



PÁZMÁNY *1635*
— *a l a p i t v a*

Pázmány Law Working Papers

2016/30

Wágner Tamás Zoltán

**Közpénzügyek a magyar és német
alkotmányban, különös tekintettel az
adósságfékre**

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Pázmány Péter Catholic University Budapest
<http://www.plwp.eu>

Közpénzügyek a magyar és német alkotmányban, különös tekintettel az adósságfékre

Absztrakt. *A 2008-as gazdasági válság és annak máig tartó hatása egyaránt azt jelzi, hogy az államadósság nem csupán gazdaságpolitikai kérdés: az adott ország jövője múlhat rajta. Mindez pedig odavezet, hogy az államok nem hagyhatják ki a pénzügyi rendelkezéseket alkotmányaikból, s így az adósságfékkel sem.*

A modern alkotmányoknak tehát biztosítaniuk kell a hosszú távú gazdasági stabilitást is. Tanulmányomban ezt a témakört fejtem ki részletesen. Elsőként a gazdasági-pénzügyi alkotmány fogalmát vizsgálom meg, majd rátérek az okokra. Ezt a részt követi az adósságfék fogalmának és típusának meghatározása, amit a tanulmány a német és a magyar szabályozás összehasonlításával zár le. Célom, hogy bebizonyítsam: az államadósság kérdése alkotmányos ügy.

A 2008-as gazdasági válság után vagyunk, mely az egész Európai Uniót megrázta. Számos tagállam, főként a mediterrán országok kerültek az összeomlás szélére. Görögország helyzete mind a mai napig bizonytalan: csak a folyamatos megszorító intézkedések elfogadása után juthat hozzá a nemzetközi hitelekhez. A válság a déli államokban sokkal súlyosabb volt, mint az északiak esetében. Ennek legfontosabb oka a fegyelmezetlen költségvetési politikában keresendő. Magyarországot is súlyosan érintették az események: a 2008 előtti laza költségvetési politika, s a nyomában járó eladósodás eredményezte gazdasági helyzet csak fokozta a válság hatásait. Éppen ezért nem tartom meglepőnek, hogy az új Alaptörvény elfogadásakor a jogalkotó speciális szabályokat iktatott be. A cél egyértelmű volt: az eddigi költségvetési gazdálkodással szakítani kell.

Tanulmányomban azzal a kérdéssel foglalkozom, hogy vajon érdemes-e az államoknak alkotmányukban foglalkozniuk az adósság problematikájával. Ebből a célból a magyar és a német alkotmányozást vetem össze.

Választásomat számos tényező is indokolja. Egyrészt Magyarország és Németország is az Európai Unió tagja. Mindez azzal jár, hogy a tagállamok szuverenitásuk egy részéről lemondanak. A klasszikus nemzeti-kormányközi szint mellé belép a szupranacionális szint is: olyan döntések kötelezőek egy ország számára, melyet maga nem fogadott el. Ez az elv érvényesül a gazdaságpolitika területén is, így nem túlzás azt kijelenteni, hogy ma már nincs tisztán tagállami gazdaságpolitika. Elég csak arra utalni, hogy minden uniós országnak konvergencia programot kell készítenie, a Bizottság folyamatosan vizsgálódik. Az új helyzet új megoldásokat is követel a tagállamoktól, hogy a megváltozott feltételeknek is meg tudjanak felelni.

Másrészt Németországban már 1969 óta létezik ilyen rendelkezés, a 2 ország között ráadásul a szoros történelmi-kulturális- gazdasági kapcsolatok is indokolják az elemzést.

Tanulmányomban elsőként a gazdasági, illetve a pénzügyi alkotmány témakörét járom körül. Itt a fogalmi keretek meghatározásán túl arra is törekszem, hogy bemutassam, milyen okok szolgálhatnak ennek alapjául. Ezt követően térek rá a német, illetve a magyar alkotmányban lefektetett szabályozásra. Itt szintén célszerűnek tartom, hogy a konkrét elemzés előtt felvázoljam a fogalmi kereteket, így többek között kitérek a lehetséges szabályozási módokra is. Emellett a fejezetben külön figyelmet fordítok az ún. felügyeleti szerveknek is (Költségvetési Tanács, illetve Stabilitási Tanács). Tanulmányom zárásaként pedig röviden értékelek, majd levonom a konklúziót.

Gazdasági alkotmány-pénzügyi alkotmány

Bármilyen pénzügyi szabályozás alkotmányba foglalása kapcsán sok emberben merül fel az, hogy ennek mi értelme van. Az ilyen kérdések szerintük elsődlegesen a közgazdászokra tartozik, a politika legfeljebb erre csak reflektálni tud. S erre a célra sokkal alkalmasabb a törvényi szint, mellyel a szükséges pillanatban könnyen tud élni a jogalkotó: akár új jogszabályt fogad el, akár a meglévőt módosítja.

Első látásra könnyen egyetérthetünk ezzel a meglátással, hiszen az alkotmány elsődlegesen politikai termék. Fő feladata a nemzeti egység szimbólumának kifejezésre juttatása, legfőbb értéke az egyéni szabadság és ezáltal az államhatalom korlátozottságának elismerése; meghatározza az államhatalmi ágak szerveit és rögzíti a köztük lévő viszonyt¹. Azonban a mai világban az állam gazdasági szerepvállalása nem kérdés, hanem tény².

¹Trócsányi László- Schanda Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba, HVGORAC, 2013; 31-32. old

²Tóth Tihamér: Az állam gazdasági szerepvállalásának versenyjogi keretei az EU-tag Magyarországon, elérhető: d2v00zwtz8um5e.cloudfront.net/images/publications/articles/2011/KLNY_TohtT.pdf; 143. old

Az állam számos módon tudja befolyásolni a piac szereplőit. Ilyennek tekinthetők a különféle adókedvezmények nyújtása, mellyel a külföldi befektetőket igyekszik az országba csábítani. A törvényhozás útján pedig lehetősége van az egyes szereplők mozgásterének szűkítésére, illetve bővítésére is. Éppen ezért alkotmányos biztosítékokra van szükség a gazdaság szférájában is, hogy megakadályozzuk az állami túlhatalmat. Ennek kapcsán érdemes idézni Nagy Gusztávot, aki ennek kapcsán így fogalmaz: „*Ahogy homo politicusként szükségképpen részei vagyunk a minket körülvevő közéletnek, úgy vagyunk homo oeconomicusaként is részesei a gazdasági folyamatoknak. Csakúgy, mint a közhatalomra, a gazdaságra is igaz, hogy nem önmagában, légiures térben létezik, hanem mindkét végről kötött- emberek működtetik, és embereket hivatott szolgálni*³”. Mindezt szükséges kiegészítenünk azzal, hogy a jogbiztonság, kiszámíthatóság és átláthatóság követelményei is ezt kívánják. Enélkül ugyanis a gazdasági szereplők nem tudnak előretervezni, s a váltakozó, gyakran egymásnak is ellentmondó változtatások arra készítetik őket, hogy tevékenységüket visszafogják, rosszabb esetben akár az országot is elhagyhatják.

Azonban ez nem gátolhatja meg az államot, hogy gazdaságpolitikáját az alkotmányos keretek között gyakorolni tudja. A gazdasági életben az állami koordináció és szabályozás elengedhetetlen. A törvényhozónak meg kell adni a lehetőséget, hogy az általa kívánatosnak tartott gazdasági és szociális rendet megvalósítsa. A lényeg inkább abban ragadható meg, hogy mindezt ne korlátlanul, az alkotmányos elvek sérelmére gyakorolja, mely egyaránt eredményezhet gazdasági és alkotmányos instabilitást. Ennek kapcsán használja Drinóczi Tímea a gazdasági jogállamiság fogalmát, melynek az alábbi részelemeit különíti el: jogalkalmazás törvényességének elve, jogbiztonság elve, egyenlőség általános elve, visszaható hatály tilalma⁴. Ez alapján egyértelműen látszik, hogy a gazdaság területén is érvényesíteni kell a jogállami normákat, az állam nem élhet vissza erőfölényével.

Ezt a célt szolgálja a gazdasági alkotmány, mely az adott ország alkotmányának szerves⁵ és egy rendszert alkotó része, annak ellenére, hogy általában elszórva találhatóak meg⁶. A jogirodalomban számos meghatározás létezik, melyek eltérő szempontok és nézőpontok alapján értelmezik a jogintézményt. Az elkövetkezőben ezeket tekintjük át.

Elsőként érdemes megemlíteni Tersztyánszkyné Vasadi Éva meghatározását, aki a tartalmi elemek segítségével alkotja meg a fogalmat. „*Ennek alapján az alkotmány pénzügyi fejezetébe az alábbi alkotmányozási tárgyakat kell felvenni:*

³Nagy Gusztáv: A magyar gazdasági alkotmányosság alapjai- egyes alkotmányos alapértékek és alapvető jogok fényében in *Közjogi Szemle* 2009/4.; 39. old

⁴Drinóczi Tímea: „*Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben*” Pázmány Law Working Papers 2012/33; 7-8. old

⁵Drinóczi Tímea: im.; 6. old

⁶Nagy Gusztáv: im.; 40.old

- *Az állami vagyon, jövedelem kezelése, a közigazgatási szervek kötelezettségvállalása*
- *Kötelezően előírható közbefizetések: adó, illeték és más kötelező befizetések köre*
- *Az adótevényt kötelező elemei és az eljárás főbb szabályai*

Az alkotmányban szerepelnie kell annak a tételnek, hogy adók csak közszükségletekre használhatók, s ilyen befizetéseket csak törvény írhat elő. Emellett a költségvetési jog alapkérdéseit, a költségvetés előkészítését, elfogadásának eljárásrendjét is itt kellene szabályozni. A költségvetésről szóló törvénybe nem vehetők fel olyan szabályozások, melyek nem a költségvetésre vonatkoznak. Fontosnak tartotta azt is, hogy az alkotmány foglalkozzon az államadósság kezelésével, az állami hitelfelvétel kérdésével⁷”. Tóth Tihamér ezzel szemben a funkcionalista megközelítéssel él, mikor így fogalmaz: „ a gazdasági alkotmány kijelöli az állam jogilag legitim mozgásterét, rendezi az állam és a piac viszonyának alapvető kérdését⁸”.

Sárközy Tamás szerint a gazdasági alkotmányosság alapjait az alkotmány tartalmazza, amely biztosítja a magántulajdont, a gazdasági vállalkozáshoz való jogot és a szabad versenyt⁹. Ennek kapcsán az a véleményem, hogy az ilyen fogalomhasználat inkább a szűkebb értelmezést ragadja meg, csak a piacgazdaság intézményének biztosításában gondolkodik. Ezzel pedig nem ad választ arra a kérdésre, hogy többek között az államadósság kezelését vagy a költségvetésre vonatkozó szabályokat az alkotmány tartalmazza vagy alacsonyabb rendű jogszabály.

Tanulmányom szempontjából célszerűbb, ha Drinóczi Tímea fogalom meghatározását használjuk. Eszerint a gazdasági alkotmány a gazdaságra vonatkozó alkotmányi normák összessége. Tágabb értelemben ezalatt a munka, a vállalkozás, a tulajdon, illetve a szociális, valamint a pénzügyi alkotmány is érthető. Szűkebb értelemben csak a gazdaságra vonatkozó alapjogok, alkotmányosa alapelvek és egyéb alkotmányos értékek összessége¹⁰. Ennek alapján egyértelmű, hogy a pénzügyi alkotmány vagy más néven a közpénzügyek a gazdasági alkotmány szerves része, mely tőle el nem választható.

Álláspontom szerint a pénzügyi alkotmány különálló vizsgálata indokolható, mivel olyan érzékeny területekkel foglalkozik, mint az adott állam monetáris, illetve fiskális politikája¹¹. Elég csak, ha arra gondolunk, hogy hány évszázadig tartott, míg a Parlament megszerezte az adókiadás jogát a királytól. Emellett napjainkban is számos állam arra törekszik, hogy megőrizze pénzügy-politikai önállóságát, még akkor is, ha az Európai Unió tagja pl.: Egyesült Királyság-fenntartása.

⁷ Nagy Gusztáv: im.; 39.old

⁸Tóth Tihamér: im.; 143.old

⁹Nagy Gusztáv: im.; 39.old

¹⁰ Drinóczi Tímea: im.; 7. old

¹¹Drinóczi Tímea: im.; 6. old

Vajon mi az oka annak, hogy számos alkotmány tartalmaz közpénzügyi fejezetet? Véleményem szerint ezt alapvetően 3 tényezőre lehet visszavezetni:

- Esetleges uniós tagság
- Eladósodás megelőzése
- A világgazdaság átalakulása

Természetesen emellett egyéb indokok is szerepet játszhatnak, melyek országonként eltérőek lehetnek. A következő fejezetben a német és magyar szabályozás összehasonlítása kapcsán erre külön is ki fogok térni.

A világ egyre inkább globalizálódik, különféle integrációs szerveződések jönnek létre. Ennek következtében egyre inkább illúzió arról beszélni, hogy az egyes országok teljesen önálló gazdaságpolitikát folytathatnak. Ez különösen igaz az uniós tagállamok esetében, ahol lényegében véve nincs is erre lehetőség. Ugyanis az integráció már a kezdetek kezdetén is megkötötte a tagok kezét: elég csak az Európai Szén és Acélközösség (ESZAK) időszakára utalni, ahol az államok a szén és acéltermelést helyezték közös felügyelet alá. Később az EGK a vámunió megvalósítását tűzte ki célul, amit 1970-re sikerült is elérni. Ezzel a tagállamok gazdasági szuverenitása lényegesen csökkent: nem védhették egymással szemben nemzeti piacaikat. Emellett további cél volt a 4 piaci szabadság(munkaerő, tőke, szolgáltatások, áruk) szabad áramlásának biztosítása. Az 1986-ban hatályba lépett Egységes Európai Akta ennél is tovább ment: a belső piac megteremtéséhez ugyanis szükség volt a pénzügyi, fizikai és technikai akadályok lebontására. Ez 1992. december 31-ig megvalósult. A Maastrichti szerződés létrehozta az Európai Uniót, valamint célul tűzte ki a gazdasági és pénzügyi unió megteremtését az euró bevezetésével. 1999 után a monetáris politika nemzeti szintről uniós szintre került, s 2002 óta magát az eurót is bevezették fizetőeszközként. Végezetül a jelenlegi kereteket a Lisszaboni Szerződés alakította ki, mely többek között az EU-t jogi személlyé tette¹².

Ennek alapján az alábbi uniós rendelkezések igazolhatják az állami adósságkorlátozás bevezetését. Elsőként fontosnak tartom kiemelni, hogy a tagállamok és az Unió közti hatáskörmegosztásnak döntő jelentősége van a tagállami gazdaságpolitikára. Ugyanis az EUMSZ 2-6. cikkei alapján az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik az eurót használó országok esetében a monetáris politika meghatározása. Az EUMSZ 119. cikk (2) bekezdése pedig előírja a tagállamok számára az euró bevezetésének kötelezettségét. Ehhez pedig szigorú feltételrendszert kell teljesíteni:

¹² Szabó Marcel- Lános Petra Lea- Gyeney Laura: Az Európai Unió jogi fundamentumai, Szent István Társulat, 2014; 13-46. old

- Az inflációs ráta nem lehet 1,5%-kal magasabb, mint a három legalacsonyabb inflációval rendelkező uniós ország átlaga
- A költségvetési hiány nem haladhatja meg a GDP 3%-át
- A bruttó államadósság nem haladhatja meg a GDP 60%-át
- A nemzeti bank alapkamata nem haladhatja meg 2%-kal magasabb mértékben a három legalacsonyabb kamatlábbal rendelkező országét
- Csatlakozni kell az ERM II-höz, vagyis az átváltási árfolyamot rögzíteni kell a többi európai valutához, s ezen 2 évig nem szabad változtatni.

Az euróbevezetés kötelezettsége alól egyedül csak az Egyesült Királyság, illetve Dánia kapott felmentést¹³.

Az EUmsz 119. cikk (3) bekezdése általános jelleggel előírja a tagállamoknak az alábbi elvek betartását: stabil árak, rendezett államháztartás és monetáris feltételek, fenntartható fizetési mérleg.

Végezetül az EUmsz 126. cikke tartalmazza a túlzott deficitre vonatkozó szabályok alkalmazását. Ennek alapján a Bizottság folyamatosan figyelemmel kíséri a tagállamok költségvetési helyzetét, illetve az államadósság alakulását. Amennyiben egyik vagy másik kritérium meghaladja a referenciaértéket, akkor jelentést készít, melyet a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság véleményez. A Bizottság véleményét elküldi az érintett tagállamnak, illetve a Tanácsnak. A Tanács jogosult határozni arról, hogy fennáll-e a túlzott hiány. Amennyiben igen, akkor az alábbi lépéseket teheti meg:

- Ajánlásokat fogadhat el
- Az ajánlásokat nyilvánosságra hozhatja a tagállami intézkedés elmaradása esetén
- Jelentéseket kérhet a tagállamtól

Ha a tagállam továbbra sem tesz eleget a követelményeknek, akkor többek között akár pénzbírságot is kiróhat.

Mindezek alapján számomra egyértelmű, hogy a tagállami gazdaságpolitika az EU-ban erősen szabályozott, s az előírt kötelezettségek teljesítése nemcsak, hogy komoly erőfeszítést igényel, hanem olykor politikai népszerűségvesztést is eredményez (a hiánycél tartása érdekében vállalt megszorító intézkedések miatt). Ezért szükség lehet arra, hogy a jogalkotó önmaga számára korlátokat jelöljön ki. A közpénzügyi fejezet éppen ennek tesz eleget: a jövőre nézve állapít meg szabályokat, s az alkotmányos szabályozás miatt csökkenti az adott kormányzat politikai felelősségét is.

¹³Szabó Marcel- Lános Petra Lea- Gyeney Laura: im.; 29-30. old

Szintén a közpénzügyi fejezet létét támogathatja a túlzott eladósodás veszélye is. Ezalatt az államadósság-ráta GDP-hez viszonyított aránya értendő. Önmagában véve az államadósság ténye nem veszélyes: az államháztartási hiány finanszírozása érdekében az állam adósságot halmoz fel. A valódi problémát az jelenti, ha ennek mértéke magas. Éppen ezért találó az az állítás, hogy az államadósság egy ország gazdasági kiszolgáltatottságának legfontosabb mutatója.

A hátrányos következmények közül kiemelkedik, hogy csökkenti a költségvetés mozgásterét¹⁴. Ez abban nyilvánul meg, hogy az államnak egyre magasabb kamatterhet jelent, mivel a lejáró adósság megújítása egyre több költséggel jár. Ezzel párhuzamosan finanszírozási nehézségekhez is vezethet: az állam nem tud állampapírokat piaci alapon kibocsátani, vagy ha mégis, akkor ezt csak rendkívül rossz feltételek közepette teheti meg¹⁵. Másrészt gátolja a gazdasági növekedést. Itt érdemes megemlíteni egy tanulmányt, mely azt állapította meg, hogy az adósságráta egy százalékpontnyi emelkedése 0,0027 százalékponttal fékezi a növekedést¹⁶. Harmadrészt veszélybe kerülhet az ország pénzügyi szuverenitása is¹⁷. Erre jó példát szolgáltat Görögország helyzete, ahol a sorozatos költségvetési trükközések és a 2008-as gazdasági válság nyomán bekövetkező kockázatkerülés azt eredményezte, hogy az ország egymás után kénytelen elfogadni az újabb és újabb megszorító csomagokat, melyeket a külső szereplők (EKB, IMF, hitelezők) határoznak meg.

Az eladósodottság problémája a 2008-as gazdasági válság kirobbanása után került a középpontba. Ekkor azok az országok kerültek a legnagyobb bajba, ahol a legnagyobb volt az államadósság. A közgazdászok itt többször is kiemelték a PIGS(Portugália, Írország, Görögország, Spanyolország) államokat. Itt az előbb részletezett okok miatt elszálltak a kockázati mutatók (CDS), nem tudták finanszírozni magukat, s a hitelminősítők is leminősítették őket. Ennek következtében ördögi körbe kerültek a fegyelmezetlen költségvetési politikát folytató államok, mivel a fiskális megszorítások révén az adósság kinövésére sem volt lehetőségük. Ezzel szemben Németország jóval könnyebben vészelte át a válságot, a kockázati mutatói alig emelkedtek, szemben a PIGS országokéval¹⁸. Fontosnak tartom itt kiemelni, hogy Németország ekkor már hosszú idő óta alkalmazta az adósságszabályt. Éppen ezért úgy vélem, hogy az eladósodott államoknak célszerű ilyen eszközzel élniük.

¹⁴Szűcs Lajos: „Az államadósság korlátozását szolgáló szabályok az Egyesült Államokban és Magyarországon, különös tekintettel az adósságlafonra és az államadósságfűkre” Jog- és Politikatudományi folyóirat, VII. évfolyam, 2013/2. ; 1-2. old

¹⁵Hoffmann Mihály: Az eladósodott állam: kockázatok és mellékhatások..., elérhető: kgk.sze.hu/images/dokumentumok/kautzkiadvany2011/penzugyi/HoffmannM.pdf; 3. old

¹⁶Szabó Zsolt: Az államadósság gazdasági növekedésre és fejlettségre gyakorolt hatása, elérhető: www.asz.hu/hu/penzugyi-szemle/az-allamadossag-gazdasagi-novekedesre

¹⁷Szűcs Lajos: im.; 2. old

¹⁸Hoffmann Mihály: 23. old

Végezetül a pénzügyi alkotmány mellett szóló érv lehet az a tény is, hogy a világgazdaság átalakul, s az ezzel járó kihívásokra az állami gazdaságpolitikának felelnie kell. Korszakunkban 4 alapvető világgazdasági folyamat játszódik:

- Globalizáció
- Integráció
- Regionalizmus-szubregionalizmus felértékelődése, illetve az
- Állam szerepének gyökeres átalakulása¹⁹.

Az állammal szemben továbbra is elvárás, hogy versenyképes legyen, illetve helyt tudjon állni a globális versenyben. Előtérbe kerül a fenntartható fejlődés, illetve továbbra is meghatározó marad az állam koordinációs szerepe²⁰. Ennek következtében pedig az alábbi területek jelentősége válik meghatározóvá:

- Egészségügy, oktatás
- Tudomány, K+F
- Infrastruktúra
- Környezetgazdálkodás

Éppen ezért korunkban sem csökken az állami szerepvállalás, csak átalakul: a közvetlen beavatkozás helyét egyre inkább átveszi a közvetett, a keretfeltételeket meghatározó és a versenyképességet ösztönző gazdaságpolitika²¹. Ez pedig komplex lépéseket igényel, a legfontosabbak az alábbiak lennének:

- Állami bürokrácia racionalizálása
- Gazdaságfejlesztés hosszútávú stratégiai céljainak meghatározása, valamint előfeltételeinek megteremtése
- Társadalmi béke fenntartása²²
- Humántőke fejlesztése
- Beruházási ráta növelése²³

Az állam megváltozott szerepéhez, az új funkciókhoz pedig költségvetési források kellenek, mely a költségvetési fegyelem felértékelődésével jár. Ez pedig alkotmányos lépéseket is kiválthat: az állam az addigi törvényi szint helyett az alkotmányban szabályozza a gazdasági keretek alapjait²⁴.

¹⁹Dr. Kőrösi István: Hanyatló állam- torz piac? *In: Verseny és versenyképesség (szerk. Botos K. - Katona K.), Budapest, Szent István Társulat, ISBN 978 963 361 981 0, pp. 21-34; 21. old*

²⁰Drinóczi Tímea: im.; 2-3. old

²¹Dr. Kőrösi István: im.; 22-23. old

²²Drinóczi Tímea: im.; 23. old

²³Dr. Kőrösi István: im.; 22-23. old

²⁴Drinóczi Tímea: im.; 3. old

Összességében véve látható, hogy számos oka van annak, hogy az országok szabályozzák saját gazdaságpolitikai mozgásterüket.

Adósságfék a német és a magyar alkotmányban

Az elkövetkezőkben a pénzügyi alkotmányok speciális rendelkezésével, az adósságfékkel fogok foglalkozni. Funkcionalista megközelítéssel élve, ezalatt minden olyan szabályozás értendő, amelynek célja egy adott ország eladósodásának megakadályozása. Ahogy az előző fejezetben is láthattuk, számtalan tényező indokolhatja ezt. Az egyes országokban alkalmazott különféle adósságfékekre pillantva megállapíthatjuk, hogy alapvetően országspecifikus eszközről beszélhetünk. Az alkalmazott megoldásokat formai és tartalmi szempontból csoportosíthatjuk²⁵.

Formai szempontból egységes és megosztott szabályozást különböztethetünk meg. Előbbi esetben a jogalkotó vagy törvényben, vagy alkotmányban rögzíti az adósságkorlátozást. Álláspontom szerint nem célszerű ilyen megoldással élni, mivel vagy alulszabályozunk, vagy pedig túlszabályozunk. Ugyanis a törvényi szint legnagyobb veszélye, hogy könnyen kitett a napi politikai küzdelmeknek, s általában könnyen is módosítható. Ezáltal viszont nem szolgálhat valódi kontrollként az állami költségvetés tervezésekor, hiszen a kormány a legkisebb nehézség esetén is könnyen módosíthatja. Ezzel szemben az alkotmányos szint valódi védelmet nyújthat: többnyire a kormány nem képes egyedül hatályon kívül helyezni. Hátránya, hogy az alkotmányt olyan részletszabályokkal terheli meg, amelyek törvényi szintre kívánkoznának. Ez pedig átláthatatlanná és inkoherenssé teszi a szabályozást. Az alkotmányba éppen ezért elegendő csak a kereteket lefektetni, a többit alacsonyabb szintre kell bízni. Esetleg itt célszerű lehet minősített (2/3, 3/5) törvényt elfogadni.

A másik megoldás a megosztott szabályozás, mely az előbbieik alapján a fontos kérdéseket az alkotmányban rendezzi, a részletszabályokra pedig törvényi szintet alkalmaz. Ezzel egyszerre biztosítja a stabilitást és a kellő rugalmasságot is. A fentiek alapján ez utóbbit tartom a legcélszerűbbnek.

Tartalmi szempontból beszélhetünk intézményalapú és szabályalapú modellről. Előbbi esetben a jogalkotó egy független intézményt bíz meg azzal, hogy legyen a költségvetési jogalkotás őre, ami kizárólag közgazdasági szempontok alapján vizsgálódik. Különböző jogosítványokkal ruházhatják fel, kezdve a véleményezési jogtól egészen a konkrét vétőig. Az intézmény maga alkotmányos kérdéseket is felvet: a kormány működését egy olyan szerv ellenőrzi, mely nem az alkotmány alapján, hanem pusztán gazdasági szempontok szerint értékeli. Éppen ezért

²⁵Szűcs Lajos: im.; 8-11. old

elengedhetetlennek tartom, hogy az intézmény valóban független is legyen. Vagyis az alapvető szabályokat az alkotmánynak kell tartalmaznia, másrészt tagjait a mindenkori kormányoktól függetleníteni kell. Ennek legjobb módja, ha a tagokat a Parlament választja meg minősített többséggel, a parlamenti ciklusnál hosszabb időtartamra. A tagok többségének pedig szakértőnek kell lennie, s csak egyszer lehet őket újraválasztani. Emellett szükséges, hogy a szerv erős jogkörrel rendelkezzen: vétójogot kell kapnia.

Ezzel áll szemben a szabályalapú modell, mely az önkéntes jogkövetésre épít. Itt a jogalkotó csak a szabályozást alakítja ki, de nem hoz létre mellé független intézményt. Éppen ezért sokkal nehezebb a rendelkezésnek érvényt szerezni, a mindenkori kormány számára jóval nagyobb a mozgástér. A szabályozás tárgya alapján az alábbi típusait különböztethetjük meg:

- Kiadási korlátot alkalmaz (elsődleges vagy összkiadási)
- A költségvetési hiányt korlátozza
- Az adósság nominális összegét korlátozza
- A szabályozás alapja a GDP-hez viszonyított adósság aránya
- PAYGO (a költségvetési kiadások és bevételek egyensúlyának fenntartására fókuszál)

Összességében véve az az álláspontom, hogy az ideális szabályozás csakis intézményalapú lehet, mivel itt van a legkisebb mozgástere a mindenkori kormányoknak, illetve ennek révén jóval könnyebben lehet érvényt szerezni az alkotmányos rendelkezéseknek.

Ezekután célszerű áttérni a német és a magyar szabályozás kérdésére. Itt elsőként érdemes azt megnéznünk, hogy vajon milyen okok vezettek ezek bevezetésére.

Ahogy azt korábban is láthattuk, a gazdasági problémákat tipikusan ezzel igyekeznek kezelni. Nem volt ez másként Magyarország és Németország esetében sem. Mindkét ország gazdasága hosszú ideje küszködött a prociklikusság problémájával és az ebből fakadó eladósodással. Ennek lényege, hogy kedvező gazdasági környezet esetén az állam a lazítás politikájával él, vagyis elengedi a költségvetési hiányt. Azonban ennek megvan az ára is: a nehéz időszakban kénytelen megszorításokat bevezetni, ami sokszor csak súlyosbítja a fennálló problémákat. Ha megnézzük a 2 ország költségvetési hiányát, akkor mindez teljesen nyilvánvalóvá válik: sem Németországban, sem Magyarországon nem sikerült így megőrizni a költségvetési fegyelmet. Előbbiben csak időszakosan tudták teljesíteni a maastrichti 3%-os deficitet, addig az utóbbiban 1995 és 2010 között szinte egyszer sem. Mindez súlyos eladósodással is járt. Németországban a '70-es évekbeli 20% körüli szintről a válság idejére 60% fölé ment, 2010-re elérve a 78%-ot, ami sérti a maastrichti kritériumokat. Magyarországon pedig a 2000-es évek elejei 50% körüli szintről

2010-re 80% fölé emelkedett²⁶. A probléma súlyosságát az is mutatta, hogy így Magyarországnak volt a legmagasabb államadósság-rátája a közép-európai országok közül. Az utánunk következő Lengyelországnak a rátája sem haladta meg a 60%-ot 2010-ben²⁷.

Országunk esetében azonban további tényezők is súlyosbították a helyzetet. Ezeket Hoffmann Mihály az alábbiakban látja:

- Kvázifiskális tevékenység: a költségvetési hiány nem a valós helyzetet mutatta: az állami vállalatok hiányát a hivatalos statisztikákon kívül vezették pl.: BKV, MÁV
- Alacsony költségvetési tervezési színvonal, ami a bevételek és a kiadások alul-, illetve fölültervezésében nyilvánult meg
- Magas redisztribúció, amely a torzító, a munkát túlzottan terhelő adórendszerrel, a nem rászorultsági alapú szociálispolitikával, illetve a magánberuházások kiszorításával járt együtt²⁸

Mindezt célszerű kiegészítenünk egy további tényezővel is. Magyarország, ahogy a többi újonnan csatlakozott közép-kelet-európai ország a régi tagországokhoz képest gazdaságilag elmaradottabb. Ezért elsőrendű érdek volt a mihamarabbi felzárkózás, amihez elengedhetetlen a GDP dinamikus bővülése. Magyarország a csatlakozáskor a régió 3. legmagasabb GDP-jével rendelkezett, ami akkor az uniós átlag 62%-nak felelt meg. Azonban ez az adat 2013-ra csak 66%-ra nőtt, míg a többi ország sokkal gyorsabban zárkózott fel. Korábban már beszéltem arról, hogy a magas államadósság a gazdasági növekedést csökkentheti. S mint előbb kifejtettem, a közép-európai versenytársaink e mutatója a vizsgált időszakban folyamatosan jobb volt. Így nem meglepő, hogy az ország lemaradt a felzárkozási versenyben. Ezt igen jól szemlélteti Martin József Péter, aki a lengyel és magyar helyzetet hasonlította össze. Az uniós csatlakozáskor a lengyel fejlettségi szint csak az uniós átlag 49%-át érte el, míg a magyar 62%-on állt. Azonban Lengyelország gazdasági növekedése szinte folyamatosan meghaladta Magyarországét (az egyedüli kivétel a 2014-es év volt), még a 2008-as gazdasági válság idején is képes volt a növekedésre. Ennek következtében beért minket. Ugyanez a helyzet volt Szlovákia esetében is, ami 2006-2007-ben előzte meg Magyarországot, s napjainkra közel 10%-os előnyre tett szert Magyarországgal szemben²⁹.

²⁶Benczés István- Váradai Szilvia: Aranyszabály helyett adósságfék: a német példa, elérhető: www.uni-corvinus.hu/index.php?id=41618&type=p&file_id=219; 3-4. old

²⁷Hoffmann Mihály: im.; 4-7. old

²⁸Hoffmann Mihály: im.; 5-7. old

²⁹Martin József Péter: Felzárkózás vagy bezárkózás?, elérhető: phd.lib.uni-corvinus.hu/896/1/Martin_Jozsef_Peter.pdf; 101-121. old

A fenti kihívásokra pedig mind Magyarországnak, mind Németországnak felelnie kellett. A 2 ország kormánya eltérő megoldáshoz folyamodott.

Németország az alkotmányba foglalta már 1969-ben az arany szabályt. Ennek lényege, hogy megtiltja a folyókiadások hitelből történő finanszírozását. Ugyanakkor ezt megengedi a közberuházások esetében, aminek előnye, hogy elősegíti a gazdasági növekedést. Ez pedig lehetővé teszi a generációk közötti igazságosabb tehermegosztást, hiszen a költségek a jövőbeli adottsághoz kapcsolódnak. A szabály alkalmazása alól egyedüli kivételt a makrogazdasági egyensúlyt megzavaró körülmények jelentették. Ezzel kapcsolatban az a véleményem, hogy a megfogalmazás túl általános, ezért a kormányoknak igen nagy a mozgástere. Emellett az évek során számtalan gyengesége derült ki. Ezek közül a legfontosabbak az alábbiak voltak:

- Nem volt egyértelmű a beruházási kiadások meghatározása, ami könnyen a költségek alábecsléséhez vezethetett
- Nem érte el a beruházások védelmét: az újraegyesítést követő 15 évben folyamatosan csökkentek
- Nem vette figyelembe a beruházások csökkenését, ami negatív tőkeképzéshez vezet
- Nem vette figyelembe a ciklus egészén teljesítendő egyensúly feltételét
- Tartományi diszkrecionalitás: csak szövetségi szinten volt kötelező a szabály
- Nem volt kompatibilis a Stabilitási Paktummal³⁰

Magyarországon a kérdés az előbb említett problémák ellenére egészen a válság kezdetéig nem is merült fel. Elég, csak ha a régi alkotmány szövegét tekintjük át: ilyenfajta rendelkezés egyáltalán nem volt benne, sőt a gazdasági-pénzügyi része is szegényesnek volt mondható³¹. A kormány csak 2007-ben jutott arra a felismerésre, hogy a helyzet tarthatatlan, ekkor alkotmánymódosító javaslatot nyújtottak be. Ez elsődleges költségvetési többletet írt elő, vagyis a kamatbevételek nélküli bevételeknek meg kell haladniuk a tervezett kiadásoknak az állam kamatai nélkül számított összegét. Azonban a javaslat nem került elfogadásra.

A válság idején fogadták el, s valószínűleg ettől nem is egészen függetlenül a 2008. évi LXXV. törvényt a Takarékos állami gazdálkodásról, amely elsőként tartalmazott adósságszabályozást. A korábbiak alapján a legnagyobb hátránya az volt, hogy a szabályozás törvényi szintű volt. Mentségére szólva, az akkori körülmények között egy ilyen horderejű alkotmánymódosításnak nem volt meg a lehetősége. Emellett felállításra került a Költségvetési Tanács intézménye, amely azonban nem rendelkezett vétójoggal, csak véleményezési jogköre volt. A jogszabály számos előírást tartalmazott a költségvetési gazdálkodás kapcsán, így:

³⁰Benczés István- Váradi Szilvia: im.; 5-8. old

³¹Nagy Gusztáv: im.; 39. old

- Kiadási korlátot
- Egyenlegkövetelményt
- Adósságfékelt
- PAYGO elvet

A törvényt érdemben nehéz megítélni, mivel csak 2010. jan. 1-jén lépett hatályba és az új Alaptörvény már 2012. jan. 1-jén hatályon kívül helyezte³². Soós Károly fenntartotta volna, mivel célszerűbb az olyan szabályozás, amely a költségvetés tervezésére és végrehajtására tartalmaz rendelkezéseket, mint az olyan, ami az állam hitelfelvételét korlátozza. Ezzel kapcsolatban hangsúlyozta, hogy az államadósság és a hitelfelvétel korlátozása nem valósítható meg ésszerűen. Emellett a régi szabályozás alkalmas volt arra, hogy stabilizálja a gazdaságot mind negatív, mind pozitív konjunktúra esetén³³.

Ezek alapján Németországban szükségesnek látszott az aranyszabály módosítása, Magyarország esetében ez nem volt ennyire egyértelmű: a politikai és gazdaságfilozófiai változás és a szabályozás módja szerintem indokolta, ugyanakkor ez ellen szólt, hogy az akkori szabályozást az idő rövidege miatt nem lehetett kiértékelni érdemben.

Az elkövetkezőkben a német, illetve a magyar alkotmányban szereplő rendelkezéseket fogom összehasonlítani³⁴. Ebben segítségemre lesznek a Kopits-Symansky kritériumok, melyeket 1998-ban alkottak meg. A szempontok pedig a következők:

- Megfogalmazás
- Egyszerűség
- Megfelelőség
- Konzisztencia
- Átláthatóság
- Hatékonyság
- Kikényszeríthetőség
- Rugalmasság

Örömteli, hogy hasonlóan a némethez, a magyar szabályozás is áttért az osztott megoldásra. Ennek alapján a keretet az Alaptörvény adja, míg a részletszabályokat a Stabilitási törvény adja³⁵. Az alkalmazott módszer azonban eltér. Míg Magyarországon közvetlenül az államadósságra vonatkozik a korlátozás, addig Németország esetében ez az államháztartási hiányra értendő. Azonban ez nem a teljes hiányra vonatkozik, hanem a strukturális egyenlegre, ami szövetségi

³²Szűcs Lajos: im.; 16-18. old

³³Szűcs Lajos: im.; 20. old

³⁴Benczés István- Váradi Szilvia: im.; 8-10. old

³⁵2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról (Stabilitási törvény)

szinten a GDP 0,35%-a, az egyes tartományok szintjén pedig kiegyensúlyozottnak kell lennie. Magyarország esetében az alaptörvényi rendelkezés a költségvetés elfogadása, illetve a kölcsön felvétele kapcsán kettős kritériumrendszert állít fel:

- Amennyiben az államadósság nem haladja meg a teljes hazai össztermék felét, akkor nem fogadható el olyan költségvetés, illetve nem vehető fel olyan kölcsön, aminek eredményeképpen az államadósság ezt a szintet meghaladná
- Ha azonban az államadósság ezt meghaladja, akkor csak olyan költségvetés lehet elfogadni, amely ennek szintjét csökkenti, illetve nem lehetséges olyan kölcsönfelvétel, ami miatt az előző évhez képest növekedne³⁶

Ezzel kapcsolatban álláspontom szerint 2 kérdés merülhet fel. Egyrészt nem lehet tudni, hogy az államadósság forintban vagy euróban értendő, Ez mindenképpen problémát okozhat, hiszen évközben jelentős árfolyamkilengés lehetséges. Másrészt az 50%-os határ számomra önkényes és túlzottan alacsony is. A maastrichti kritériumok is 60%-os rátáról beszélnek, éppen ezért célszerűbb lett volna a szabályozást ehhez igazítani. Ráadásul az államadósság jelenlegi szintje is ellene szól.

Mint minden szabályozás esetében, itt is kulcskérdés, hogy a jogalkotó miképp határozza meg a kivételeket. Ennek segítségével ugyanis jelentősen lehet növelni a kormányzati mozgásteret. A német adósságfék szerint erre csak akkor van lehetőség, ha olyan természeti katasztrófa vagy sürgőshelyzet következik be, ami túl van az állami befolyás hatókörén. Ez gyakorlatilag teljesen azonos az Alaptörvényben szereplő különleges jogrenddel, ami az egyik kivétel a magyar szabályozásban. Emellett a magyar jogalkotó lehetőséget ad az eltérésre a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén is, az ennek helyreállításához szükséges mértékben³⁷. Ez utóbbi rendelkezést a magyar szakirodalom kritizálja, mivel a Stabilitási törvény alapján a fogalmat az éves reál GDP csökkenésében adja meg, és itt már egy rövid és kismértékű visszaesés is elegendő³⁸.

A következő kérdés, hogy milyen biztosítékok állnak rendelkezésre az esetleges visszaélések elkerülésére. Erre Magyarországon az alábbi lehetőségek vannak:

- Ha a Parlament március 31-ig nem fogadja el a költségvetést, akkor a köztársasági elnök feloszlathatja azt
- A költségvetés elfogadásához a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása kell, valamint
- Az AB is jogosult megsemmisíteni a költségvetést³⁹

³⁶Alaptörvény 36-37. cikk

³⁷Alaptörvény 36(6). cikk

³⁸Szűcs Lajos: im.; 26. old

³⁹Alaptörvény 44(3), 3(3), illetve 37(4). cikkek

Ez utóbbi kapcsán hozzá kell tennünk, hogy erre korlátozott lehetősége van. Addig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, csak az alábbi esetekben gyakorolhatja az AB a jogkörét:

- Élet és emberi méltóság joga
- Személyes adatok védelme
- Gondolat, lelkiismeret és vallásszabadság
- Magyar állampolgársággal kapcsolatos jogok
- Költségvetés elfogadása eljárási követelmények megsértésével történt⁴⁰

Ennek kapcsán az az egyöntetű vélemény a szakirodalomban, hogy ez túlzott mértékű és káros. Ez annál is inkább így van mivel az AB korábban nem avatkozott be jelentősen a törvényhozó adóztatási jogkörébe. Ennek kapcsán azt mondta ki, hogy az olyan szabályozás ellentétes az alkotmánnyal, ami: visszaható hatályú, nem hagy időt a felismerésre és a felkészülésre, diszkriminatív, az adó alapja bizonytalan, eltúlzott mértékű, adóhatósági határozattal szemben nincs lehetőség érdemi jogorvoslatra, illetve sérti az emberi méltóságot. Érdemes itt idézni Sólyom László, aki ekképp vélekedik: „*Fájdalmas cinizmus, ahogy ezt a védhetetlen korlátozást megörökítették az alkotmányban, egy látszólagos, a mi nemzedékünk számára sohanapján teljesülő feloldással*”⁴¹.

A német alkotmány ettől eltérő rendelkezéseket tartalmaz. Egyrészt a Stabilitási Tanács nem rendelkezik előzetes hozzájárulási joggal, másrészt a köztársasági elnök sem oszthatja fel hasonló feltételek esetén a Parlamentet. Ellenben a német AB nincs korlátozva az adójogszabályok terén. Emellett a német jogalkotó bevezetett egy számlát abban az esetben, ha a strukturális hiány eltér a 0,35 százalékos hiányértéktől: a pozitív vagy negatív különbséget egy fiktív számlára helyezik. Amennyiben a GDP 1,5 százalékát meghaladja, akkor kiigazítást kell alkalmazni. Azonban ténylegesen ezt már 1 százalék esetén meg kell kezdeni, amit a következő költségvetés hiányértékének csökkentésével kell megvalósítani.

Végezetül érdemes néhány szót szólni a szabályozás védelmére felállított intézményekről is. Németországban a Stabilitási Tanács⁴², míg Magyarországon a Költségvetési Tanács⁴³ látja el e funkciókat. Korábban már beszéltem arról, hogy fontos, hogy a tagok a Parlamentiől függetlenek legyenek. Ennek alapján úgy vélem, hogy az előbbi esetében ez kevésbé valósul meg, ugyanis a

⁴⁰Alaptörvény 37(4). cikk

⁴¹Várnay Ernő: Közpénzügyek az alkotmányban- az adósságfék, elérhető: old.mta.hu/data/cikk/12/72/66/cikk_127266/Varnai_elUadas_2011_05_11.pdf; 11-12. old

⁴²Stability Council Act, elérhető: www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Ministry/Laws/2009-08-1010-stability-council-act.pdf?__blob=publicationFile&v=4; Section 1-7

⁴³ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról (Stabilitási törvény); 15-27. §

tagjai a szövetségi pénzügyminiszter, a tartományi pénzügyminiszterek, illetve a szövetségi gazdasági és technológiai miniszter. Az elnöki tisztséget ráadásul a szövetségi pénzügyminiszter, illetve a Tartományi Miniszterek Konferenciája együtt tölti be. Ezzel szemben a Költségvetési Tanács tagjai az MNB elnöke, valamint az ÁSZ elnöke. Akik közül az előbbi a miniszterelnöknek, míg utóbbi az Országgyűlésnek köszönheti a pozícióját. Az elnöki tisztséget pedig a köztársasági elnök által kinevezett elnök tölti be. A német szabályozást azonban erősíti az a tény, hogy a döntéshozatal 2/3-os. Hatáskörüket tekintve a Költségvetési Tanács az erősebb, hiszen a véleményezési jogkörön kívül, az előzetes hozzájárulása kell a költségvetés elfogadásához.

Összességében véve úgy vélem, hogy mindkét szabályozásnak vannak erősségei és gyengéi. A legfontosabbnak azt tartom, hogy léteznek: ez jelzi az adott országok hozzáállását a felelős gazdálkodáshoz. Az ilyen típusú alkotmányos rendelkezések eredményességét az idő dönti el, ennek fényében lesz majd érdemes ismét felülvizsgálni őket. A kezdeti eredmények azonban biztatóak: Németországban 81%-ról 71,2%-ra, míg Magyarországon 80,6%-ról 75,3%-ra csökkent az államadósság⁴⁴. Lehetséges, hogy megvan az évek óta tartó adósságválság megoldása?

⁴⁴General government gross debt, elérhető:
ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde410&plugin=1

Felhasznált irodalom

- I. Trócsányi László- Schanda Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba, HVGORAC, 2013
- II. Tóth Tihamér: Az állam gazdasági szerepvállalásának versenyjogi keretei az EU-tag Magyarországon, elérhető: d2v00zwtz8um5e.cloudfront.net/images/publications/articles/2011/KLNY_TohtT.pdf
- III. Nagy Gusztáv: A magyar gazdasági alkotmányosság alapjai- egyes alkotmányos alapértékek és alapvető jogok fényében in Közjogi Szemle 2009/4.
- IV. Drinóczi Tímea: „*Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben*” Pázmány Law Working Papers 2012/33
- V. Szabó Marcel- Lános Petra Lea- Gyeney Laura: Az Európai Unió jogi fundamentumai, Szent István Társulat, 2014
- VI. Szűcs Lajos: „*Az államadósság korlátozását szolgáló szabályok az Egyesült Államokban és Magyarországon, különös tekintettel az adósságplafonra és az államadósságfűkre*” Jog- és Politikatudományi folyóirat, VII. évfolyam, 2013/2.
- VII. Hoffmann Mihály: Az eladósodott állam: kockázatok és mellékhatások..., elérhető: kgk.sze.hu/images/dokumentumok/kautzkiadvany2011/penzugyi/HoffmannM.pdf
- VIII. Szabó Zsolt: Az államadósság gazdasági növekedésre és fejlettségre gyakorolt hatása, elérhető: www.asz.hu/hu/penzugyi-szemle/az-allamadossag-gazdasagi-novekedesre
- IX. Dr. Kőrösi István: Hanyatló állam- torz piac? In: *Verseny és versenyképesség* (szerk. Botos K. - Katona K.), Budapest, Szent István Társulat, ISBN 978 963 361 981 0, pp. 21-34
- X. Benczés István- Váradi Szilvia: Aranyszabály helyett adósságfűk: a német példa, elérhető: www.uni-corvinus.hu/index.php?id=41618&type=p&file_id=219
- XI. Martin József Péter: Felzárkózás vagy bezárkózás?, elérhető: phd.lib.uni-corvinus.hu/896/1/Martin_Jozsef_Peter.pdf

XII. Alaptörvény

XIII. 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról (Stabilitási törvény)

XIV. Várnay Ernő: Közpénzügyek az alkotmányban- az adósságfék, elérhető:
old.mta.hu/data/cikk/12/72/66/cikk_127266/Varnai_elUadas_2011_05_11.pdf

XV. Stability Council Act, elérhető:
www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Ministry/Laws/2009-08-1010-stability-council-act.pdf?__blob=publicationFile&v=4

XVI. General government gross debt, elérhető:
ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde410&plugin=1