdoni forma közé. Ennek kapcsán már érezhetjük a későbbi jogalkotás előszelét, hiszen az Alkotmány ezt törvényi szinten is megteszi majd akkor, amikor a társadalmi tulajdon alatt az állami tulajdont, a közületi, illetve a szövetkezeti tulajdont is érti. A jogszabály komplex normaként nem kizárólag vagyon elleni cselekményeket rendelt büntetni, hanem – rögtön az 1. §-ban – a termelőszövetkezet megalakulása, illetőleg működése ellen irányuló magatartásokat pönalizálta. A Kormányrendelet a termelőszövetkezeti vagyonhoz tartozó vagy termelőszövetkezeti használatban álló valamely vagyontárgyra vonatkozó lopást, rablást, zsarolást, sikkasztást, hűtlen kezelést, orgazdaságot, vagyonrongálást, gyújtogatás elkövetését vagy ezek elkövetésére történő felbujtást rendelte – minden esetben bűntettként – a közönséges vagyon elleni deliktumokhoz képest szigorúbban büntetni. Vétségként büntetette a Rendelet azokat – az egyébként mezőrendőri kihágásnak minősülő – cselekményeket, amelyeket termelőszövetkezeti vagyonhoz tartozó vagy termelőszövetkezeti használatban álló vagyontárgy tekintetében követtek el. Végül, de nem utolsó sorban, a termelőszövetkezeti csoport tagját fokozott felelősség terhelte a termelőszövetkezeti vagyonhoz tartozó, vagy termelőszövetkezeti használatban álló és az elkövető kezelésére bízott, vagy használatába adott vagyontárgy tekintetében, ugyanis ezek gondatlan megrongálása vagy megsemmisítése – ha súlyosabban nem – kihágásnak minősültek. Kérdés persze, hogy miért nem választotta a jogalkotó azt a megoldást, mint amit a III. Büntetőnovellánál, nevezetesen: az új szabályok törvénybe iktatását? Egyrészt ez koherensebbé tette volna a büntetőjog rendszerét – amely a későbbi átláthatatlansága miatt kikényszerítette a Hatályos Anyagi Büntetőjogi Szabályok Hivatalos Összeállításának (BHÖ) létrejöttét –, másrészt konzekvens jogpolitikai szemléletet tükrözve, letette volna voksát

[391] Az 1948. évi XLVIII. törvény 28. §-ához fűzött miniszteri indokolás.

az egységes büntetőtörvény elve mellé.

Nem sokkal a Kormányrendelet hatályba lépését követően alapvető közjogi változás következett be az országban. Külön magyarázatot, illetőleg bizonyítást nem igénylőnek tűnik, hogy a háború előtti és utáni társadalmi viszonyok eszmei háttere alapvetően eltért egymástól, szükséges volt azonban ennek a ténynek a jogszabályi deklarálása, hiszen ez határozta meg hosszú időre hazánkban a tulajdonviszonyok sajátosságait. A jogalkotó – talán e kérdés alapvető voltára is figyelemmel – az akkor még relevanciával bíró jogforrási hierarchia előkelő – sőt legelőkelőbb – helyén álló jogforrásába iktatta be az erre vonatkozó legelemibb szabályokat. A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény – 1949. augusztus 20-án hatályba lépett szövege – rögzítette, hogy „*a Magyar Népköztársaságban a termelési eszközök zöme társadalmi tulajdonként az állam, a közületek vagy szövetkezetek tulajdonában van.*”[392] Ehhez képest kivételesnek volt tekinthető – legalábbis az Alkotmány 4. §-ának jogtechnikai megoldásából ezt a következtetést lehet levonni – az, ha termelőeszköz magántulajdonban volt. Szintén erre enged következtetni – a kodifikációs megoldáson túl – a norma megfogalmazása: „*termelési eszközök magántulajdonban is lehetnek.*” Az „*is*” közbeiktatásával jelezte a jogalkotó – bár elvi lehetőségét nem zárta ki a magántulajdon létezésének –, hogy preferált tulajdoni formának a társadalmi tulajdont tekinti. A norma szövegezői tehát egyértelműen és kétséget nem hagyó, illetve tűrő módon deklarálták a társadalmi tulajdon primátusát.[393] Mindezeken túl a jogalkotó azonban további korlátot is állított a magántulajdon túlzott mértékű elterjedése elé, ugyanis szintén az Alkotmány tartalmazta azt a magántulajdonra vonatkozó kritériumot, hogy a magántulajdon és a magánkezdeményezés a köz érdekeit nem sérthette.[394] Láthatjuk, hogy az Alkotmány meglehetősen szűkszavúan foglalt állást az állam gazdasági berendezkedésének alapját meghatározó, koncepcionális politikai kérdésben, ugyanakkor most már egyértelmű és kétséget kizáró módon meghatározta azt a kört, amelyet társadalmi tulajdonnak, s így fokozottabban védendőnek ítélt.

A 2560/1949. (III.19.) Korm. rendelet nem sokáig óvhatta a termelőszövetkezeti tulajdont, ugyanis a társadalmi tulajdon büntetőjogi védelméről szóló 1950. évi 24. törvényerejű rendelet 9. §-ának (3)

[392] 1949. évi XX. törvény, 4. §. (1) bek.
[393] Természetesen nem hazánk volt a társadalmi tulajdont előtérbe helyező egyetlen állam.
[394] 1949. évi XX. törvény, 8. §. (2) bek.

bekezdése a jelen munka szempontjából fontos részeit hatályon kívül helyezte.[395] Az Alkotmány minden állampolgár kötelességévé tette a nép vagyonának megvédését és a társadalmi tulajdon megszilárdítását, a tvr. pedig ezen alkotmányos kötelezettségnek kívánt nyomatékot adni a vagyon elleni deliktumok e sajátos körénél.[396] A tvr. a „társadalmi tulajdon" kifejezést használta, ekként jelölve meg a benne foglalt bűncselekmények jogi tárgyát. Az Alkotmány 4. §-a értelmében társadalmi tulajdon az állam, a közületek és a szövetkezetek vagyona volt. Társadalmi tulajdonban levő vagyon volt ehhez képest az olyan vagyon, amely az állam, az állami vállalat, a szövetkezet vagy más közület tulajdonában állt. A jogszabály tehát egyenlőségjelet tett a definícióban említett négy entitás – az állam, az állami vállalat, a szövetkezet vagy más közület – közé, s azonos szintű védelemben részesítette valamennyit. Az említett kör tulajdonán kívül társadalmi tulajdonban levő vagyonnak kellett tekinteni a törvényerejű rendelet alkalmazása szempontjából az olyan vagyont is, amely az állam, az állami vállalat, a szövetkezet vagy más közület használatában van, illetőleg rendelkezése vagy kezelése alatt áll.[397] E fikcióval a jogalkotó a lehető legszélésebb körre húzta a büntetőjogi védelem határát. Álláspontunk szerint nem nehéz belátni, hogy a fikció segítségével széleskörű jogértelmezésre adott lehetőséget a jogalkotó, hiszen az állam, illetőleg a normaszövegben megjelölt szervezetek „használatában", „rendelkezése alatt", „kezelésében" állás értelmezésére csupán a konkrét körülmények, s nem ritkán a jogi háttér részletes feltárását követően, azok ismeretében kerülhetett sor (Tímár, 1951: 30–33). E fogalomtriász persze azt is jelentette, hogy a magántulajdonban – de például a megjelölt szervezetek használatában – lévő vagyontárgyra elkövetett deliktum is fokozott büntetőjogi megítélés alá esett.

De milyen cselekmények is tartoztak a tvr. értékelési körébe? A társadalmi tulajdonban levő vagyontárgy ellopását, elsikkasztását, jogtalan elsajátítását és megrongálását, a társadalmi tulajdonban levő vagyonban kárt

---

395 Csupán az érdekesség kedvéért utalunk rá: mozgalmas év volt a büntető-jogalkotás terén az 1950. esztendő, ugyanis ekkor fogadták el a büntetőtörvénykönyv általános részéről szóló 1950. évi II. törvényt (Btá.) is.

396 A tvr.-ben tükröződött a büntetőjog ultima ratio jellege is, mivel a korabeli szakirodalom rámutat arra, hogy a társadalmi tulajdon fokozottabb védelmét más területen is érvényesítette az állam. Ilyen terület volt például a politikai nevelés, a kulturális színvonal emelése stb. Lásd: Kálmán, 1951: 281.

397 Végiggondolva a kérdést érdekes, hogy – legalábbis a normaszöveg szintjén – nem volt kizárt más állam, vagy más államban működő szövetkezet, illetőleg ilyen közület a tvr.-ben foglalt fokozottabb büntetőjogi védelme.

okozó csalást öt évig terjedő börtönnel rendelte büntetni a jogszabály.[398] Ugyanilyen büntetéssel volt sújtandó az a társadalmi tulajdonban levő vagyon kezelésével vagy gondozásával megbízott személy, aki helyzetével akár a maga, akár más anyagi érdekében visszaélve, a társadalmi vagyonban károsodást idézett elő. A hanyag kezelést is büntette a jogszabály, igaz jóval enyhébb – két évig terjedő börtön – büntetéssel. Még súlyosabban – akár halálbüntetéssel is – volt büntetendő, aki a fenti cselekményekkel különösen nagy kárt okozott, visszaesőként, illetve bűnszövetkezet[399] tagjaként követett el társadalmi tulajdon elleni bűntettet. A társadalmi tulajdonban levő vagyontárgy felgyújtása vagy felrobbantása, valamint különösen nagy kár okozása esetén az ilyen vagyontárgy elrablása is halálbüntetés alá esett. Végül, egy évig terjedő börtönnel fenyegette azt az elkövetőt a jogalkotó, aki hitelt érdemlő tudomást szerzett ugyan arról, hogy az előzőek szerint büntetendő bűntett elkövetése készül, és ezt a hatóságnak, mihelyt tehette, nem jelentette. Láthatjuk tehát, hogy a tvr. komplex módon közelítette meg a társadalmi tulajdon védelmének büntetőjogi problematikáját, s a vagyon elleni deliktumok széles körét súlyosabb büntetéssel fenyegette a magántulajdon sérelmére történő elkövetéshez képest. Új elemként rögzítette a jogalkotó e körben a feljelentési kötelezettség elmulasztását, ez a korábbi szabályozásban még nem szerepelt.

A tvr. hatályba lépésével egyébként egyfajta sajátos, ambivalens kettősség továbbra is érvényesült. A jogalkotó ugyanis egyfelől törekedett a kódexszintű, egységes szabályozás kialakítására, amire ékes példa a Btá. megszületése. Másrészt ugyanakkor késedelmet nem tűrő módon érvényre kívánta juttatni alapvető büntető-jogpolitikai álláspontját az általa fontosnak tartott kérdésekben. Erre pedig – mivel a teljes kódex csupán 1961-ben született meg – az egyéb, rendelkezésre álló jogforrásokban látott lehetőséget, erre példa a 2560/1949. (III.19.) Korm. rendelet is. Ez a folyamat végső soron tehát a büntetőjog többsíkú, több normában szabályozottá válását eredményezte. A társadalmi tulajdon kiemelt védelme legalábbis mindenképpen ilyen differenciáltan kodifikálttá, több szinten

[398] Csupán az összehasonlítás kedvéért említjük meg, hogy például lopás vétségéért a Csemegi-kódex ekkor még hatályban lévő Különös Része (339. §.) egy évig terjedő fogházzal büntette az elkövetőt. Ez tehát azt jelentette, hogy ugyanaz a cselekmény közönséges – magántulajdonban lévő dologra elkövetett – lopás esetén egy évig terjedő fogházzal, míg társadalmi tulajdonban álló dologra elkövetve öt évig terjedő börtönnel volt fenyegetve. Önmérsékletet tanúsított a jogalkotó ugyanakkor azzal, hogy továbbra is kihágásnak minősültek a törvényerejű rendeletben említett, társadalmi tulajdon ellen irányuló bűncselekményeket, ha a vagyontárgy értéke a harminc forintot nem haladta meg.

[399] A kifejezés nem elírás, valóban bűnszövetkezetet említ a normaszöveg.

szabályozottá vált, mivel a magántulajdont a Csemegi-kódex Különös Részében szabályozott tényállások védték, míg a társadalmi tulajdont a már említett, illetőleg a későbbiekben említendő külön normák óvták. Kérdés persze, hogy miért nem a még hatályos Csemegi-kódexet, illetőleg annak Különös Részét módosították. Ennek valószínűleg inkább ideológiai, mintsem szakmai okai lehettek, amelyről jogszabályi preambulumok, illetve miniszteri indokolások is tanúskodnak.[400] Az 1950. évi 24. törvényerejű rendelet tehát újabb lépés volt a büntetőjog dezintegrációjának útján, amelynek végül majd a szocialista Btk. vetett gátat, és integrálta ismét egy normába a büntetőjog alapvető szabályait.

A tvr. hatályba lépését követően a társadalmi tulajdon védelme továbbra is alapvetően determinálta a büntető-jogalkotást, s annak egyik központi elemeként deklarálhatjuk. Ennek egyik ékes bizonyítéka a Btá. preambuluma: „*a büntetőtörvénykönyv új általános része annak a gazdasági, társadalmi és politikai átalakulásnak felel meg, amely a felszabadulást követően országunkban végbement, s azokat a büntetőjogi alapelveket foglalja törvénybe, amelyek a szocializmus építésének érdekeit, a társadalmi tulajdon védelmét szolgálják.*” Ez a deklaráció – párhuzamba állítva az Alkotmány rendelkezéseivel – nyilvánvalóan hangsúlyváltásokkal ugyan, de alapvetően hosszú évtizedekre meghatározta a jogalkotónak a társadalmi tulajdon büntetőjogi – s egyáltalán jogi – védelméhez való viszonyát.

Az egységes – ma már tudjuk: 1961-es – kódex megalkotására vonatkozó feladatok végrehajtása során, a büntetőpolitikai célkitűzések elérése érdekében a jogalkotásra is bizonyos tennivalók hárultak, amelyek között elsősorban a társadalmi tulajdon büntetőjogi védelméről szóló 1950. évi 24. tvr. módosítása vált szükségessé, melyre a társadalmi tulajdon büntetőjogi védelméről szóló 1950. évi 24. törvényerejű rendelet módosításáról, illetve kiegészítéséről szóló 1956. évi 11. törvényerejű rendelettel került sor. A 1950. évi 24. tvr. alapvető, koncepcionális módosítását a Btá. hatályba lépése (is) indokolta. A Btá. 11. §-a kimondta, hogy „*büntetni kell a gondatlanságból elkövetett bűntettet is, kivéve, ha a*

[400] Lásd például 1950. évi II. törvény általános indokolását: „A bűntettekről és vétségekről szóló büntetőtörvénykönyv (1878. évi V. tv.) a liberálkapitalizmus jogalkotásának jellegzetes terméke, és mint ilyen magán viseli keletkezése korának bélyegét. Minden büntetőtörvénykönyv a fennálló állami, gazdasági és társadalmi rend megvédésének eszköze; ámde alig lehet kétséges, hogy az a büntetőtörvény, amely a kapitalista termelésen nyugvó gazdasági és társadalmi rend megvédelmezésére volt hivatott, nem lehet alkalmas arra, hogy a népi demokrácia rendjét a dolgozó nép ellenségeivel szemben megoltalmazza.”

törvény csak a szándékos elkövetés büntetését rendeli." A normaszöveg alapján tehát – szemben a hatályos Btk. megoldásával – külön utalás nélkül büntetendő volt a gondatlan elkövetés is. Az 1950. évi 24. tvr. a társadalmi tulajdon gondatlan megrongálását is hat hónaptól öt évig terjedő börtönnel büntette. A büntetési tételnek ez a kirívó aránytalansága a gyakorlatban sokszor helytelen döntést eredményezett; a bíróság kénytelen volt egészen kis jelentőségű gondatlan magatartásokat is a kizárólag szándékosan elkövethető egyéb vagyon elleni bűntettekkel azonos megítélés alá vonni, ami természetszerűleg a konkrét büntetésre sem maradhatott hatástalan. A bűnösség kapcsán eszközölt további módosítást is az új tvr. Az 1950. évi 24. tvr 6. §-a kifejezetten nem rögzítette, hogy a társadalmi tulajdon felgyújtása vagy felrobbantása csak szándékosan követhető el. A bírói gyakorlat a Btá. 11. §-a folytán e rendelkezések alá vonta a társadalmi tulajdon sérelmére gondatlanul elkövetett tűz- vagy robbanásokozást is, ami ennélfogva halállal fenyegetett bűntetté vált. A gondatlan cselekmények halálbüntetéssel való fenyegetése azonban már ekkor sem felelt meg a jogalkotó szándékának, így nem volt mellőzhető e tekintetben sem a módosítás (Perényi, 1951: 398–402). Úgyszintén involválta a módosítást az a szabály, amely halálbüntetéssel fenyegette a társadalmi tulajdonban lévő vagyontárgy felgyújtását abban az esetben is, ha a cselekmény egyébként nem volt például állam elleni bűncselekménynek, vagy más, fokozottan társadalomra veszélyes cselekménynek tekinthető (például valós veszélyt nem jelentő felgyújtása a vagyontárgynak). E módosítások következtében az új tvr. a társadalmi tulajdon hanyag kezelésén felül a gondatlan rongálás eseteit, valamint a társadalmi tulajdon sérelmére elkövetett tűz- és robbanás gondatlan okozását is egy szakasz alá vonta, és azokat hat hónaptól két évig terjedő börtönbüntetéssel fenyegette, minősített esetként szabályozva az e cselekmények általi különösen nagy kár okozását. Alapvető jogpolitikai szemléletváltás is megfigyelhető az új tvr.-ben, ugyanis egyfelől az eset összes körülményeinek mérlegelése folytán csekélyebb súlyúnak minősülő cselekményeket egy évig terjedő börtönbüntetéssel fenyegette, másrészt e csekélyebb súlyú cselekményeket – külön feltételek fennállása esetén – fegyelmi úton is elbírálhatóvá tette.

Az 1956. évi 11. törvényerejű rendeletben a jogalkotó – talán megérezve a forró ősz hűvös előszelét – differenciáltabb rendszert hozott létre, és – figyelemmel a korábban már említett eltérő büntetési tételekre – szélesebb körben lehetővé tette az egyéniesítést, s igyekezett az egyes deliktumok mögött meghúzódó társadalomra veszélyességet reálisabban, a valós életviszonyoknak megfelelően értékelni, s ezt a büntetési tételkeretek

jelentős módosításával kifejezésre juttatni (Békés–Borbíró, 1958: 92–105).

A korábbiakban már utaltunk rá, hogy gyakori jogalkotói hivatkozás volt az ’50-es években az, hogy a büntetőjog különböző szintű jogforrásokban történő szabályozása azért szükséges, mert amíg nem jön létre egy egységes, a szocialista elveken nyugvó büntető törvénykönyv, addig az eltérő társadalmi szemléletű Csemegi-kódex nem alkalmas a társadalmi tulajdon fokozottabb büntetőjogi védelmének garantálására. Néhány esztendővel később azonban új jogszabály született, amely ezt a hivatkozási alapot végképp megszüntette, ugyanis elfogadták a Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről szóló 1961. évi V. törvényt. E norma azon túl, hogy az általános részt a Btá. szemléletét alapvetően megőrizve rekodifikálta, hatályon kívül helyezte a jogalkotónak mindezidáig sok problémát okozó Csemegi-kódex Különös Részét,[401] és egy új, egységes kódexet hozott létre. A törvény XVI. fejezete érdekes jogtechnikai megoldást tükröz, ugyanis a fejezet megjelölését követően *A társadalmi tulajdon elleni bűntettek* címet rögzítette, majd – közvetlenül ez után, viszont már a következő sorban – szerepel *A személyi javak elleni bűntettek* (al)cím.[402] A jogalkotó tehát beépíti e fejezetbe a személyi javak ellen elkövetett cselekményeket, s a jogi tárgy részbeni különbözőségére tekintettel sem szabályozza azokat önálló fejezetben.[403] A norma szövegezéséből viszont egyértelmű állásfoglalást nem lehet levonni arra vonatkozóan, hogy melyik cím tekinthető „főcímnek”, illetőleg hogy állt-e egyáltalán ilyen differenciálás a jogalkotó szándékában, vagy a két cím egymás mellé rendeletnek tekintendő, s pusztán (jog)technikai kényszerből kellett valamelyiket előrébb elhelyezni. A tényállások fejezeten belüli csoportosítása sem feltétlenül segít kideríteni a jogalkotó elképzelését, tekintettel arra, hogy előbb a lopás (291. §.), a sikkasztás (292. §.), a csalás (293. §.), a hűtlen kezelés (294. §.) alaptényállásait szabályozta a jogalkotó, ehelyütt mellőzve azonban a büntetési tétel meghatározását, pusztán a tényállási elemek meghatározására került sor. A társadalmi tulajdon jelentőségét előtérbe helyező jogpolitikai koncepcióból kiindulva azonban talán nem alaptalan a megállapításunk, miszerint *A személyi javak elleni bűntettek* csupán alcímként funkcionált, de legalábbis másodlagos

[401] A teljesség kedvéért természetesen azt is meg kell jegyeznünk, hogy a vagyon elleni deliktumok tekintetében – bár a szocialista törvényhozás a Csemegi-kódex iránti fenntartását gyakran egyértelművé tette – a főbb tényállások relációjában bizony megőrizte az 1878. évi V. törvénycikk szellemiségét, többször még a normaszövegét is.

[402] A cselekmények vagyon elleni jellege nem kap szerepet egyik címben sem.

[403] A kodifikáció koncepciójának értékelésére lásd például: Ádám, 1959: 234–237.

jelentőségűvé vált. Szembeötlő és alapvető különbség a társadalmi tulajdon sérelmére, illetve a személyi javak ellen irányuló deliktumok szabályozása körében például az, hogy míg a személyi javak ellen elkövetett lopás, sikkasztás, csalás, illetőleg hűtlen kezelés három évig terjedő szabadságvesztéssel volt büntetendő, addig a társadalmi tulajdon sérelmére elkövetett előbbi cselekményeket hat hónaptól öt évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegette a törvény.

Az 1961. évi V. törvény a két tulajdoni formát tehát élesen megkülönböztette, s e differenciáláshoz eltérő jelentőséget kapcsolt. Ez megmutatkozott egyfelől a társadalmi tulajdont károsító egyes bűncselekményeknek a személyek javai ellen elkövetett hasonló cselekményekhez képest súlyosabb büntetési tételeiben, másfelől abban, hogy bizonyos cselekmények csak a társadalmi tulajdonra elkövetve valósítottak meg bűncselekményt, a személyek javai ellen elkövetve nem (László, 1991: 373). Ilyen speciális deliktum volt például a gondatlan rongálás, amely csak társadalmi tulajdonra elkövetve volt büntetendő.[404]

A szocialista Btk. a társadalmi tulajdon fokozott büntetőjogi védelmének rögös útján fontos mérföldkő. Az egyik legfontosabb érdeme az volt, hogy egy egységes, komplex szemléletű kódexbe integrálta a korábban sokféle normában és több szinten szabályozott joganyagot. Mindezeken túlmenően az is kiemelendő, hogy a két tulajdoni formára elkövetett deliktumok büntetési tételei közötti differenciálást csökkentette, s azok a kirívóan súlyos büntetési tételek kikerültek a szabályanyagból, amelyek például az 1950. évi 24. törvényerejű rendeletre voltak jellemzőek. A gyakorlatban a közelítés azt jelentette, hogy – kiindulva a 1978. évi IV. törvényben ismert és egyébként az 1961. évi V. törvényben is nagyon hasonlóan rögzített tételkeretekhez – általában egy büntetési tétellel szigorúbb büntetést rendelt a jogalkotó a társadalmi tulajdon sérelmére történő elkövetésnél alkalmazni változatlan tényállás esetén. Szintén fontos sajátossága volt az a rendkívül előremutató szabálya a törvénynek, amely szerint, ha a társadalmi tulajdont vagy a személyek javait károsító lopás, sikkasztás, csalás, hűtlen kezelés,

[404] A társadalmi tulajdont károsító rongálásban állapította meg a bűnösségét a bíróság annak az elkövetőnek, aki a termelőszövetkezet főmezőgazdászaként a tsz földjén végeztetett talajmunkákat, s eközben régészeti leletek kerültek elő a földből. Az elkövető – bár felismerte a leletek muzeális jellegét – utasította a dolgozókat a földmunka folytatására, amely során megrongálták a leletek egy részét (Legf. Bír. Eln. Tan. B. törv. 549/1975). Egyéb bűncselekmények mellett a társadalmi tulajdont károsító gondatlan rongálásban állapította meg a bűnösségét a bíróság annak az elkövetőnek, aki gépkocsijával megcsúszva egy másik – állami vállalat tulajdonában lévő – járműnek ütközött (PKKB 6.B.33748/1964).

orgazdaság vagy rongálás az eset körülményeire – különösen a kár nagyságára, az elkövető személyi körülményeire, a bűntett indítékára és az elkövetés módjára – tekintettel a bűntett kisebb súlyú volt, akkor enyhébb büntetéssel fenyegette az elkövetőt a jogalkotó. Feltétlenül utalnunk kell arra a – vizsgálódásunk szempontjából rendkívül jelentős – tényre, hogy a jogalkotó a kisebb súlyú büntettek vonatkozásában azonos elbírálás alá vonta a társadalmi tulajdont és a személyek javait károsító deliktumokat. E tekintetben tehát megszűnt a differenciálás, s ez az egyik – bár talán kevesek által felismert és ekként még nem aposztrofált – előfutára annak a folyamatnak, amely a történelmi változások következtében lezajló, rendszerváltásnak nevezett folyamat eredményeként azzal zárult, hogy a jogalkotó már az Alkotmány szintjén is egyenlőségjelet tett a társadalmi és a személyes tulajdon közé, s ez a jogállam kritériumainak megfelelően majd a Büntető Törvénykönyv szabályainak módosulását involválva, a büntetőjogban is manifesztálódott.

A társadalmi tulajdon büntetőjogi védelmét változatlan formában közel tíz esztendeig szolgálta a szocialista Btk. 1971-ben azonban olyan átfogó reformot élt meg a törvény, amely alapjaiban érintette az általunk vizsgált területet is. Az 1971. évi 28. törvényerejű rendelet – 1972. január 1-jei hatállyal – azon túlmenően, hogy valóban generális jelleggel revideálta a vagyon elleni deliktumok körét, szemléletét tekintve is új alapokra helyezte a társadalmi tulajdon fokozottabb védelmének büntetőjogi szabályozását. Valóban – miként látjuk majd – alapvetően átértékelődött a vagyon elleni deliktumok rendszere. A társadalmi tulajdont károsító és a személyek javai ellen elkövetett bűncselekmények külön törvényi szabályozása a szocialista Btk.-ban megfelelt a fennálló gazdasági-társadalmi viszonyoknak. A büntetőjogi védelem szempontjából ez a megkülönböztetés azonban a ’70-es évek elejére már nem tűnt indokoltnak, létrejöttek ugyanis azok a gazdasági és jogi feltételek, amelyek alapul szolgálnak a társadalmi és a személyi vagyon büntetőjogi védelmének egységes rendezésére. Látható tehát, hogy a tvr. nem a jogi tárgyak különbözőségére figyelemmel változtatott a szabályozási elveken – hiszen a differenciálást a deliktumok többségének relációjában meg is szüntette –, hanem elsősorban praktikus szempontokat kívánt előtérbe helyezni (Bodgál et al., 1981: 491). Ilyen szempont volt például az, hogy a társadalmi tulajdon fokozottabb büntetőjogi védelmét már nem a normaszöveg szintjén kívánta biztosítani, hanem azt a bíróságokra bízta. A büntetési tételek és a minősítő körülmények egységesítésével ugyanis természetesen nem kívánta csökkenteni a társadalmi tulajdon (vagyon) büntetőjogi védelmét, azonban

úgy értékelte, hogy a társadalmi tulajdont károsító cselekmények társadalomra veszélyessége a büntetési kereten belül megfelelően értékelhető. A két tulajdoni forma egységes védelmének elve alól a norma három esetben tett kivételt: a hanyag kezelésre, a gondatlan rongálásra, valamint a feljelentési kötelezettség elmulasztására vonatkozó rendelkezéseknél. Ezekben az esetekben a társadalmi tulajdon és a személyi tulajdon közötti eltérések továbbra is a különbségtétel fenntartását indokolták. E rendelkezések egységesítése vagy a társadalmi tulajdon védelmének csökkenését, vagy pedig a személyi tulajdon elleni bűncselekmények körének indokolatlan kiterjesztését eredményezték volna. A két tulajdoni forma büntetőjogi védelmének egységes rendezése szükségessé tette a XVI. fejezet címének megváltoztatását is. Minthogy az e fejezetben elhelyezett rendelkezések nemcsak a tulajdonjogot, hanem minden vagyoni jogosítványt védtek, a tvr. a fejezet címéül az addigra már általánosan is elfogadottá vált: „*A vagyon elleni bűncselekmények*" megjelölést vette fel. Mindezeken túl kiemelt jelentőségű az 1971. évi 28. törvényerejű rendelet a hazai jogfejlődés szempontjából, mert megszüntette a halálbüntetés alkalmazásának lehetőségét a vagyon elleni cselekmények körében, és szélesítette a csekélyebb súlyú cselekmények körében a vagylagos szankciók alkalmazásának lehetőségét (Györgyi, 1984: 94).

Nem sokkal az 1971. évi 28. tvr. hatályba lépését követően a jogalkotónak hiányérzete támadt. Úgy vélte, hogy – habár nagy ívű, novelláris, s mint láttuk alapvető változásokat hozó módosítás volt a '71-es – csupán egy új kódex tudja biztosítani az általa is elvárt szinten a társadalom védelmét. E megfontolás alapján 1974-ben megkezdődtek az Igazságügyi Minisztériumban az új Büntető Törvénykönyv előkészítésének munkálatai.[405] A kodifikációs bizottság az új törvény előkészítése során – a vagyon elleni bűncselekmények vonatkozásában – több olyan kérdéssel is foglalkozott, amelyek részben teoretikus, részben praktikus jelentőséggel bírtak. A törvény előkészítése során a kodifikációs bizottság azt javasolta – s ezzel a koordinációs bizottság is egyetértett –, hogy a két tulajdoni forma egységes büntetőjogi védelmének koncepcióját az új büntető törvénykönyv is kövesse, mivel a kodifikációs bizottság úgy ítélete meg, hogy „*az 1971. évi módosítás indokai változatlanul fennállnak"* (László, 1991: 373). E deklarációnak megfelelően az új törvény tehát megtartotta a társadalmi, illetőleg a személyes tulajdon elleni cselekmények egységes szabályozását, két vonatkozásban tartva csupán meg a kollektív tulajdon preferáltságát: az

[405] Részletesebben lásd Bárd, 1978: 762–766.

egyik a hanyag kezelés tényállása volt, a másik pedig a gondatlan rongálás szabályozása. Emellett fontos nóvuma volt a kódexnek a vagyon elleni deliktumok minősített eseteinek egyszerűbb meghatározása, valamint e körben a büntetési tételek mérséklése: vagyon elleni bűncselekményért a legsúlyosabb kiszabható büntetés a két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés volt.

3. A rendszerváltás utáni időszak

Láthattuk, hogy csupán két tényállás relációjában maradt meg a törvényi differenciáltság, míg a többi deliktum viszonylatában a jogalkotó nem tett különbséget a társadalmi, illetőleg a személyi tulajdon sérelmére történő elkövetés büntetőjogi értékelése tekintetében, azt a bíróságok büntetéskiszabási gyakorlatára bízta. Ez az állapot a rendszerváltás időszakáig állt fenn. Hazánkban – mindenki előtt ismerten – 1989–90-ben olyan változások mentek végbe, amelyek alapjaiban megváltoztatták az ország társadalmi és jogi berendezkedését. E folyamat természetesen elsők között érintette az Alkotmányt. Bár többször fogtak neki új Alkotmány kidolgozásának, azonban az új idők új kihívásainak mégis az 1949. évi XX. törvény módosításával próbáltak megfelelni, mivel ekkor még az új Alkotmány elfogadásához szükséges politikai konszenzus – s leginkább a parlamenti többség – nem volt meg.

Vizsgálódásunk szempontjából kiemelt fontossággal bír az Alkotmány módosításainak köréből az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény. E norma az Alkotmány I. fejezetének szövegét újra cserélte, s e változtatás érintette bizony hazánk gazdasági rendszerének alapjait is. A törvény 2. §-a az Alkotmány 9. §. (1) bekezdésébe iktatva megállapította, hogy „*Magyarország gazdasága a tervezés előnyeit is felhasználó piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.*” A jogalkotó ezzel egyértelműen állást foglalt a két tulajdoni forma azonos szintű védelme mellett, amely természetesen annak büntetőjogi védelmére is kiterjedt. Pontosabban ki kellett volna terjednie. Azaz a társadalmi tulajdon utolsó büntetőjogi bástyáját jelentő hanyag kezelés, illetőleg a gondatlan rongálás tényállásának revideálása sem lett volna mellőzhető. A jogalkotó azonban – talán a rendszerváltás bódító áramlatától elalélva – figyelmen kívül hagyta a jogrendszer koherenciájának – legalább elvi síkú – megteremtését, s nem módosította a Büntető Törvénykönyv vonatkozó rendelkezéseit. Ez azt eredményezte, hogy – bár az Alkotmány a különböző tulajdoni formák egyenjogúságát

expressis verbis rögzítette – a Btk. továbbra is tartalmazta a társadalmi tulajdon fokozott védelmére vonatkozó rendelkezéseket. Ez a diszkrepancia azonban annak ellenére sem tűnt fel a törvényhozónak, hogy az Alkotmánybíróság több alkalommal állást foglalt az Alkotmány 9. §. (1) bekezdésének értelmezését illetően a tulajdoni formák azonos védelméről az Alkotmány által elismert köz- és magántulajdon közötti egyenlő elbánás biztosítása érdekében.[406] Az ellentmondást az Alkotmánybíróságnak kellett feloldania, erre 1992-ben került sor. A 6/1992. (I.30.) AB határozat – egyebek mellett – megállapította a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 320. §-ának, valamint a 324. §. (6) bekezdésének alkotmányellenességét, ezért azokat megsemmisítette. Az indítványozó azt kifogásolta, hogy a Btk.-nak a hanyag kezelést szabályozó 320. §-a ellentétes volt az Alkotmány 9. §-ával, amely szerint a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesült, mivel a társadalmi tulajdonnak nagyobb büntetőjogi védelmet biztosított, mint a magántulajdonnak. Utóbb az indítványozó kiterjesztette indítványát a Btk. – a társadalmi tulajdon gondatlan rongálását büntetni rendelő – 324. §. (6) bekezdésére is. Megjegyzendő, hogy bár az 1961. évi V. törvény 298. §-ában szabályozott hanyag kezelés a társadalmi tulajdon fokozottabb védelmére irányult, s a gondatlan elkövetést rendelte büntetni, de ugyanez büntető tényállás körébe sorolta a magánvagyonban elkövetett sérelmeket is, ha a vagyont valaki hatósági megbízatás alapján gondozta, illetve felügyelte (gyám, gondnok). Ennyiben a szabályozásnak kevésbé volt diszkriminatív éle, hiszen a magánvagyon azon csoportjait, ahol a közvetlen tulajdonos akadályoztatva volt objektív okok miatt a vagyon gondozásában, preferáltabb védelem alá helyezte. Élesen elkülönül ezektől az 1978. évi Büntető Törvénykönyv megalkotása. Ennek – a fentiekben is támadott – 320. §-a a hanyag kezelést, mint gondatlan cselekményt csak a társadalmi tulajdon védelmére kodifikálta: „*a személyi tulajdonban álló vagyon kezelésével kapcsolatos hanyag kezelés nem állapítható meg, a károsodás miatt a kezelő a polgári jog rendelkezései értelmében felel.*”[407] Tehát az 1978. évi törvényhozás a korábbi, ha nem is teljesen egyenlősítő, de legalábbis fontos kérdésekben arra törekvő, egyenlő tulajdoni szemlélettel szemben gyökeresen szakított, a társadalmi tulajdonnak adva abszolút priorítást a büntetőjog eszközeivel. Nyilvánvalónak tűnik, hogy egy ilyen differenciálás csak az akkori politikai szándékok, s nem a büntetőjogi

[406] Lásd például a 21/1990. (X.4.), a 7/1991. (II.28.) és a 27/1991. (V.20.) AB határozatokat.
[407] Az 1978. évi IV. törvény 320. §-ához fűzött miniszteri indokolás.

fejlődés eredményeként manifesztálódhatott jogszabályi formában.

A rongálás esetében hasonlóan alakult a jogi szabályozás, mint ahogyan a hanyag kezelésnél. Meg kell jegyeznünk, hogy a gondatlan rongálást mindenfajta köztulajdon ellen csak az 1961. évi V. törvény rendelte büntetni. Ez a törvény, hasonlóan a hanyag kezelés tényállásához, s a korábbi magyar büntetőjog változásai alapján, bárki tulajdona ellen elkövetett rongálást büntette szándékosság esetén, de a gondatlan elkövetést külön kiemelte, s külön büntetni rendelte, ha azt társadalmi tulajdon sérelmére követték el. Lényegében ez a szabályozás változatlan tartalommal került át az 1978. évi IV. törvénybe. Az Alkotmánybíróság kiemelten hangsúlyozta a fent említett tulajdonok közötti egyenjogúságot, különösen az egyenjogúságából következő egyenlő védelmet. A taláros testület külön is kiemelte a 27/1991. (V.20.) AB határozatában, hogy az Alkotmány 9. §. (1) bekezdése sem jelentette a tulajdoni formák megkülönböztetését, hanem ellenkezőleg, a tulajdonnak bármely formától független védelmét fogalmazta meg. Az Alkotmánybíróság említett döntése szerint ez a védelem jelentkezett az Alkotmány 13. §. (1) bekezdésében is, amely szerint a Magyar Köztársaság biztosította a tulajdonhoz való jogot. Ám, ahogy arra a 21/1990. (X.4.) AB határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott, az Alkotmány 9. §. (1) bekezdésében nem a tulajdoni formák felsorolását tartalmazta, nem azok között tett különbséget, hanem ellenkezőleg: a tulajdon bármely formájára nézve diszkrimináció-tilalmat fogalmazott meg. E szempontból tehát a Büntető Törvénykönyvnek a hanyag kezelésre és a rongálásnál a társadalmi tulajdon ellen gondatlanságból elkövetett cselekményekre vonatkozó rendelkezései sértették a jogállam által is megkövetelt egyenlő elbánás elvét, azaz bármilyen tulajdon számára egyenlő védelem nyújtásának a kötelezettségét.

1992-óta az Alkotmánynak és az Alkotmánybíróság verdiktjének köszönhetően tehát nem volt hazánkban legális lehetőség arra, hogy a fokozott büntetőjogi védelem a társadalmi tulajdon tekintetében érvényesíthető legyen. Ahhoz, hogy a distinkció ismét alkalmazható legyen szükséges, hogy az Alkotmány ne tartalmazzon erre vonatkozóan olyan rendelkezést, amellyel összevetve a Büntető Törvénykönyv rendelkezését, levezethető lenne annak alkotmányellenessége. Ez magyarul azt jelenti, hogy ne legyen az Alkotmányban rögzítve a köz- és magántulajdon egyenlőségének elve. Ugyanakkor az ilyen kritérium nem feltétlenül lesz követelmény, ha az Alkotmánybíróság 6/1992-es határozatát tüzetesebben megvizsgáljuk. Ez ugyanis kimondja, hogy a diszkrimináció tilalma nem értelmezendő úgy, hogy kellő alkotmányos indok esetén a jogalkotó ne

különböztethessen a tulajdon büntetőjogi védelmében. A tulajdon tárgyának közösségi rendeltetése, közszolgáltatásra szánt használata, közcélú hasznossága alapja és alkotmányosan igazolható indoka lehet a szigorúbb büntetőjogi védelemnek. A pozitív diszkrimináció abban is megnyilvánulhat, hogy a gondatlan elkövetést is büntetik. Kérdés ezek után viszont, hogy ha a korabeli szabályozásra nemet mondott az Alkotmánybíróság, mert diszkriminatív, akkor milyen feltételek mellett engedné érvényesülni mégis a megkülönböztetett büntetőjogi védelmet?

Ilyen előzményeket követően érkeztünk el 2012. január 1-jéhez. E nap vizsgálódásunk szempontjából két ok miatt is fontos. A Büntető Törvénykönyv e naptól kezdve több ponton is módosult, melyek közül az egyik legjelentősebb a költségvetési csalás tényállásának beiktatása volt, másrészt e napon lépett hatályba Magyarország Alaptörvénye, amely nem tartalmazza az 1949. évi XX. törvény – már hivatkozott – 9. §-ában foglaltakat, vagyis annak deklarálására nem került sor, hogy hazánkban a köz- és a magántulajdon egyenlő védelemben részesül. Az egyenlő védelem jelenti egyfelől azt, hogy azonos elkövetési magatartás mellett nem rendeli súlyosabban büntetni a jogalkotó a társadalmi tulajdon sérelmére történő elkövetést, valamint, hogy a társadalmi tulajdon sérelmére ugyanolyan elkövetési magatartásokkal lehet megvalósítani a bűncselekmény(eke)t, mint a személyes tulajdon esetén – vagyis a jogalkotó nem húzza meg szélesebben az elkövetési magatartások lehetséges körét –, illetőleg azt is, hogy a társadalmi tulajdon elleni cselekmények esetén nem határoz meg átfogóbb, súlyosabb eredményt (például kár helyett vagyoni hátrányt). Ez utóbbi tükröződik például a 2012. január 1-jén hatályba lépett költségvetési csalás[408] tényállásában, ahol – a Btk. 318. §-ában meghatározott „kárt" okozó csalással szemben – „vagyoni hátrány" okozásáról rendelkezik a tényállás. E védelem azért biztosít a tényállásban megjelölt költségvetést – s így például a magyar központi vagy helyi önkormányzati költségvetést – érintő megtévesztő magatartásokkal ellen fokozottabb büntetőjogi védelmet, mert a vagyoni hátrány a vagyonban okozott kár[409] mellett magába foglalja az elmaradt vagyoni előnyt is. Ennek értékelése pedig azt is eredményezheti, hogy – a Btk.-ban meghatározott értéksávokat figyelembe véve – súlyosabb megítélés, azaz magasabb büntetési tétel alá esik a cselekmény, mintha kizárólag a kár kerülne értékelésre, amint azt például a

[408] 2012. évi C. törvény, 310. §.

[409] A 2012. évi C. törvény, 137. §. 5. pontja szerint a kár a bűncselekménnyel a vagyonban okozott értékcsökkenés.

csalás[410] tényállása kapcsán rögzítette a jogalkotó.

Vizsgálódásunk szempontjából érdekes, hogy az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése rögzíti azt, hogy „*a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja*", ugyanakkor ilyen megállapítás az állami tulajdon tekintetében hiányzik. Vagyis az Alaptörvény nem sorolja – legalábbis expressis verbis – az állami tulajdont a köztulajdon kategóriájába, azt azonban rögzíti, hogy „*az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.*"[411] Amint az alaptörvényi rendelkezésből is kiderül: a jogalkotó kifejezetten – és mint látjuk – fokozottan védi a nemzeti vagyont. A társadalmi tulajdon modern megfelelője tehát – legalábbis magyar relációban – a nemzeti vagyon, amely az állami és az önkormányzati vagyont foglalja magába.[412] Kérdés, hogy ezen alapnorma szintű deklaráció pusztán jogpolitikai állásfoglalásnak tekinthető, avagy a nemzeti vagyon fokozottabb büntetőjogi védelmének legmagasabb szintű megalapozását jelenti? Annak megítélése tehát, hogy szükséges-e a társadalom vagyonát, tulajdonát a büntetőjog eszközeivel fokozottabban védeni, a jogalkotó döntési kompetenciájába tartozik, s jogpolitikai állásfoglalást igényel. Hazánkban az elmúlt évtizedekben mindkét megoldásra láttunk példát.

Felhasznált irodalom

Ádám György (1954): A társadalmi tulajdon védelme hatályos büntetőjogunkban. In: *Magyar Jog*. 1. évf., 8. sz., 234–237. o.

Bárd Károly (1978): Vita a Büntető Törvénykönyv Tervezetéről. In: *Magyar Jog*. 25. évf., 8. sz., 762–766. o.

Békés Imre–Borbíró László (1958): A társadalmi tulajdon büntetőjogi védelmének kérdéseiről. In: *Rendőrségi Szemle*. 6. évf., 2. sz., 92–105. o.

Bodgál Zoltán–Bodrogi Károly–Erdősy Emil–Fonyó Antal–Gál Andro–Gáspár Gyula–Kovács Lajos–Pintér Jenő–Wéber Gyula (1981): *Magyar Büntetőjog különös rész*. Budapest: BM Könyvkiadó.

[410] 2012. évi C. törvény, 318. §.

[411] Magyarország Alaptörvénye, 38. cikkének (1) bek.

[412] Feltétlenül utalnunk kell azonban arra is, hogy a társadalmi tulajdon bizonyos vonásait felfedezhetjük például az Európai Unió tulajdonának relációjában is.

Gyarmathy István (1954): *A társadalmi tulajdon*. Budapest: Jogi és Államigazgatási Könyv- és Folyóirat Kiadó.
Györgyi Kálmán (1984): *Büntetések és intézkedések*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Kiadó.
Kálmán György (1951): A tulajdon elleni bűncselekmények új szabályozásához. In: *Jogtudományi Közlöny*. 6. évf., 5. sz., 281–283. o.
László Jenő (szerk.) (1991): *Az 1978. évi IV. törvény (Btk.) előkészítése*. Budapest: IM.
Perényi János (1951): A vagyon elleni bűncselekmények a népi demokráciákban. In: *Jogtudományi Közlöny*. 6. évf., 7. sz., 398–402. o.
Timár István (1951): A társadalmi tulajdon büntetőjogi védelme. In: *Jogtudományi Közlöny*. 6. évf., 1. sz., 30–33. o.

Felhasznált jogszabályok és jogesetek jegyzéke

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
1878. évi V. törvénycikk magyar büntetőtörvénykönyv a bűntettekről és a vétségekről
1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról
1948. évi XLVIII. törvény a büntetőtörvények egyes fogyatékosságainak megszüntetéséről és pótlásáról
1950. évi II. törvényt a büntetőtörvénykönyv általános részéről
2012. C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
21/1990. (X.4.) AB határozat
7/1991. (II.28.) AB határozat
27/1991. (V.20.) AB határozatokat
Legfelsőbb Bíróság Elnökségi Tanácsa B. törv. 549/1975
Pesti Központi Kerületi Bíróság 6.B.33748/1964

Felelős kiadó: Szikora Veronika, dékán
Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar
Nyomdai kivitelezés: Főnix Média Bt.

ISBN 978-963-473-211-2

Az egyre terjedő közvélekedés szerint a közpénzeket „ellopják”. E jelenség elleni védekezéshez a legtöbbször a felelősségre vonást, nem ritkán a rendőri eljárások megindítását társítják, mint eszközt. Árnyaltabb megközelítések szerint viszont inkább a folyamat-ellenőrzést kellene hatékonyabbá tenni az ilyen helyzetek elkerülése érdekében. Kutatásunk ezt a hozzáállást követve, a közpénzek keletkezéskori folyamatainak helyes értelmezési tartományait törekszik kijelölni. Kiinduló koncepciónk szerint már a közpénzek létrejöttekor kell tervezetten és kontroll alatt működnie a kormányzati stratégiaalkotásnak, valamint a döntéshozatalnak. Így kalkulálható – nem egyszerűen csak passzívan követő – a felhasználások közösségi rendeltetésének meghatározása. A helyes és célszerű gyakorlatokat egy változó világgazdasági és átalakuló integrációs környezetben keressük.

Könyvünk fejezetei elsősorban azokat a jogi és szabályozási viszonyokat vizsgálják, amelyek révén létrejönnek államháztartási-költségvetési és vagyonelemek, illetve államháztartáson kívüli, de kormányzati rendelkezés alatt álló eszközök.. Az közpénzvédelem tipikusnak tekinthető – például büntetőjogi – eszközei mellett látszólag közvetett, koncepciónkhoz viszont illeszkedő témákat hoztunk összefüggésbe a közpénzek felhasználásával, mint amilyen a PPP konstrukcióban megvalósuló közfeladat-ellátás, az adóintézkedések vagy éppen a beruházásvédelmi szabályozások szerepe.

A kötet a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának szakmai bázisán, az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében készült. Ajánlható a költségvetési gazdálkodás és döntéshozatal különböző folyamataiban szerepet vállaló szakemberek számára, a szakpolitikák kialakításában résztvevő munkatársaknak és vezetőknek, valamint oktatóknak és társadalomtudományi érdeklődésű hallgatóknak.