

Közigazgatási szakvizsga



Hetedik, hatályosított kiadás

Pénzügyi és költségvetési igazgatás



A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kiadványa.



Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2022

Szerző:

Prof. Dr. Lentner Csaba

Szakmai lektor:

Dr. habil. Szilovics Csaba

A 2022. évi átdolgozást és hatályosítást végezte:

dr. Kaibás Gábor Márk

A hatályosítás szakmai lektora:

dr. Nagylaki Csilla

Hetedik, hatályosított kiadás

A kézirat lezárásának dátuma:

2022. január 19.

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.

TARTALOM

1. A magyar pénzügyi és költségvetési politika fejlődése napjainkig	5
1.1. A modern pénzgazdálkodás történelmi előzményei	5
1.1.1. A pénz fogalma és funkciói	5
1.1.2. A magyar pénzviszonyok fejlődési útja napjainkig	7
1.2. A pénzügyi és költségvetési igazgatás fogalma, rendszertani elhelyezése	11
2. Fiskális kormányzás	15
2.1. Az adóigazgatás	15
2.1.1. Az adóigazgatás rendszere, alapelvei és követelményei	15
2.1.2. Az adóhatóságok	19
2.1.3. Az adózás rendjének törvényi szabályai	22
2.2. A költségvetési igazgatás	36
2.2.1. A központi költségvetés előkészítése és elfogadása	37
2.2.2. A központi költségvetés végrehajtása	43
2.2.3. A központi költségvetés végrehajtásának ellenőrzése	45
2.3. Az államadósság- és közpénzkezelés, a kincstári rendszer	45
2.3.1. Az államadósságkezelés főbb követelményei és módjai	46
2.3.2. A Magyar Államkincstár operatív likviditásmenedzsmentje	48
3. Monetáris kormányzás	52
3.1. A pénzügyi piac rendszerének alaprendeltetése és intézményei	52
3.1.1. A pénzügyi piac rendszerének alapjai	52
3.1.2. A pénzügyi piac intézményei és szabályozásuk	55
3.2. A Magyar Nemzeti Bank	61
3.2.1. A Magyar Nemzeti Bank jogállása és szervei	61
3.2.2. A Magyar Nemzeti Bank feladatai	63
3.3. Pénzügyi stabilitás és pénzügyi fogyasztóvédelem	67
3.3.1. A pénzügyi stabilitás jelentősége	67
3.3.2. A pénzügyi fogyasztóvédelem alapfogalmai és rendszere	68
3.3.3. Ügyfélvédelmet szolgáló pénzalapok	74

4. A magyar állampénzügyi rendszer nemzetközi kapcsolódásai	78
4.1. A pénzpiacok és a bankszektor a világban	78
4.2. Nemzetközi pénzügyi intézmények	80
4.3. A pénzügyi és költségvetési igazgatás európai uniós összefüggései	84
Szakirodalom-jegyzék	88

1.

A MAGYAR PÉNZÜGYI ÉS KÖLTSÉGVETÉSI POLITIKA FEJLŐDÉSE NAPJAINKIG

EBBEN A FEJEZETBEN A MAGYAR PÉNZÜGYI ÉS KÖLTSÉGVETÉSI IGAZGATÁS TÖRTÉNETI, VALAMINT NEMZETKÖZI HÁTTERÉT MUTATJUK BE. KIFEJTÉSRE KERÜL E SZAKIGAZGATÁSI (KORMÁNYZÁSI) TEVÉKENYSÉG FOGALOMKÉSZLETE ÉS SZABÁLYOZÁSI RENDSZERE.

1.1. A MODERN PÉNZGAZDÁLKODÁS TÖRTÉNELMI ELŐZMÉNYEI

1.1.1. A PÉNZ FOGALMA ÉS FUNKCIÓI

Az állam létrejöttével egy időre esik az állami elvonások rendszerének kialakulása, amely az irányító hatalom anyagi eszközökkel történő működésben tartását és az állam területén élők, gazdálkodók részére közszolgáltatások, támogatások biztosítását garantálja.¹ **A pénzgazdálkodás központi elemét képező „modern adórendszer csak viszonylag későn, a XVIII. század legvégén Nyugat-Európában alakult ki, amikor az állami fejlődés során először jelent meg a szabad tulajdonosokból, polgárokból álló társadalmi réteg, és kialakult a különböző társadalmi osztályok közötti politikai egyensúly, tehát létrejött a fejlett polgári állam, és ennek egyik feltétele, a modern piac.”**² A közkiadások biztosítását az állam a folyó bevételeiből – jobbára adókból – és a tulajdonában, befolyása alatt álló vagyon hasznosításával teremti meg. Az állam gazdálkodása a korábbi termelési módokban (rabszolgatartó, feudális társadalom) természetbeni és pénzbeli bevételeket – illetve kiadásokat – egyaránt jelentett, amelyek az idő múlásával fokozatosan, szinte kizárólag pénzbeli jelleget öltöttek. A modern államszervezet pénzbeli bevételekből tartja fenn magát, azokból fedezi feladatai ellátását. A pénz azonban nemcsak az állam működtetéséhez szükséges, hiszen a társadalmi méretű munkamegosztás megszervezésében, a piaci adásvételben meghatározó szerepe van az elfogadott, elismert fizetési eszköznek. A piacgazdaság működéséhez elengedhetetlen a jól működő, stabil és a pénz értékállóságát biztosító pénzrendszer.

A **pénz** azért képes betölteni minden más árucikktől különböző, különleges szerepét, mert egy-szerre **rendelkezik az értékmérés, a forgalmi eszköz, a fizetési eszköz és a felhalmozási eszköz képességeivel**. Teljes értékű pénznek az nevezhető, amely e négy funkció mindegyikének hiánytalanul eleget tesz. A jó állami pénzgazdálkodást e négy funkció egyidejű teljesülése segíti elő. A jól funkcionáló pénz azáltal nyer **értékmérő** szerepet, hogy benne fejezik ki az áruk és

¹ „Egy államot képező népnek közcélokra szervezett és hatályosított gazdasági ereje”, „a társadalom közös szükségleteinek közös gazdasági erővel való ellátása” – Kautz Gyula az államgazdaság meghatározásáról. Idézi Prof. Dr. LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*. Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó, 2013, 29–30. művében.

² Dr. habil. SZILOVICS Csaba: Az adók rendszerezése – az adózás anyagi és eljárási jogi szabályozása. In Prof. Dr. Lentner Csaba: *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*. Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó, 2015, 327.

a szolgáltatások – a társadalom tagjai által megítélt – értékét, árát. A történelem során sokáig a közösség megélhetéséhez kapcsolódó tényleges (nem pedig szimbolikus) tárgy vagy áru (például ló, marha, só, szárított dohánylevél) szolgált mérési egységként. A **fizetési eszköz** funkció történelmileg erősen kötődik az adófizetési kötelezettséghez. Így már akkor létrejött az állami pénzgazdaság, amikor a napi gazdasági élet még meglelt volna a közvetlen árucseré formáin belül is. A kezdetben nemesfém pénz, majd nemesfémre váltható, illetve papíralapú pénz azonban a könnyebb kezelhetősége és általános egyenértékessége okán számos előnyt magába olvasztott. **Forgalmi eszközként** a pénznek gyakorlatias tulajdonságokkal kell bírnia, mint például a jó oszthatóság, a könnyű tárolás, de legfontosabb eleme, hogy a piaci szereplők és a társadalom tagjai által elfogadott legyen. A nemesfém (aranyból, ezüstből) készült pénzek sokkal alkalmasabbnak bizonyultak a többi termékénél vagy árujánál, ezért emelkedtek ki a történelem során a sokféle pénzfunkciójú áru közül, hogy majd átadják a helyüket a bankjegyeknek, illetve az elektronikus átutalási eszközöknek. Megtakarítási (kincsképzési vagy teaurálási) feladatra az olyan eszköz alkalmas, amely minőségét hosszú időn keresztül megőrzi. A **megtakarítás** lényegéhez tartozik, hogy a gazdasági szereplő az áruját vagy jövedelmét nem cseréli el azonnal más árra, fogyasztási képességét megőrzi későbbi időkre. A pénzfunkciókat vagy azok egy részét a megelőző korokban elterjedten ismert és használt áruk is betöltötték, ám az áruvilágból fokozatosan kiemelkedett a nemesfém pénz. Az arany és az ezüst általános egyenértékességet történő alkalmazása felgyorsította a kereskedelem és a hitelélet kifejlődését. Az alkalmas pénz léte ugyanis lehetővé teszi, hogy az áruvilág számtalan terméke és szolgáltatása mind ebben a tárgyban fejezze ki a maga értékét.

A pénz koronként és társadalmi rendszerenként igen különböző formákat öltött, hiszen a pénz lényegét tekintve szimbolikus és társadalmi viszony, amelyet meghatároz a korszak, illetve a pénzviszonyok keretétől szolgáló közösség. Társadalmi közösség nélkül pedig nincs pénz, társadalmi (állami) szabályok nélkül nem működhet megfelelően a pénzügyi rendszer. Másfelől a pénzügyi rendszer határfoka és a pénzügyek rendezettsége jól jellemzi az állam működési színvonalát. Amennyire igaz tehát az, hogy az állami feladatok ellátásához pénz kell, ugyanannyira igaz az is, hogy a hatékony pénzforgalomhoz, a pénzbeli gazdálkodás szabályainak betartatásához társadalmi szintű szabályrendszer, fegyelmezőeszközök, röviden fogalmazva államra van szükség. **Ha az állam nem képes kellő pénzügyi rendet és fegyelmet tartani, a nemzeti valuta sérülhet, ezen keresztül az állam hatékonysága romolhat.** A fejlődő világban akadt példa arra, hogy a nemzeti valutájuk tartós értékvesztésén más eszközökkel úrrá lenni képtelen ország egy világpénzt (például az amerikai dollárt) vett át fizetési eszközként.

A pénz által időben és térben elválhat az eladás és a vétel: az egyik piacon értékesített termék nem cserélődik el egy másik termékre, mivel a tranzakció nem áru és áru között zajlik le, hanem áru és pénz között. Az áruján túladó termelő onnan kezdve pénzt birtokol, ami aktív (követelés). A pénz birtokosa potenciális követelést testesít meg a piaci értékesítésre szánt termékekkel szemben, ám hogy kivel és mivel szemben, azt nem lehet előre megmondani. Az sem állapítható meg teljes bizonyossággal, hogy e követelés mikor jelenik meg a gazdasági életben. Ez a sokértelműség és bizonytalanság ősidőktől a mai napig a pénzgazdaság velejárója, kitágítja az ember lehetséges gazdasági cselekedeteinek tartományát, és új dimenziókba emeli a gazdálkodás fogalmát, ám ugyanakkor két halmazra is hasítja a gazdaságot: egyfelől a reál javak világára, másfelől a pénzjavakéra. Mai pénzrendszereinket a történelmi előzményektől megkülönbözteti, hogy a modern pénz végleg elszakadt a nemesfémről és általában valamely árutól. **Pénzünk belső értékkel nem rendelkezik, mivel hitelpénz, vagyis a hitelezési folyamatban keletkezik és szűnik meg.** A pénzmennyiségre, illetve annak vásárlóerejére hatással van a központi bank monetáris és az állam fiskális politikája. A pénz értékének tartóssága ezért alapvetően gazdaságpolitikai kérdés: döntő fontosságú a Magyar

Nemzeti Bank pénzpolitikája, az államháztartás finanszírozási módja, a pénzügyi közvetítő rendszer állami szabályozása.

Fizetni – meghatározott körülmények között – lehet pénzhelyettesítővel is: ezek olyan pénzfélék és kvázipénzek, amelyek bizonyos feladatokat képesek ellátni, de az összes pénzfunkciót egyidejűleg nem töltik be. A különféle vásárlási utalványok, utazási csekkek hozhatók fel példaként a pénzhelyettesítő eszközökre.

Azt a pénzformát, amely a főbb pénzfunkciókat több országban is képes betölteni – akár világméreteken – **nemzetközi pénznek vagy világpénznek** nevezzük, ennek klasszikus példája az Amerikai Egyesült Államok nemzeti fizetőeszköze, a dollár. A magyar nemzeti valutával kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy Magyarország az Európai Unióhoz történő csatlakozással egyúttal a Gazdasági és Monetáris Unió célkitűzéseit is elismerte, az euró bevezetésére kötelezettséget vállalt, jóllehet konkrét céldátumot nem rögzített a csatlakozási szerződés. A gazdasági vagy politikai válsággal sújtott vagy erősen inflációs országokban viszont gyakorta megesik, hogy a hivatalos fizetési eszköz az ország határain belül nem képes hiánytalanul betölteni mind a négy pénzfunkciót, vásárlóértéke romlik. A forintvaluta ma jól ellátja a pénzfunkciókat, vásárlóértéke stabil.

1.1.2. A MAGYAR PÉNZVISZONYOK FEJLŐDÉSI ÚTJA NAPJAINKIG

A magyar pénzviszonyok (más nemzetekhez hasonlóan) kanyargós történelmi utat jártak be napjainkig.

Az önálló magyar pénzgazdálkodás a XI. században jelent meg, és az Árpád-házi királyok alatt jellemzően ezüstalapú pénzrendszer működött, jelentős domaniális (királyi földbirtokokból származó, természetben beszedett) jövedelmekkel. A XIV. századtól a feudális magyar állam a nemesércbányászat, illetve a pénzverés egyik európai vezető hatalmává vált, és a firenzei mintára vert forint Európa-szerte elismert fizetőeszköz volt. A XV. század végén, Mátyás uralkodása alatt a magyar központi jövedelmek Európában a legnagyobbak voltak, és lehetővé tették a zsoldoshadsereg fenntartását, a belső béke kialakítását, továbbá jelentős infrastrukturális beruházások megvalósítását.

A magyar pénzügyi igazgatás rendszere a XVI. században elveszítette önállóságát, csupán a XX. század elején vált nemzetivé és függetlenné. Ennek egyik jelképe volt a Magyar Nemzeti Bank 1924-es létrejötte.

A piacgazdaság (kapitalizmus) logikájához hozzátartozik a pénzfunkciók erőteljes érvényesülése. A piaci erők idővel fel is számolták a pénz és az áruk mozgásának útjában álló hagyományos akadályokat. A XIX. század második felétől számítható világméreteken a kifejlett kapitalizmus létrejötte. A magyar gazdaság is akkorra illeszkedett be szervesen a kor nemzetközi pénz- és árumozgásaiba, csakúgy, mint közlekedési rendszereibe és jogi kultúrájába. Gazdasági, pénzügyi és politikai viszonyainkat alapvetően meghatározta, hogy a **Magyar Királyság az 1867-es kiegyezést követően az Osztrák–Magyar Monarchia részeként ment át a kapitalizálódási folyamaton.** A magyar pénzügyi igazgatás intézményrendszere ekkor zárkózott fel a kor színvonalára, és megalkotta azokat a jogszabályokat, jogintézményeket, amelyek a kapitalista működési modellhez szükségesek voltak. Ezek közül legfontosabb volt a Legfőbb Állami Számvevőszék létrehozása az 1870. évi XVIII. törvénnyel, és megszületett az állami számvitelről szóló törvény is. „A magyar költségvetési jogban ebben a korszakban az osztrák költségvetési modell érvényesült, amely a költségvetés szerkezeti felépítésében is megjelent.”³

³ Dr. habil. SZILOVICS Csaba: *Az államháztartás pénzügyi jogi rendszere*. Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem, 1997, 7.

Szakmai színvonalát, kultúráját tekintve a magyar pénzügyi elmélet és igazgatási gyakorlat az első világháború előtt, majd a két világháború közötti időben megfelelt az európai normáknak. Akkor még a mainál jóval nagyobb eltérések mutatkoztak a brit, a francia vagy a német pénzügyi igazgatási elvekben és eljárásokban. **A második világháborút követően gyorsul fel a piacgazdaságokban a szakmai homogenizálódás, amelynek egyik hajtóereje a nemzetközi szervezetek tudatos harmonizálási munkája, különösen az ENSZ, a Világbank, illetve a Nemzetközi Valutaalap keretein belül.** A pénzügyi elvek, pénzpiaci gyakorlat világméretű közeledésének másik motorja az amerikai gazdaságból és társadalomból kisugárzó hatás volt, amely az üzleti pénzügyek mellett az állampénzügyi felfogást és gyakorlatot is áthatotta. Ezáltal a korábban élesebben elváló kontinentális iskola közelebb került az angolszász gyakorlathoz. Az irányzatok közeledése erőteljesen mutatkozott meg az 1945 utáni üzleti életben, de különösen érezhető a Marshall-segélyben (1947–1952) részt vevő nyugat-európai nemzetek kormányzati technikáin, pénzügyi fogalomtárán, irányítási gyakorlatán. Az európai államok korábban jelentős mértékben eltérő belső nemzeti gyakorlata mindinkább egységesült.

Ugyanakkor Magyarország a nyugati pénzügyi modernizációs folyamatból a második világháborút követően hosszú időre kimaradt, **a Szovjetunió befolyása** ugyanis felszámolta a magántulajdonon nyugvó piacgazdasági rendszert, és **saját társadalmi-gazdasági rendszerét kényszerítette a térség államaira.** A polgári társadalom és a piacgazdaság intézményeinek megsemmisítésével, illetve formálissá tételével az 1940-es évek végén együtt járt a pénzgazdaság visszaszorítása is, a gazdasági folyamatokat a tervgazdasági szisztéma váltotta fel. **Országokként mutatkoztak ugyan eltérések a szovjet modelltől** – a tervgazdaságok bizonyos fókig egymástól is különböztek, a rezsimek időben is változtak –, de ami alapvető volt, hogy a tervgazdaságok lényeges közös jegyek alapján minőségileg eltértek az európai (nyugat-európai) társadalmi fejlődési úttól. Magyarország az 1960-as évek végétől egy piaci elemekkel átítatott, belső rezidenseket helyzetbe hozó tervgazdasági rendszer megvalósítása érdekében tett jelentős lépéseket.

A szovjet típusú tervgazdaság szűk **korlátok közé szorította a magántulajdont.** A vállalatok tulajdonosa az állam volt, a gazdasági folyamatokat a központi tervezőszerv tervezte meg, minden főbb termékcsoportra előírányozta a terv szerinti termelést és felhasználást, törekedve arra, hogy a két oldal egymásnak megfeleljen, egyensúlyba kerüljön. Az állami vállalatokat az ágazati minisztériumok felügyelték. A pénzfolyamatokat a pénzügyminisztérium „adminisztrálta”, de a tervezés elsőbbsége következtében **a pénz szerepe passzív volt.** A tervgazdaság alkalmazott árakat, de az árrendszernek nem volt elsődleges feladata a relatív szűkösség jelzése, azok alapvetően elszámolási célt szolgáltak. Az árakról (mint minden más fontos kérdésről) lényegében a hatóság döntött. A gyárak nem azért termeltek, mert az árunak jó volt az ára, és a lakosság termékekkel és szolgáltatásokkal való ellátása sem alapvetően az árakon múlt.

A klasszikus tervgazdaságban **egyszintű bankrendszer működött:** a központi bank hatóságként és egyben állami hitelintézetként végezte a pénzügyi műveleteket. Nem volt meg tehát a két szint, mint a piacgazdaságban, ahol a központi bank felügyelete mellett kifejlett üzleti banki szektor teljesíti a pénzintézeti funkciókat. A tervgazdaságban működő gazdálkodó szervezetek jogi formája lehetett vállalat és szövetség, de a piacgazdaságban ismert tulajdonosi önállóság és kizárólagos profitérdekeltség nem létezett, e gazdálkodó szervezetek bürokratikus hierarchiában működtek. A tervezőközpont azonban sohasem tudhatta olyan pontosan, mint a vállalati vezetés, hogy mekkorák a szervezet tényleges termelési képességei és valós erőforrásigényei. Így a szocialista államnak költséges és sosem tökéletes ellenőrző és ösztönző mechanizmusokat kellett kitalálnia, működtetnie. Megfigyelhető, hogy az Osztrák–Magyar Monarchia idejében kialakult – és már akkor is meglehetősen bürokratikus – állami ellenőrző gyakorlatot a szocialista rendszer nemcsak átvette,

hanem még inkább kiterjesztette. Szaporodtak az aprólékos pénzügyi és statisztikai előírások, bizonylatolások, jelentések, amelyekből a tervgazdasági gyakorlat hivatalközpontú lett. Jóllehet az állami vagyongazdálkodás és az ágazatok teljes körét lefedő felelős gazdálkodás, számviteli fegyelem magasabb szintet ért el, mint a piacgazdasági átmenet kezdeti szakaszában.⁴

A magyar tervgazdaságban **sem érvényesült kellőképpen a piacgazdaság szokásos nyereségességi kényszere**, a vevők igényeihez való alkalmazkodás követelménye. A gazdaság a központi tervezés ellenére – sőt inkább annak hatására is – egyszerre mutatta a hiány és pazarlás jegyeit, de egészében véve hiánygazdaság volt: a vételi pozícióban levő gazdasági szereplő (legyen az fogyasztó vagy vállalat) jellemző módon sorban állt a javakért és erőforrásokért. A hiányhelyzetek pedig életre hívták a korrupciót.

A tervgazdasági rendszer irányítóinak végső soron érdeke is a szűkösség fenntartása, hiszen árubőség vagy világos elosztási szabályok esetén nem juthatnának folyamatos hatalom-státusz gyarapodáshoz, illetve annak fenntartásához. Az igazgatási gyakorlat így bürokratikussá, túlszabályozottá, gyenge hatékonyságúvá és szilárd etikai alap nélkülivé válhatott.

A szocialista tervgazdaság a Nyugat világpiaci és pénzügyi rendjén kívül épült ki, ahhoz riválisként viszonyult. Az elzárkózás azonban nem lehetett teljes, a hidegháború éveit követően fokozatosan mérséklődött is. Mégis, a tervgazdaságok világpiaci kötődése végig hiányos volt, bár a politikai enyhülés időszakában újra megindult a Nyugattal való gazdasági kapcsolatfelvétel erősítése. Hamar kiderült azonban, hogy a központi tervezést alkalmazó országok állami tulajdonú üzemek a legtöbb termékkörben nem tudták felvenni a hatékonysági és minőségi versenyt a külföldi vállalatokkal. A kommunista vezetésű országokban a világpiactól való elzárkózás és a védekezés lett a stratégia. Máshol viszont a rendszerrel szembeni elégedetlenség és nyílt ellenállás már nem tette lehetővé a hagyományos modell követését: Magyarországon és Lengyelországban 1956 után, Jugoszláviában megint más történelmi okok miatt az 1950-es évek elejétől a kommunista hatalom kénytelen volt gazdasági reformokkal kísérletezni, némi teret adni azok érvényesülésének. A reformkurzusnak része volt a Nyugattal való aktívabb gazdasági kapcsolattartás is. Így az 1960-as évek végére gazdasági vonatkozásban két alcsoport jött létre: a hagyományos (ortodox) tervgazdaságoké, mint amilyen Csehszlovákia (a reformtörekvések 1968-as bukását követően), a Német Demokratikus Köztársaság vagy Bulgária volt, másfelől a reformált tervgazdaságoké (Jugoszlávia, Magyarország, Lengyelország). Azonban sem a hagyományos tervgazdaságokon belüli technikai változtatások, sem a piaci elemeket alkalmazó „új mechanizmusok” nem tudták megállítani a szocialista modell fokozatos kimerülését, ami megmutatkozott a gazdaság növekedési ütemének, a beruházási ráta és az életszínvonal csökkenésében.

Magyarország gazdasága akkor térhetett vissza az európai gazdasági fejlődés fő vonalához, amikor végbement **a politikai és gazdasági rend átalakulása**, a rendszerváltozás. **E folyamat egyebek mellett a gazdasági alkotmányosság helyreállításában, az állam közhatalmi és tulajdonosi szerepének átalakulásában, az állam terjedelmének mérséklésében, a pénz gazdaságsszervező szerepének visszanyerésében nyilvánult meg.** A korszak változásainak legfontosabb elemét pénzügyi szempontból az 1987–1988-as adóreformok jelentették. A politikai-jogi rendszerváltás előtt hatályba léptek Magyarországon a piacgazdaság megteremtését szolgáló új adótörvények a személyi jövedelemadóról, a társasági adóról, valamint Kelet-Közép-Európában először bevezették az általános forgalmi adót. Ezt követően az 1990-es évtized első éveiben hatalmas jogalkotási munkával újraalkották vagy alapvetően átforgalmazták a pénzügyi élet jogi intézményeit. 1987-ben kétszintűvé vált a bankrendszer. Az Országgyűlés megalkotta a kormányzattól

⁴ Lásd bővebben Prof. Dr. LENTNER Csaba – SEMJON C. Viktorija: *Számvitel és könyvvizsgálat Magyarországon*. Zsitomir, Ukrajna, 2009. című könyvének I. fejezetét.

monetáris politikai funkcióit tekintve független nemzeti bank, a jegybank intézményét, meghozta a pénzintézetekről és a pénzintézeti tevékenységről szóló 1991. évi LXIX. törvényt, a gazdasági társaságok alapításáról, a külföldiek magyarországi befektetéseinek védelmét szavatoló jogszabályt, a számvitelről szóló 1991. évi XVIII. törvényt, a csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról szóló 1991. évi IL. törvényt. Megalkották, majd folyamatosan továbbfejlesztették az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvényt. Számos új törvény szolgálta a tulajdonviszonyok történelmileg gyors átalakításának (a privatizációnak, a magántulajdon domináns arányát helyreállító döntéseknek) gazdaságilag és politikailag igen kényes feladatát. Amint a pénz visszanyerte aktív gazdasági szerepét, azonnal felmerült annak szükségessége, hogy kialakuljon (újraalakuljon) a pénz- és tőkepiac szabályozási kerete. A pénzügyi közvetítés modern rendszerének megalkotásához fontosak voltak a váltók, részvények, kötvények, a tőzsdei áruk, értékpapírosított követelések kereskedését szolgáló törvények, majd megszülettek a pénzügyi szolgáltatókra és ezek kontrolljára vonatkozó jogszabályok. E hatalmas jogalkotási és intézményfejlesztő munka immár olyan nemzetközi környezetben zajlott, amelynek intézményi rendjéhez érdekünkben állt hozzáigazítani saját nemzeti gyakorlatunkat. A rendszerváltoztatás jogalkotási programjában már a kezdetektől alapvető szempont volt minden új jogintézménynél, hogy az harmonizáljon az európai integrációs megállapodásokkal, mivel a demokratikus Magyarország korán elkötelezte magát az Európai Unióhoz való csatlakozás mellett.

Az **európai uniós csatlakozás** menetében – azt követően pedig a felgyülemlett gondokra adott válaszként – újabb nagy jelentőségű törvények születtek például a közbeszerzés, az állami vagyonnal való gazdálkodás, a takarékos állami gazdálkodás témakörében, azonban az ország – az új tagállamok közül egyedüliként – nem volt képes gazdasági fejlettségben (az egy főre jutó GDP nem tökéletes, de általánosan elfogadott mutatóján mérve) közelebb kerülni az Európai Unió tagországaibanak átlagához a 2004 utáni időszakban, majd a kétezres évek végére a többi új tagország átlagánál is mélyebb recesszióba esett. A relatív lemaradás sokféle oka között kiemelendő a 2002 után gyors növekedésnek indult államadósság, a gyenge foglalkoztatottság, a nemzetközi vállalatok adóérő-képesség alatti adóztatása (és így a lehetségesnél szűkebb adóalap), a hazai tulajdonú cégek gyenge versenyképessége és egy sor olyan gazdasági tényező, amelyen szükséges volt változtatni.

A rendszerváltás utáni magyar gazdaságstratégia túl nagy mértékben támaszkodott a külső működő tőkére, és nem fejlesztette megfelelően a hazai tulajdonú piaci szereplők tevékenységét. Az állam gazdaságsszabályozó és ellenőrző szerepe háttérbe szorult. A magyar gazdaságpolitika az 1980-as évek végétől egy modellkövető rendszer lett, amelyben az alkalmazott gazdaságsszabályozási és igazgatási metodikák nem illeszkedtek az ország történelmi múltjához, reális igényeihez, adottságaihoz. A követett neoliberális gazdaság- és közigazgatás-szervezési modell 2008-ra csődbe ment, az ország működésének teljes ellehetetlenülését egy 25 milliárd dolláros hitellel sikerült csak elkerülni.

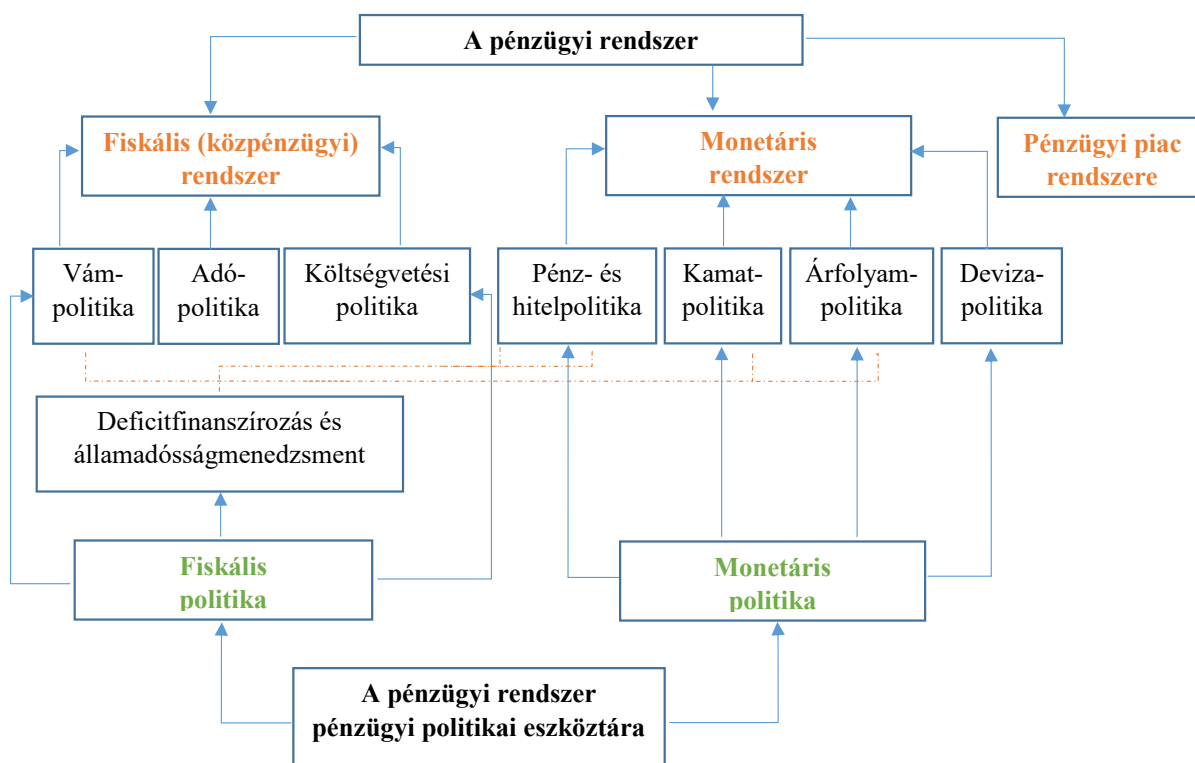
A 2010 nyarától a nagy számban megalkotott új törvények, az intézményi változások és a gazdaságfejlesztési, közigazgatás-fejlesztési kezdeményezések – egyebek között, amint látni fogjuk a továbbiakban, a pénzügyi és költségvetési igazgatás szakterületein is – azt célozták, hogy a magyar gazdaság visszanyerje fejlődési képességét.

2010-től Magyarország a piacgazdaságok körében modellalkotóvá vált. Az **állami tulajdon arányának növelése, az állam gazdaságbefolyásoló és ellenőrző szerepének fokozása, a piaci szereplők tevékenységének szabályozása** áll működésének homlokterében. A fiskális politikai területen a **nemzetközi cégek és bankok anyagi erejükhöz illeszkedő adóztatása**, továbbá a **hazai tulajdonú szereplők piaci terjeszkedésének állami segítése** átrendezte a költségvetés szerkezetét. Az **államadósság emelkedése** 2010 után **megállt**, a költségvetési **hiányt pedig sikerült**

tartósan 3% alá csökkenteni. A magyar gazdaság tartós növekedési pályára állt. 2013 márciusától megtörtént a **jegybanki monetáris politika szemléletváltása** is. A Magyar Nemzeti Bankban bekövetkező változások a sikeres fiskális fordulatot követően jól szolgálják az ország makrogazdasági érdekeit. Az inflációellenes politikája mellé bevonta a gazdasági növekedés és a pénzügyi stabilitás elérését szolgáló eszközrendszert. A **jegybanki ellenőrzés** korábbi makroprudenciális intézmény- és eszközrendszere **kiegészült mikroprudenciális jogkörökkel**, miáltal 2013-ban a Magyar Nemzeti Bankba integrálták a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletét. A magyar állam gazdaságbefolyásoló, szabályozó- és ellenőrző szerepének megerősödése a pénzügyi szakigazgatás és egyidejűleg az egész magyar közigazgatás megerősödését, szerepének felértékelődését hozta.

1.2. A PÉNZÜGYI ÉS KÖLTSÉGVETÉSI IGAZGATÁS FOGALMA, RENDSZERTANI ELHELYEZÉSE

A **pénzügyi rendszer** a pénzeszközök forgalomba hozatalát, azok ideiglenes és végleges átcsoportosítását, elosztását, újraelosztását, a pénz- és tőkepiaci mozgásokat, valamint a nemzetközi pénzfolyamatokat magában foglaló célok és eszközök összessége. Ekként a pénzügyi rendszer a gazdaság része, annak egyik alrendszere. Összetevői azok az intézmények, szervezetek, amelyek megvalósítják az állam pénzügyi politikáját a pénzügyekre vonatkozó jogszabályok, törvények, rendeletek irányítása mellett.



1. ábra: Összehangolt fiskális és monetáris mechanizmusok⁵

⁵ Forrás: készítette dr. Kaibás Gábor Márk a tananyag 2021. évi hatályosításához

A pénzügyi rendszeren belül három alrendszert különböztetünk meg. Ezek:

- a fiskális (közpénzügyi) rendszer,
- a monetáris rendszer és
- a pénzügyi piac rendszere.

A **fiskális (közpénzügyi) rendszerben** kerül sor a pénz olyan mozgására, amely a közfeladatok ellátása, a közszükségletek kielégítése és más célok (például infláció, munkanélküliség, gazdasági növekedés) érdekében (stabilizáció) érdekében a GDP⁶ (GNI⁷) egy jelentős részének közpon-tosítása (allokáció) és az államháztartás alrendszerei útján történő újraelosztása (redistribúció) történik. Az **államháztartást** az állam és a helyi önkormányzatok közfeladatokat ellátó, vala-mint finanszírozó gazdálkodásának technikai rendszereként definiálhatjuk.⁸ Az államháztartás a tágan értelmezett kormányzat gazdálkodásának rendszerét, másképpen fogalmazva az állampénz-ügyek technikai vetületét jelenti. Az államháztartás és a jegybanki politikák keretében megvaló-suló pénzügyi közigazgatási tevékenység az államháztartás **folyamat (flow) dimenzióját** (az éves költségvetésekkel összefüggő közigazgatási tevékenységet), az államháztartás **állományi (stock) vetületét** (a vagyongazdálkodást) és a piaci szereplők, háztartások gazdasági viselkedését, stá-tuszát szabályozza, alakítja. A Magyar Nemzeti Bank nem része az államháztartás rendszerének, így a pénzügyi igazgatás egyik ága, a pénzügyi piacok (tőzsde, bankrendszer, biztosítók) felügye-lete/ellenőrzése nem képezi részét a magyar államháztartásnak.

A fiskális (közpénzügyi) rendszer céljait és eszközeit a fiskális politika határozza meg. A **fiskális politika** a Kormány alapvető pénzügyi eszköze, a gazdaság költségvetési stimulusokkal történő befolyásolásának módszere, a gazdaságban keletkező vállalati és lakossági jövedelmek centralizá-lását, majd újraelosztását végzi. A fiskális politika operatív végrehajtó szervezete – jövedelemcent-ralizációs ágon – a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, amely a Kormány által preferált, Országgyűlés által alkotott törvények alapján az adóerő képességhez igazodó, forgalom- és jövedelembázisra épü-lő adóztatási folyamatokkal biztosítja az állam működéséhez szükséges forrásokat. A fiskális poli-tika operatív végrehajtó szervezete – az újraelosztási ágon – a Magyar Államkincstár. A Magyar Államkincstár az államháztartási törvényben meghatározott alaptevékenységei – intézmények finanszírozása, költségvetési előirányzatok nyilvántartása, pénzforgalmi műveletek végrehajtása, illetményszámfejtés, európai uniós pénzek kezelése stb. – keretében ellátja a költségvetés végrehaj-tásával összefüggő feladatokat. Lényeges, hogy a fiskális politika – a fiskális intézményrendszeren keresztül – közvetlen gazdaságpolitikai hatásokat tud elérni mind az államháztartás, mind az adó-zók vonatkozásában, viszonylag rövid időtávon belül.

A **monetáris rendszer** a gazdaság pénzellátását (pénzkibocsátás) és a fizetési rendszer működé-sét (pénzforgalom) biztosító rendszer. A monetáris rendszert a Magyar Nemzeti Bank, mint pénz-kibocsátási monopóliummal rendelkező jegybank vagy más néven központi bank és a monetáris közvetítők (mint például a hitelintézetek) összessége alkotja. A Magyar Nemzeti Bank alapadatai ellátásán keresztül támogatja a nemzetgazdaság és az elsődleges jövedelemtulajdonosok gazdálko-dását. A Magyar Nemzeti Bank alapvető feladata, hogy meghatározza és megvalósítsa a **monetáris politikát**. A korábban kizárólagos célkitűzésnek tekintett inflációellenes (inflációt kezelő) politika ma már nem végcél, hanem eszköz a társadalmi jólét szolgálatában. A jegybankok elsődleges fel-adatává tett alacsony inflációs szint – mint gazdasági növekedést serkentő kizárólagos jegybanki

⁶ Gross Domestic Product (bruttó hazai termék)

⁷ Gross National Income (bruttó nemzeti jövedelem)

⁸ Lásd részletesebben a közigazgatási szakvizsga Általános közigazgatási ismeretek kötelező vizsgatárgy III. modul *Általános államháztartási ismeretek* című tananyagában.

tényező – napjainkban vitatott közgazdasági tartalommal vált. Az árstabilitás (alacsony infláció) mint jegybanki cél azonban nem kérdőjeleződött meg. A válság során a hagyományos monetáris politikai eszközök váltak gyenge hatékonyságúvá (0%-os nominális kamatkorlát). Ezért vetettek be a jegybankok más eszközöket az inflációs cél alá eső árnövekedés (áralakulás) korrekciójára és a gazdasági visszaesés mérséklésére. Az új eszközökkel kapcsolatban a jegybankok hangsúlyozták, hogy nem veszélyeztetik az inflációs célok teljesülését. Az európai kontinentális térségben is újraéledő refinanszírozási funkciók a jegybankok makrogazdasági síkba és társadalmi kontextusba helyezését szolgálják. A magyar nemzetgazdaság új típusú közpénzügyi rendszerében a fiskális és a monetáris politika célkitűzései szervesen illeszkednek egymáshoz. A 2010-től elindított fiskális intézkedésekhez 2013. márciusától társultak azok a jegybanki eszközök, amelyek a gazdasági növekedést, a foglalkoztatás bővítését, pénzügyi stabilitást és az inflációs célkitűzést együttesen szolgálják, ezáltal hozzájárulnak a gazdaság modernizációjához, a társadalom anyagi biztonságához, gyarapodásához. Új tartalmi elem, hogy az államháztartáson túl a háztartások, a vállalkozások és a pénzintézetek területére is összehangoltabb eszközrendszert, hatásmechanizmust jelenít meg a fiskális és a monetáris kormányzás együttes, egy irányba tartó működése.

A pénzügyi rendszer harmadik alrendszere a **pénzügyi piac rendszere**, amely a pénzügyi eszközök (megtakarítások) keresletének és kínálatának találkozását és adás-vételét (jövedelmek ideiglenes újraelosztását) biztosító rendszer, amelynek szereplői a megtakarítók és beruházók.

A pénzügyi és költségvetési igazgatás az államháztartás egészére vonatkozó (állami és helyi önkormányzati) közigazgatási, valamint a pénzügyi magánszektor felügyeletével kapcsolatos államigazgatási feladatok ellátására irányuló állami tevékenység. A pénzügyi és költségvetési igazgatás rendeltetése az állami gazdaságpolitika (elsősorban a fiskális és monetáris politika) céljai megvalósításának elősegítése, a jogszabályokban meghatározott eszközrendszer működtetése. Magában foglalja a közpénzügyek (az állami és a helyi önkormányzati pénzügyek) teljes igazgatási vertikumát, valamint a magánpénzügyek jelentős részének meghatározott igazgatási feladatait, azaz valamilyen módon és mértékben minden jelentősebb pénzmozgást befolyásol.

A **pénzügyi és költségvetési igazgatás** felöleli a **közpénzek** (tehát nemzeti össztermék azon részét, amelyet az állam az eredeti jövedelemtulajdonosoktól jellemzően közhatalmi eszközökkel elvon és a jövedelemtulajdonosok között átrendezés megvalósításával azokat új jövedelemtulajdonosokhoz juttatva újra eloszt) teljes körét. Különbséget kell tennünk azonban a közpénzek és a magánpénzek igazgatási rendszere között. A **magánpénzügyek** igazgatása a jövedelmek azon részét érinti, amely az eredeti jövedelemtulajdonosoknál marad. E körben a jövedelmi áramlások nem a fiskális politika akarától függően alakulnak, hanem alapvetően a piaci viszonyoktól befolyásolva mennek végbe. Tehát amíg a közpénzügyek vonatkozásában a közigazgatási szerepvállalás teljes körű (azaz kiterjed az államháztartás mindkét alrendszerére és az azokban zajló valamennyi folyamatra, pénzmozgásra), addig a magánpénzügyek vonatkozásában ez korlátozottabban jelenik meg. Ugyanakkor a piaci viszonyok sem működhetnek magukra hagyva, mivel a közérdek szempontjai, a jogbiztonság és a tisztességes piaci viszonyok iránti társadalmi igény, valamint a pénz okozta gazdasági zavarok elkerülésének kívánalma szükségessé teszi, hogy a magán-pénzmozgásokkal, és különösen a pénzügyi piac intézményeinek működésével kapcsolatosan az állam közigazgatási feladatokat lásson el. Ekként a pénzügyi és költségvetési igazgatás átfogja a pénzügyi rendszer egészét (ennek keretében a költségvetési szervek gazdálkodását, a pénzügyi piac intézményeit, a vállalkozásokat és más jövedelemtulajdonosokat) érintő szabályozását és ellenőrzését.⁹

⁹ Az ellenőrzés, mint preventív eszköz a – jövedelemtulajdonosokra ható – közpénzügyi mechanizmuson keresztül.

A pénzügyi igazgatás kihat az államháztartás forrásfeltöltésére, újraelosztási funkcióinak érvényesítésére, továbbá a vállalkozások, bankok, háztartások gazdálkodására. A pénzügyi és ezen belül egy szűkebb vetületű, a költségvetés igazgatási, a magyar állam közpénzügyi rendszerének szerves, meghatározó része: a Kormány, illetve a Magyar Nemzeti Bank által az államháztartásra, a költségvetési szervekre és a piaci szereplőkre gyakorolt szabályozási mechanizmusok összessége.

Az igazgatási tevékenység tartalma az állami közpénzügy-politikához, annak főleg politikai (szociális, társadalompolitikai) elveihez kötődik, míg az igazgatás technikája az államháztartás és a Magyar Nemzeti Bank konkrét tevékenységébe ágyazódik.

A pénzügyi és költségvetési igazgatás (mint minden közigazgatási ág) alapvetően a pénzügyi rendszert érintő jogszabályok végrehajtásának és ellenőrzésének, valamint az állam működéséhez szükséges közbevételek megszerzésének folyamatában játszik szerepet. E megállapítás a pénzügyi és költségvetési igazgatás teljes szervezetrendszerére nézve – a központi szervektől a helyi önkormányzatokig terjedően – igaz. A közigazgatás szerteágazó feladat- és szervezetrendszerén belül az egyik legbonyolultabb területet alkotja a pénzügyi és költségvetési igazgatás, amely révén a közigazgatás az ország gazdasági életének meghatározó hányadát közvetlenül vagy közvetve befolyásolja. A pénzügyi igazgatással szemben további követelmény, hogy a jogszabályi normákon keresztül történő szabályozáson és ellenőrzésen túl – illetve azokra építve – járuljon hozzá a hatékony államháztartási és üzleti körülmények kialakulásához, a többletteljesítmények létrejöttéhez.

Jelentőségét tekintve a közpénzügyek és a magánpénzügyek igazgatása azonos súlycsoportba tartozik, mivel mind a közpénzügyek jogszerű és hatékony működtetése, mind a pénzügyi intézményrendszer (bank-tőke piaci szereplők), nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ágazatok, vállalatok közérdekű működése kiemelt gazdaságpolitikai cél, mindkettő az állami pénzügyi politika célrendszerének fontos eleme. A közigazgatási munka mennyiségét tekintve szembeötlő, hogy az államháztartási rendszer működtetését célzó igazgatási tevékenység még mindig jóval nagyobb szeletet hasít ki a pénzügyi és költségvetési igazgatás gyűjtőköréből, mint a pénzügyi magánszektor működését érintő tevékenysége, de a piaci szereplők tevékenységének erősödő állami befolyásolása és ellenőrzése következtében a magánpénzügyi viszonyok alakulására egyre nagyobb befolyást gyakorol a pénzügyi igazgatás.

2.

FISKÁLIS KORMÁNYZÁS

E FEJEZETBEN AZ ADÓRENDSZER SZABÁLYOZÁSI ÉS INTÉZMÉNYI HÁTTERÉT, ENNEK KERETÉBEN AZ ADÓHATÓSÁGOK RENDSZERÉT, AZ ADÓZTATÁSI FOLYAMATOT ÉS AZ ADÓJOGI SZANKCIÓKAT MUTATJUK BE. TÉTELESEN ISMERTETJÜK A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉSI IGAZGATÁST, A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉSRŐL SZÓLÓ TÖRVÉNY ÉS A ZÁRSZÁMADÁS ELKÉSZÍTÉSÉNEK FOLYAMATÁT, KÖVETELMÉNYEIT. RÖVIDEN EMLÍTJÜK AZ ÁLLAMADÓSSÁG- ÉS A KÖZPÉNZKEZELÉS LÉNYEGES SZABÁLYAIT.

2.1. AZ ADÓIGAZGATÁS¹⁰

2.1.1. AZ ADÓIGAZGATÁS RENDSZERE, ALAPELVEI ÉS KÖVETELMÉNYEI

Az **adó** a modern állam működésének alapfeltétele, az adóalany szempontjából pedig a szervezett társadalom fenntartásához való hozzájárulás. **Az állam által nyújtott szolgáltatások fedezete, amely a polgárok biztonságos létezését és a gazdasági szereplők kiszámítható tevékenységét biztosítja.**¹¹ Az adójogi jogkövetés egyetlen oka, hogy az állam a polgárai érdekében működik, és az adózás célja e működéshez szükséges pénzügyi eszközök biztosítása. A közpénzügyi rendszernek, az állami redisztribúció működésének, a modern állami szuverenitás megnyilvánulásának egyik alapeleme az adófizetés.

Adórendszernek nevezzük **az adott országban egy időben működtetett adók összességét,** beleértve az e tevékenységet ellenőrző, irányító adóhatóság tevékenységét is. Az adórendszer elemeit az adók (központi és helyi adók) alkotják, de lényegesen befolyásolják működését az adójogi normák, a bíróságok, az alkotmánybíróság vonatkozó döntései, maga az adóhatóság működése és a jogtudomány. Minden adórendszer magán viseli az azt létrehozó, illetve működtető állam és társadalom jellegzetességeit.¹² A jó adórendszer intézménye a jövedelem- és vagyontulajdonosok által betartható, ugyanakkor nem jogkövető magatartás esetén az adóhatóságra ruházott törvényi eszközökkel nagymértékben érvényesíthető. A jó adórendszer az adóalanyok gazdálkodására nézve kiszámítható, nem csökkenti a termelés és a forgalom mértékét, sőt, ösztönzőleg hat, nem taszítja az adót fizetők morálját kezelhetetlen tartományba, egyidejűleg az államot – kiszámítható módon – a működéséhez szükséges anyagi forrásokhoz juttatja. Az optimálisan kialakított

¹⁰ Ez a fejezet Dr. habil. SZILOVICS Csaba: Az adók rendszerezése – az adózás anyagi és eljárási jogi szabályozása. In Prof. Dr. LENTNER Csaba: *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*. Budapest, Nemzeti Közszerződési Egyetem, 2015 művének fejezetei (11., 10.) alapján készült.

¹¹ Dr. habil. SZILOVICS Csaba: Az adók rendszerezése – az adózás anyagi és eljárási jogi szabályozása. In Prof. Dr. LENTNER Csaba: *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*. Budapest, Nemzeti Közszerződési Egyetem, 2015, 311.

¹² Lásd részletesen Dr. habil. SZILOVICS Csaba: *Adózási ismeretek és adózói vélemények Magyarországon (2002–2007)*. Pécs, 2009. művében.

adórendszer rendelkezik belső kohézióval, és képesek megvalósítani a gazdaságpolitika céljait. Az adórendszert jellemzi a jogalkotók által létrehozott adófajták szerkezete, az adóterhelés mértéke, az alkalmazott adófajták száma, a változások gyakorisága és más szociális, társadalmi jellegzetességek. Az adórendszert jól jellemzi továbbá, hogy milyen a társadalom jogkövetési szintje, milyen társadalmi csoportok rendelkeznek mentességekkel, milyen arányú az adócsalás és a feketegazdaság, mennyire együttműködő az adóhatóság.

KLASSZIKUS ALAPELVEK	MODERN ALAPELVEK
• Adórendszer arányossága • Adórendszer kiszámíthatósága • Adórendszer kényelmessége • Adórendszer olcsósága	• Létnimum adómentessége • Semlegesség • Konfiskatórius (elkobzó) jellegű adóztatás tilalma • Visszamenőleges hatályú adójogalkotás tilalma

2. ábra: Adóztatási alapelvek¹³

Az **adóztatási alapelvek** érvényesülése a modern adórendszer működését két oldalról befolyásolja. Egyfelől számos tudományterület – mint a közgazdaságtan, a jog, a filozófia – elméleti elvárásokat határoz meg az optimális adórendszer működésével, felépítésével kapcsolatban. E kutatások eredményeiből vezethetők le a **klasszikussá** vált alapelvek, hogy az adórendszer legyen általános, olcsó, kényelmes. Az adóztatási alapelvek másik csoportja alkotmányos és erkölcsi szempontból határozza meg az adóztatással szembeni elvárásokat, és alakította ki a **modernnek** tekinthető elveket.

A **klasszikus alapelvek**et Adam Smith skót közgazdász 1776-ban megjelent, *A nemzetek gazdagsága* című munkájában fogalmazta meg, és azóta is zsinórmértékül szolgálnak a nemzetállamok számára. Ezek a következők:

- Az **arányosság** alapelve szerint az adóalanyoknak képességükkel és jövedelmükkel arányosan kell hozzájárulniuk a közös szükségletek fedezéséhez. Ezt az elvet maga Adam Smith nevezte az egyenlő közteherviselés elvének. A képesség ebben az esetben az adóteher-viselési, vagyoni képességet jelenti, amely a közteherviselés mércéjeként határozható meg. Ez az alapelv Nyugat-Európában a XVIII. század végén honosodott meg.
- Az **adórendszer kiszámíthatósága** megköveteli, hogy az adó legyen mindig konkrétan meghatározott, az adójogszabályok, tehát az adóalanyok teherviselésének feltételei legyenek egyszerűen és pontosan megfogalmazottak, az adó meghatározása pedig ne történjen önkényesen. Törekedni kell továbbá arra, hogy az adózó helyzete minél kevesebb bizonytalanságot tartalmazzon.
- Az **adórendszer kényelmességének** alapelve szerint az adókötelezettséget úgy kell megállapítani és az adót úgy kell beszedni, hogy annak megfizetése a lehető legkevesebb kellemetlenséget okozza az adózóknak. Az adókötelezettségek teljesítéséhez az adózók számára a legalkalmasabb feltételeket kell megteremteni. Adam Smith ebből az elvből kiindulva

¹³ Forrás: készítette dr. Kaibás Gábor Márk a tananyag 2021. évi hatályosításához

támogatta a fogyasztás adóztatását, mert úgy gondolta, hogy az adóalanyok fogyasztási szokásai jól jellemzik a vagyoni helyzetüket.

- Az adók megállapításánál arra kell törekedni, hogy az adóalanyokat a lehető legkevésbé terhelje az adózás, és ehhez szervesen hozzátartozik az adminisztráció szükséges minimumra szorítása. Ezt jelenti az **adórendszer olcsósága**.

A modern alapelvek a következők:

- A szakértők nagy többsége ide sorolja a **létminimum adómentességét**. Ez az elv a XIX. század végén Nyugat-Európában jelent meg, és erkölcsi, gazdasági okokra visszavezethetően azt fogalmazza meg, hogy az adóalanyok életviteléhez szükséges alapvető összeget, vagyonelemeket ne terhelje adó. Az elv gyakorlati érvényesülése azonban vitatott, emiatt számos adórendszerből hiányzik, így például Magyarországon, Ausztriában és az Egyesült Államokban sem alkalmazzák.
- Az előzőnél gyakrabban alkalmazott alapelv a **semlegesség** alapelve. Ennek lényege, hogy az adókat úgy kell meghatározni, hogy az adóalanyok gazdasági, üzleti döntéseiket ne csupán az adórendszer változásaira tekintettel hozzák meg. Az adórendszer törekedjen arra, hogy ne telepedjen rá az adóalanyokra, ne hozzon létre kedvezményezett adózói csoportokat, tehát minden adóalany számára azonos elbírálást nyújtson.
- Modern alapelveként említhető még a **konfiskatórius** (elkobzó) jellegű adóztatás és a **viszszamenő hatályú jogalkotás tilalma**. A konfiskatórius jellegű adóztatás azt jelenti, hogy az adóztató közhatalom olyan mértékű adót, adókat, illetve együttes adóterhelést alkalmaz, amely ellehetetleníti az adóalanyok életfeltételeit. Az elvonásnak nem kell feltétlenül az adóalany egész vagyonára kiterjednie, elegendő egyes jövedelmeire, bevételeire vonatkozó alkalmazása. A visszamenőleges hatályú adójogalkotás tilalma az adójogalkotás időbeli korlátjaként tiltja, hogy a jogalkotó szabályozza újra a már lezárt adóévek adóügyi aktusait. Ennek az elvnek az alkalmazása a jogállamiság és a jogbiztonság fő elemének tekinthető.

A közbevételi rendszert vizsgálva lényeges különbséget kell tennünk a fent ismertetett adóztatási alapelvek és az adóigazgatási alapelvek között. E két alapelvi csoport között tartalmi szempontból lényeges különbségek figyelhetők meg, és egymáshoz csupán közvetett, áttételes módon kapcsolódnak. Míg az adóztatási alapelvek az adórendszer kialakítására és működésére vonatkoznak, az adóigazgatási alapelvek az adóigazgatási eljárásra, az államháztartási alapelvek pedig az államháztartás egészére fogalmaznak meg elvárásokat. Az **adóztatás alapelvein** értjük azokat a jogi, politikai és gazdasági feltételeket, amelyek egy jól működő adórendszer kiépítését lehetővé teszik. Ezzel szemben az **adóigazgatás alapelvei** a közbevételek beszedésével kapcsolatos adóhatósági munkáról és közvetett módon az adóalanyok jogi helyzetéről szólnak. Az adóigazgatáshoz kapcsolódó alapelvek, amelyeket az egyes jogintézmények töltenek ki tartalommal, az adózási folyamat valamennyi szakaszában kell, hogy érvényesüljenek. Az alapelvek egy részét az Art.¹⁴ és az Air.¹⁵, még jelentősebb részben pedig az Ákr.¹⁶ határozza meg.

¹⁴ Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény

¹⁵ Az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény

¹⁶ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény

Art.	Air.
• A rendeltetésszerű (célhoz kötött) joggyakorlás követelménye • A szerződés tartalom szerinti minősítésének követelménye (valódisági klauzula) • Az ügylet gazdasági eredmény szerinti minősítésének követelménye • A nemzetközi szerződéssel érintett jövedelem magyarországi adóztatása	• Törvényesség (legalitás) elve • Szakszerű és hatékony eljárás elve • A megkülönböztetés és "részhajlás" tilalma • Egyedi elbírálás elve • Méltányos eljárás elve • Tájékoztatási kötelezettség, az adózói jogok gyakorlásának előmozdítása • Közérthetőség elve • A jóhiszemű eljárás követelménye, az együttműködési kötelezettség elve

3. ábra: Adóigazgatási alapelvek megoszlása az Air. és az Art. között¹⁷

Az Art. és az Air. szerinti adóigazgatási alapelvek meghatározása a történelmileg kialakult klasszikus alapelvek figyelembevételével történt, ezek közül a legfontosabbak a következők:

- A **rendeltetésszerű (célhoz kötött) joggyakorlás követelménye** a joggal való visszaélést tiltja. Ha egy jogügylet csupán azért jön létre, hogy adónyereséget realizáljon és a jogügyletnek egyéb célja nincs, akkor megvalósul a rendeltetésellenes joggyakorlás. Az adótörvények nem rendelkeznek az adóoptimalizálásról (például olyan székhely választása, ahol kisebb a helyi iparűzési adó), nem tiltják az adóminimalizálást (például adókedvezmények igénybevétele), ugyanakkor nem minősül rendeltetésszerű joggyakorlásnak az államháztartásnak okozott kár. Ha az adóhatóság a rendeltetésellenes joggyakorlást megállapítja, az ellenőrzés során az adóalap, a fizetendő adó stb. mértékének valószínűsítése céljából becslést alkalmaz.
- A **szerződés tartalom szerinti minősítésének követelménye** (valódisági klauzula) egy speciális alapelv, amely az adóhatóságot az ellenőrzés során arra jogosítja fel, hogy a szerződéseket ne csak elnevezésük (bérlet, adásvétel stb.) szerint minősítse, hanem azok valódi tartalmát, a felek szándékát megvizsgálva vonja le a megfelelő adójogi konzekvenciát. Egy szerződés tehát elnevezését és tartalmát tekintve lehet eltérő, de az adóztatás szempontjából mindig annak gazdasági eredménye lesz a mérvadó.
- Az **ügylet gazdasági eredmény szerinti minősítésének követelménye** alapján az érvénytelen szerződésnek vagy más jogügyletnek az adózás szempontjából annyiban van jelentősége, amennyiben annak gazdasági eredménye kimutatható.
- A **nemzetközi szerződéssel érintett jövedelem magyarországi adóztatása** keretében a jövedelem Magyarországon adóztatható abban az esetben, ha a jogviszonyt, illetve az abból származó jövedelmet nemzetközi szerződés szabályozza, azonban a tényállást vagy a szerződés rendelkezéseit a részes államok eltérően értelmezik, s ez az adóztatás – nem szándékolt – kettős elmaradását eredményezné.

¹⁷ Forrás: készítette dr. Kaibás Gábor Márk a tananyag 2021. évi hatályosításához

- A **törvényesség (legalitás) elve** az adóhatóság szempontjából a normához kötöttséget jelenti (az adóhatóság eljárása keretében kizárólag a jogszabályban meghatározott módon járhat el, és csak az ott rögzített jogkövetkezményeket alkalmazhatja), az adózók szempontjából pedig annak előírása, hogy a jogaik gyakorlása és kötelezettségeik teljesítése során kizárólag a jogszabályok szabta keretek között járhatnak el.
- A **szakszerű és hatékony eljárás elve** azt jelenti, hogy az adóhatóság a szakszerűség, a hatékonyság és a költségtakarékosság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy – a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül – az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen, és a legkevesebb költséget okozza.
- A **megkülönböztetés és a „részhajlás” tilalmának elve** alapján az adóhatóság köteles minden ügyben megkülönböztetés nélkül eljárni. Nem tehet különbséget adózó és adózó között. Ennek az elvnek az sem mond ellent, hogy bár tilos az állampolgárság szerinti megkülönböztetés, nemzetközi szerződés (például kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezmény) ettől eltérően is rendelkezhet. Az is előfordulhat, hogy az adózók egyes csoportjaira állapít meg eltérő szabályt a jogalkotó.
- A **méltányos eljárás elve** alapján, ha annak az eljárási vagy anyagi jogszabályban meghatározott feltételei fennállnak, az adóhatóság méltányosságot gyakorol. Csak azokban a nevesített esetekben (például részletfizetés, adómérséklés) alkalmazható ez a szabály, ha a törvény ezt konkrétan megengedi vagy előírja. Ennek hiányában az adóhatóság méltányosság gyakorlására nem jogosult.
- A **tájékoztatási kötelezettség alapelve** alapján az adóztatás során függetlenül attól, hogy az adókötelezettségek (például bevallás, befizetés) teljesítéséről vagy az ellenőrzés, hatósági intézkedés megtételéről van szó, az adóhatóság kötelezettsége, hogy a szükséges felvilágosítást az adózó jogai gyakorlásához és kötelezettségei teljesítéséhez megadja. E szabály másként érvényesül egy magánszemélynél, illetve egy adózásban járatos személynél (például adótanácsadó, könyvvizsgáló), hiszen mást lehet elvárni a szabályok ismeretével kapcsolatban. Az adózó ugyanakkor köteles jogait jóhiszeműen gyakorolni, és elősegíteni az adóhatóság tevékenységét.
- A **közérthetőség elve** azt jelenti, hogy az adóigazgatási eljárásban az adózókkal való kapcsolattartás nyelvezetének egyszerűnek és közérthetőnek kell lenni.
- A **jóhiszemű eljárás követelménye** és az **együttműködési kötelezettség elve** azt jelenti, hogy az adózó jóhiszeműségét az adóigazgatási eljárásban védelmezni kell, az adózónak viszont segíteni kell a hatóság munkáját.

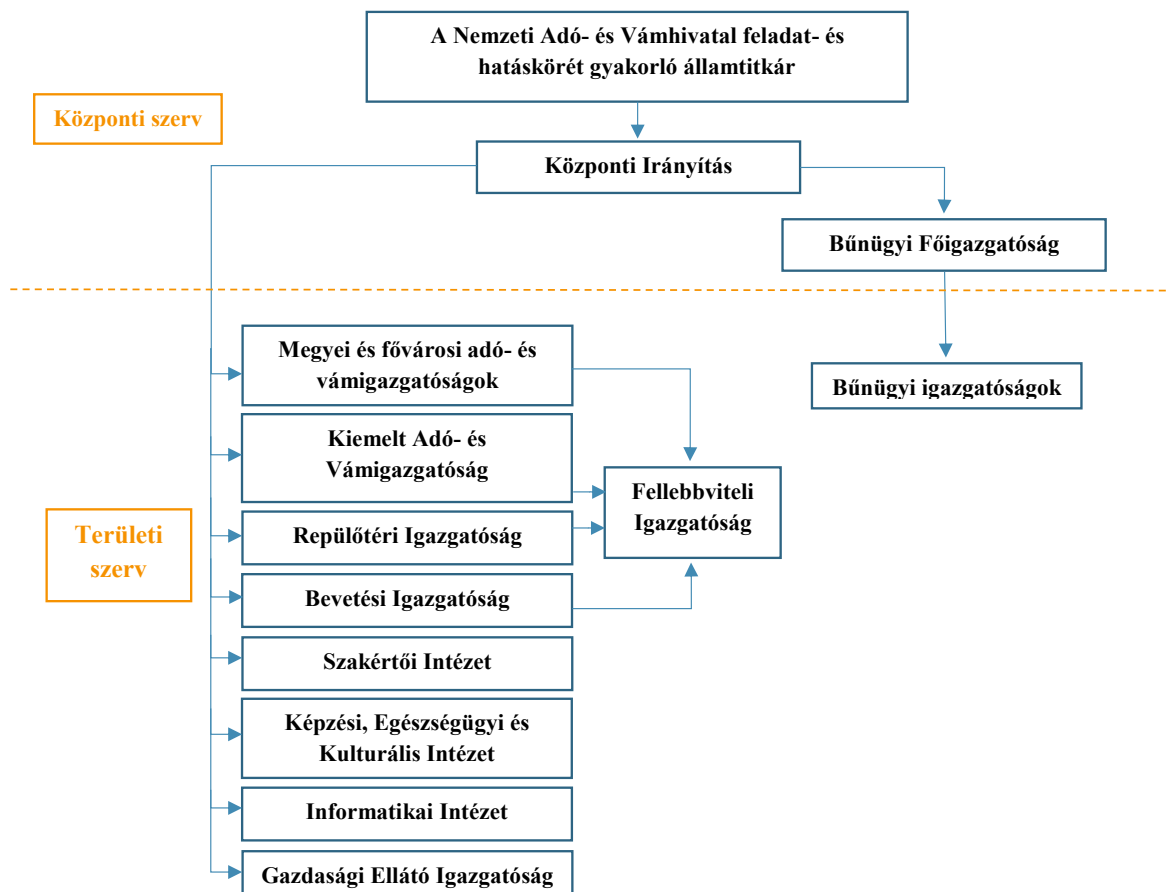
2.1.2. AZ ADÓHATÓSÁGOK

A közbevételek igazgatásával az adóhatóságok foglalkoznak.

Az adóhatóságokra vonatkozó rendelkezéseket az Air. határozza meg. Ez alapján adóhatóságnak tekintendő:

- a) az állami adó- és vámhatóság,
- b) az önkormányzat jegyzője, mint önkormányzati adóhatóság,
- c) az Air., valamint az Art. vonatkozásában az önkormányzati adóhatóság döntései elleni fellebbezések elbírálására jogosult hatóság.

Az **állami adó- és vámhatóság** a Nemzeti Adó- és Vámhivatal. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal jogi személyiséggel rendelkező, az adópolitikáért felelős miniszter irányítása alatt álló, államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat is ellátó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal a feladatait a következő ábrán jelzettek szerint strukturálódó központi és területi szervei útján látja el.



4. ábra: A Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezete¹⁸

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal központi szerve a Központi Irányítás és a Bűnügyi Főigazgatóság, amelyek a területi szervek felett gyakorolják a jogszabályban biztosított irányítási jogköröket és koordinálják működésüket.

A területi szervek felettes szerve – két kivétellel – a Központi Irányítás. Az egyik ilyen kivétel a területi szervek által első fokon hozott döntések elleni jogorvoslatok elbírálása. E tekintetben felettes szerv a Fellebbviteli Igazgatóság. A másik ilyen kivétel a Nemzeti Adó- és Vámhivatal nyomozóhatósági feladata, amely tekintetében felettes szerv a Bűnügyi Főigazgatóság.

A Központi Irányítás ellátja a hatáskörébe utalt felüellenőrzési, vám- és jövedéki igazgatási, nyomtatványengedélyezési, külföldi szervezetekkel, jogsegéllyel kapcsolatos feladatokat. Ellátja továbbá a Nemzeti Adó- és Vámhivatal költségvetés-tervezési és -elemzési feladatokkal kapcsolatos teendőket és gondoskodik a stratégia kialakításáról, a cél- és feladatrendszerek meghatározásáról.

¹⁸ Forrás: készítette dr. Kaibás Gábor Márk a tananyag 2021. évi hatályosításához

A Bűnügyi Főigazgatóság felügyeli az alá tartozó hét igazgatóságot, elbírálja a bűnügyi igazgatóságok első fokon hozott döntéseivel szemben előterjesztett jogorvoslati kérelmeket.

Adóigazgatási ágon jelenleg tizenkilenc megyei és három fővárosiadó- és vámigazgatóság működik. Ezek a szervezetek ellátják az adózással, a vám- és jövedéki igazgatással összefüggő operatív feladatokat.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal legfontosabb feladata a költségvetés bevételeinek beszedése, azaz a központi költségvetés kiadásait biztosító források megteremtése. Ennek keretében megállapítja, beszedi és nyilvántartja a részben vagy egészben a központi költségvetés javára teljesítendő kötelező befizetéseket (különösen a központi adókat és a társadalombiztosítási járulékot), valamint elvégzi a hatáskörébe utalt adók módjára behajtandó köztartozások végrehajtását, mindezekhez kapcsolódóan pedig az adózók által beküldött bevallások alapján nyilvántartja a fizetési kötelezettségeket és azok teljesítését. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal szedi be a központi adókat, valamint a társadalombiztosítási járulékokat. Ez utóbbiak sajátossága, hogy az összegeket törvényben meghatározott arányok szerint a Nyugdíjbiztosítási Alap és az Egészségbiztosítási Alap részére utalja át.

A befizetések mellett a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnak kezeli azokat a támogatásokat, amelyek a központi költségvetésből járnak az adózóknak. Ennek keretében ellenőrzi és kiutalja a központi költségvetés terhére (ideértve az elkülönített állami pénzalapokat is) juttatott támogatásokat, emellett elbírálja az állami garancia kiutalásával, visszakövetelésével, a garancia beváltásához kapcsolódó ellenőrzéssel kapcsolatos ügyeket.

Harmadik alapvető feladata, bár ez az európai uniós csatlakozás óta lényegesen kisebb összeget jelentő befizetési jogcím, az uniós vámjog végrehajtásáról szóló törvény hatálya alá tartozó kötelező befizetések kezelése (például vám). Ennek keretében a Nemzeti Adó- és Vámhivatal ellátja az áruk vám eljárás alá vonását, ellenőrzi a vámhatáron át lebonyolódó áru- és utasforgalmat, kiszabja a vám eljáráshoz kapcsolódó fizetési kötelezettségeket.

Mindezek mellett jogszabály számos más feladatot is meghatároz a Nemzeti Adó- és Vámhivatal számára. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal látja el a Btk.-ban meghatározott bűncselekmények közül a Nemzeti Adó és Vámhivatal nyomozóhatósági jogkörébe utalt bűncselekmények megelőzése, felderítése, valamint szabálysértések felderítése és elbírálása. A nyomozó hatósági feladatokat ténylegesen a bűnügyi igazgatóságok végzik, amelyek felettes szerve a Bűnügyi főigazgatóság. Jövedéki igazgatási jogkörében a Nemzeti Adó és vámhivatal ellátja a jövedéki jogszabályokban meghatározott jövedéki adóztatással, ellenőrzéssel és a jövedéki ügyekkel kapcsolatos feladatokat. A Nemzeti Adó és Vámhivatal végzi a pénzmosás, illetve a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvény rendelkezéseinek betartásával kapcsolatos ellenőrzési, hatósági felügyeleti feladatokat és ellátja az Európai Csalásellenes Hivatallal (OLAF) való együttműködést, koordinációt. 2020. július 1-jétől a Nemzeti Adó és vámhivatal az egyéni vállalkozók nyilvántartását vezető szervként ellátja az egyéni vállalkozók nyilvántartásának vezetésével kapcsolatos feladatokat is.

Az állami adó- és vámhatóság tekintetében a NAV tv.¹⁹ szerinti felettes szerv az állami adó- és vámhatóságot irányító miniszter. Az állami adó- és vámhatóság feletti felügyeleti jogkör a NAV tv.-ben meghatározottak szerint kiterjed

- az adóztatás, a vámok és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hatáskörébe tartozó nem közösségi adók és díjak kiszabásának, beszedésének törvényességére,
- a Nemzeti Adó- és Vámhivatal tevékenységének és vezetésének, a törvények és más jogszabályok végrehajtásának felügyeletére és ellenőrzésére,

¹⁹ A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény

- a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezeti rendszerére, feladataira vonatkozó törvények, kormányrendeletek előterjesztésére.

Az adópolitikáért felelős miniszter jogosult adóügyekben a Nemzeti Adó- és Vámhivatal elnökének jogszabálysértő határozatát megváltoztatni, illetve meghatározott esetekben eljárás lefolytatására utasítani. Az adóztatás, a vám és a jövedéki igazgatás működési feltételeinek kialakítása, szakszerű működése tekintetében az adópolitikáért felelős miniszter irányutatást adhat.

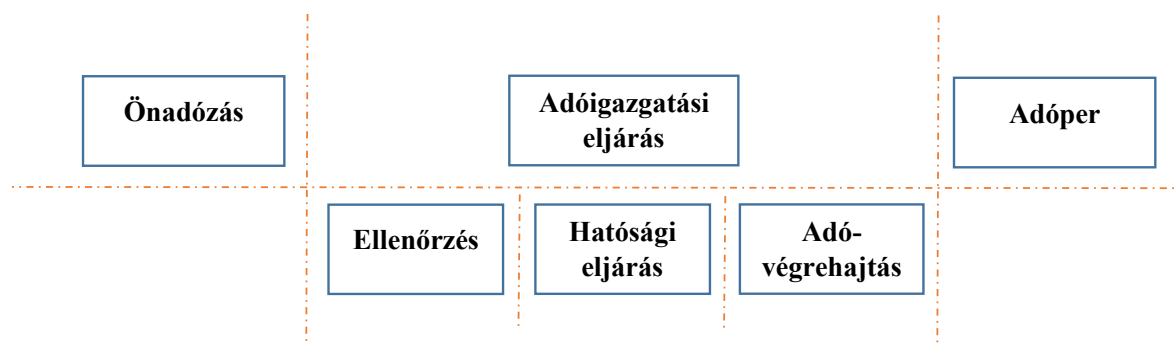
Az **önkormányzati adóhatóság** adóztatási feladatai három fő tevékenység köré csoportosíthatók. A legfontosabb a **helyi adók kezelése**, de emellett az átengedett központi adók **beszedése is** az önkormányzati adóhatóság feladata (és az ebből származó bevételből a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározottak szerint részesedik is), és az úgynevezett **települési adók kivétele és beszedése is** a hatáskörébe tartozik.

Az önkormányzati adóhatóság által hozott döntés (határozat, illetve törvényben meghatározott esetekben a végzés) ellen fellebbezésnek van helye, amelyet az illetékes **fővárosi és megyei kormányhivatal** bírál el. A felettes szerv eljárása során az elsőfokú határozatot megváltoztathatja, megsemmisítheti, illetve a megsemmisítés mellett új eljárásra utasíthatja az elsőfokú adóhatóságot.

Az adópolitikáért felelős miniszter az önkormányzati adóhatóság felettes szervén keresztül (fővárosi, megyei kormányhivatal) ellenőrzi az önkormányzati adóhatóság hatáskörébe tartozó adóztatás törvényességét, a törvények és más jogszabályok végrehajtását, adóügyekben az önkormányzati adóhatóság döntései elleni fellebbezések elbírálására jogosult fővárosi, megyei kormányhivatal felettes szerveként jár el. Az adópolitikáért felelős miniszter az önkormányzati adóhatóság hatáskörébe tartozó adóztatás törvényi és más jogszabályi rendelkezéseinek előkészítéséhez az önkormányzati adóhatóságoktól és azok felettes szervétől jelentéseket, beszámolókat és adatszolgáltatást kérhet.

2.1.3. AZ ADÓZÁS RENDJÉNEK TÖRVÉNYI SZABÁLYAI

Az adózás és az adóztatás során alkalmazandó eljárási szabályokat az Art., az Air. és az Avt.²⁰ határozza meg, így teremti meg az egyes adótörvények, vagyis az anyagi szabályok mellett azok érvényesülését szolgáló közös eljárási rendet.



5. ábra: Az adózás folyamatának szakaszai²¹

²⁰ Az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény

²¹ Forrás: készítette dr. Kaibás Gábor Márk a tananyag 2021. évi hatályosításához

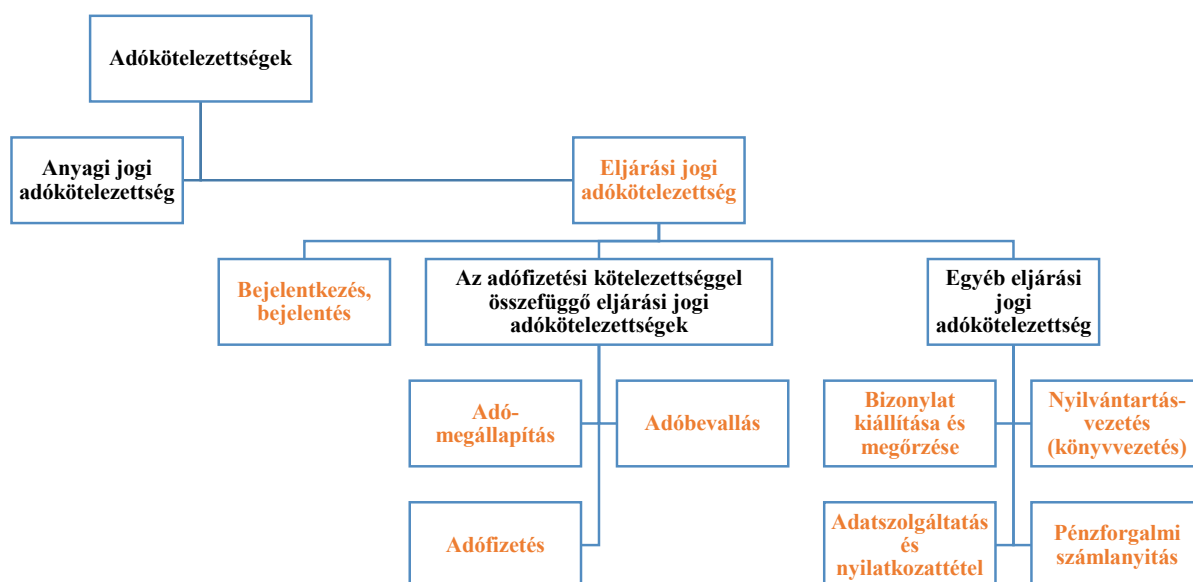
A hatályos szabályozás alapján az adózás folyamatát három szakaszra bonthatjuk. Az első, önkéntes jogkövetés szakaszában az adózás anyagi jogi normáinak realizálódása önkéntes jogkövetéssel megy végbe. A második szakasz, az adóigazgatási eljárás az adózási folyamat olyan része, amely magában foglalja az **adóellenőrzést**, az **adóhatósági eljárást** és az **adóvégrehajtást**. Az adóigazgatási eljárásban az adóhatóság

- megállapítja az adózó jogait, kötelezettségeit,
- ellenőrzi az adókötelezettségek teljesítését, a joggyakorlás törvényességét,
- nyilvántartást vezet az adózást érintő tényekről, adatokról és körülményekről,
- adatot igazol,
- az ezeket érintő döntését érvényesíti.

Végül a harmadik szakasz az adóper, vagyis a bíróság előtt folyó adójogi jogviták eldöntésének terepe.

2.1.3.1. Az adókötelezettségek

Az önkéntes jogkövetés keretében az adózó saját maga teljesíti az adójogszabályban számára meghatározott kötelezettségeket és gyakorolja a jogait. Mind az anyagi, mind az eljárási adójogszabályok számos kötelezettséget állapítanak meg az adóalanyok, illetve az adózók számára. Ezeket hívjuk adókötelezettségnek. Az adókötelezettségek tekintetében megkülönböztetünk anyagi jogi adókötelezettséget, amely az adóalany fő kötelezettségét, az adófizetési kötelezettséget jelenti és eljárási jogi adókötelezettségeket, amik az anyagi jogi adókötelezettség teljesítéséhez kapcsolódnak. Ezek teljesítésében az adóhatóság, a természetes személyek esetében pedig más adózók is közreműködnek (az adóhatóság például támogató eljárás keretében vagy adóbevallási tervezet elkészítésében, a munkáltató és a kifizető pedig a természetes személynek juttatott jövedelem után fizetendő adó megállapításában, bevallásában, levonásában és megfizetésében).



6. ábra: Adókötelezettségek²²

²² Forrás: készítette dr. Kaibás Gábor Márk a tananyag 2021. évi hatályosításához

Az Art. alapján az adózót terhelő eljárási jogi adókötelezettség

- a bejelentkezés és a bejelentés,
- az adómegállapítás,
- az adóbevallás,
- az adófizetés,
- a bizonylat kiállítása és megőrzése,
- a nyilvántartásvezetés (könyvvezetés),
- az adatszolgáltatás és a nyilatkozattétel,
- a pénzforgalmi számlanyitás és az adóköteles tevékenységgel összefüggő kifizetéseknek a számlán való teljesítése.

A **bejelentkezés** az adóköteles tevékenység folytatásának feltétele. Az adatok között nemcsak az adózó azonosítására szolgáló adatok (elnevezés, székhely, telephely stb.) szerepelnek, hanem olyanok is, amelyek a későbbi ellenőrzéshez nyújtanak segítséget. Ilyen például az iratörzés helye vagy a képviselő, könyvvizsgáló neve. A bejelentkezés módjában különbség van a tekintetben, hogy milyen gazdasági formában végzi az adózó tevékenységét. Mára az úgynevezett egyablakos rendszer alakult ki, amelynek lényege, hogy bizonyos adózók egy helyre juttatják el a bejelentendő adatokat, és a hatóságok online kapcsolat alapján értesülnek erről egymástól. Ilyen egyablakos rendszer működik: a cégbírószági bejegyzésre kötelezettek, az egyéni vállalkozók, a törzskönyvi nyilvántartásra kötelezettek, az alapítványok és egyesületek esetében. Az ebbe a körbe nem tartozó adózóknak a bejelentkezést – az adóhatóság által meghatározott formanyomtatványon – közvetlenül az adóhatóság részére kell megküldeni. A magánszemély személyijövedelemadó-bevallásának benyújtásával tesz eleget bejelentkezésének is.

A bejelentkezés alapján az adóhatóság valamennyi adózóról nyilvántartást vezet. A törzsadattárban szerepelteti azokat az adatokat, amelyeket az adózó bejelentett. Ezekbe az adatokba az adózó online kapcsolaton keresztül folyamatosan betekinthez, és ha változások következtek be, úgy azokat ismételtelen be kell jelenteni. A nyilvántartásba vétel alapján az adóhatóság az adózó számára adószámot állapít meg, amelyet azontúl minden adózással kapcsolatos esetben használni kell. Költségvetési támogatást például csak adószám birtokában igényelhet valaki.

Magánszemély esetében adóazonosító jel kiadására kerül sor. Az adóazonosító jel egy tízjegyű kód, amit a magánszemély első adókötelezettségének keletkezésekor kell, hogy igényeljen.

Az **adómegállapítás** keretében az adót, költségvetési támogatást

- az adózó önadózással,
- a kifizető és a munkáltató adólevonással,
- az adóbeszedésre kötelezett adóbeszedéssel,
- az adóhatóság bejelentés alapján kivetéssel, kiszabással, illetve utólagos adómegállapítás keretében

állapítja meg.

Az adómegállapítás leggyakoribb formája az **önadózás**. Ennek keretében az adózó nyilvántartásai alapján maga állapítja meg adóalapját, számítja ki adóját, készíti el bevallását és fizeti meg a kiszámított adót. A központi költségvetés számára teljesítendő adók esetében az önadózás általános szabályként érvényesül, de a helyi adók tekintetében csak a helyi iparüzési adó esetében érvényesül. A személyi jövedelemadóról szóló törvényben meghatározott feltételeknek megfelelő adózó részére a Nemzeti Adó- és Vámhivatal elkészíti, és az adóévet követő év március 15-étől egy

erre a célra létrehozott elektronikus felületen elérhetővé teszi az szja-bevallás tervezetét, amelyet az adózó szükség szerint módosíthat.

A magánszemély **munkáltatója**, illetve a **kifizető** (adóköteles jövedelmet kifizető) **minden egyes kifizetést követően köteles a törvényben meghatározott mértékű adót és járulékot levonni**, azt bevallani az adóhatóságnak és a kifizetett összegről a magánszemély részére igazolást, év végén összesített igazolást kiadni.

Az **adóbeszedésre** kötelezett megállapítja és a fizetésre kötelezettől beszedi a fizetendő adót, és azt eljuttatja az adóhatósághoz. Ilyen eset a fizető vendéglátó kötelezettsége, aki a szolgáltatása ellenértékén túl megállapítja az önkormányzati adóhatóság által rendeletben meghatározott szabályok szerint a szolgáltatáshoz kapcsolódó helyi idegenforgalmi adót is.

Az önadózás és a **kivetés** között a lényeges különbség, hogy önadózásnál az adót is az adózó állapítja meg, kivetésnél azonban a „bevallás” (bejelentés az adótárgyról) alapján azt az adóhatóság számolja ki, és fizetési meghagyásban közli az adózóval. Az önadózásnál a bevallás a végrehajtható okirat, a kivetésnél ez csak a jogerős fizetési meghagyás lesz. A **kiszabás** gyakorlatilag kivetést jelent, ugyanakkor az illeték megállapításánál tradicionálisan ez a szóhasználat érvényesül. Jelenleg az állami adóhatóság általi kivetéssel állapítja meg a regisztrációs adót és a gépjárműadót, valamint törvényben meghatározott esetben az általános forgalmi adót és a jövedéki adót. Az önkormányzati adóhatóság kivetéssel állapítja meg az építményadót, a telekadót és a magánszemély kommunális adóját. Ha a települési önkormányzat települési adót is bevezetett, annak megállapítása is főszabály szerint kivetéssel történik, de a települési adót megállapító önkormányzati rendelet rendelkezhet ettől eltérő más adómegállapítási módról (például önadózás) is.

Az ellenőrzés során az adóhatóság megvizsgálja, hogy az adózó helyesen tett-e eleget bevallási kötelezettségének. Ha megállapítja, hogy a bevallásban nem a törvényben előírtaknak megfelelően állapította meg az adót, akkor **utólagos adómegállapítás** keretében határozattal az adózó javára vagy terhére adókülönbözetet ír elő.

Az önadózás legfontosabb intézménye az **adóbevallás**. Az adóbevallásban szerepeltetett adót az adóhatóság az adózó adószámláján írja jóvá, és várja annak befizetését. Ha ez nem érkezik meg, akkor megindítja a végrehajtási eljárást. Az adóbevallásoknak több típusa létezik, az adókötelezettség gyakoriságától függően beszélhetünk havi, negyedéves, éves adóbevallásról. Minél jelentősebb az adózó adókötelezettsége, annál gyakrabban fog adóbevallást benyújtani.

A bevallási határidőket az Art. melléklete határozza meg. Az adóév január 1-jétől december 31-éig tart fő szabály szerint, erről az időszakról kell az adózónak elszámolni. A Magyarországon tevékenykedő külföldi vállalkozások leányvállalatainál, illetve külföldi kapcsolattal rendelkező cégeknél lehetőség van az eltérő üzleti éves adóbevallás benyújtására. Soron kívüli adóbevallás benyújtására is sor kerülhet szervezeti változás, tevékenység megszüntetése (felszámolás, végelszámolás) esetén. Ha az adózó az adóbevallását számszakilag elrontotta, kijavításra kerülhet sor, ha pedig az adó összegét kívánja korrigálni, akkor jogosult önellenőrzésre. A magánszemélyek kivételével ma már szinte minden adózó esetében kötelező az elektronikus adóbevallás, a magánszemélynél ez csak lehetőség.

Az **adófizetési** kötelezettség azt terheli, vagyis az adót annak kell megfizetnie, akit törvény vagy önkormányzati rendelet arra kötelez. A megfizetési határidők általában a bevallási határidőhöz kapcsolódnak. Ennek megfelelően a bevallás és a befizetés között fennálló negatív egyenleg (adó-tartozás) esetén indul meg a végrehajtási eljárás. Az évközben fizetendő adóelőlegre ugyanazok a szabályok vonatkoznak, mint az adóra.

A kifizető, munkáltató által levont adóelőleget annak kell megfizetnie, aki azt levonta. Az adót a pénzforgalmi számlanyitásra kötelezett adózó – az áfát nem fizető magánszemély kivételével szinte

mindenki – belföldi pénzforgalmi számlájáról történő átutalással köteles teljesíteni. A beérkezett összeget az adóhatóság az adózó által meghatározott jogcímre írja jóvá. Ha a folyószámla túlfizetést mutat, akkor az adózó a túlfizetés összegét visszakérheti, illetve egy később esedékessé váló kötelezettségre betudhatja. Ha az adóhatóság megállapítja, hogy egyik adónemen túlfizetés, a másikon tartozás áll fenn, akkor a túlfizetés összegét a tartozásra átvetheti.

Az adózókat a fentiek mellett további adminisztratív jellegű eljárási adókötelezettségek is terhelik. A belföldi jogi személynek és az általános forgalmi adó fizetésére kötelezett természetes személynek (ideértve az egyéni vállalkozót is) legalább egy belföldi **pénzforgalmi számlával kell rendelkeznie**, amelyen az adóköteles gazdasági tevékenységével összefüggő pénzforgalmat kell bonyolítani és mivel rendszerint az adót nem lehet készpénzzel megfizetni, az adófizetési kötelezettséget is erről a pénzforgalmi számláról kell teljesíteni. Ilyen adókötelezettség továbbá, hogy az adótörvényekben meghatározott **bizonylatokat, könyveket, nyilvántartásokat** az adózóknak úgy **kell vezetniük**, hogy abból az adó alapját, a kedvezményeket, az adó összegét meg lehessen állapítani. Az ezek alapján elkészített bevallás vizsgálatakor az adóhatóság az alapbizonylatokat ellenőrzi. Gazdasági esemény könyvelésére csak úgy kerülhet sor, ha arról valamilyen bizonylat rendelkezésre áll.

A magánszemélyek részére a munkáltatónak, kifizetőnek a jövedelem kifizetését követően igazolást kell kiállítania, hogy az bevallását el tudja készíteni. Ugyanez vonatkozik arra is, aki valamilyen adókedvezmény igénybevételét teszi lehetővé. A bizonylatokat az adózónak az elévülési időn belül meg kell őriznie és az adóhatóság kérésére azt át kell nyújtania. Az adózókat rendszeres és eseti **adatszolgáltatási** kötelezettség is terheli az Art.-ban meghatározott esetekben. Az adóhatóság számára így válik megismerhetővé az adózó által végzett gazdasági tevékenység. Tartalmát tekintve eseti adatszolgáltatásnak minősíthető az adózót terhelő **nyilatkozattételi kötelezettség** is, aminek adóigazgatási eljárás keretében, egyedileg, az adóhatóság felhívására kell az adózónak eleget tennie. Ekként a nyilatkozattétel egy speciális adóeljárásjogi bizonyítási eszköz is egyben.

2.1.3.2. Az adóigazgatási eljárás

a) Az ellenőrzés

A magyar adórendszerben a költségvetési bevételek döntő része – a központi költségvetést és a települési önkormányzatot illetően is – önadózással folyik be. Az önadózás a bizalom elvére építve az adózónak teszi kötelességévé, hogy adóját kiszámítsa és bevallja. Annak vizsgálata, hogy az adókat és költségvetési támogatásokat az adózó a jogszabályoknak megfelelően állapította-e meg, az adóhatóságok feladata. Azoknál az adónemeknél is, ahol az adóhatóság állapítja meg az adót (például illetékkiszabásnál és egyes helyi adóknál), az adómegállapítás alapjául szolgáló bejelentés az adózó kötelezettsége, ebben az esetben ennek vizsgálatára kerül sor.

Az **ellenőrzés célja tehát kettős: egyrészt vizsgálja az adó megállapításának helyességét**, másrészt az ellenőrzés kilátásba helyezésével és így a jogkövető magatartás közvetett kikényszerítésével **visszatartó erővel bír**. Az adózó ugyanis bevallásának elkészítésekor nem tudhatja, hogy a későbbiekben ellenőrzés alá kerül-e vagy sem. Az ellenőrzés során az adóhatóság az adózással kapcsolatos jogszabályok betartását vizsgálja, de ha olyan tényeket, körülményeket észlel, amelyek nem tartoznak a hatáskörébe, de jogszabálysértésre utalnak, akkor kötelessége, hogy az illetékes szervek felé jelzéssel éljen.

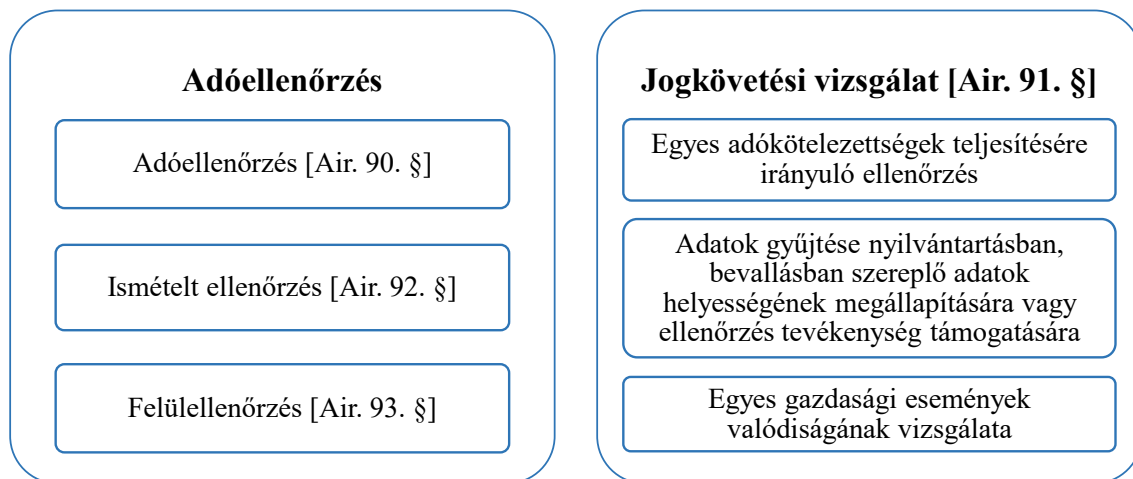
Az adóhatóság ellenőrzési kapacitása korlátozott. Nem kerülhet sor valamennyi adózó, valamennyi bevallás elévülési időn belüli vizsgálatára. Az ellenőrzésre történő kiválasztás kockázatelemzési eljárás alapján történik. A kiválasztás során jelentős szempont a legnagyobb kockázattal rendelkező, valószínűsíthetően a legtöbb adóbevételt eltitkoló kör vizsgálat alá vonása. Kötelező ellenőrzést lefolytatni, ha

- a kockázatos adózó végelszámolását rendelték el,
- azt az Állami Számvevőszék elnöke megkeresésében kérte vagy annak lefolytatására az adópolitikáért felelős miniszter utasítást adott,
- a gazdasági társaság két egymást követő üzleti évben elért nettó árbevétele mindkét üzleti évben külön-külön eléri a 60 milliárd forintot és az adózott eredménye mindkét üzleti évben nulla vagy negatív,
- a települési önkormányzat képviselő-testülete vagy a különleges gazdasági övezet esetében a megyei önkormányzat képviselő-testülete azt elrendelte.

Amikor az adóhatóságok általi ellenőrzésről beszélünk, különbséget kell tenni aszerint, hogy milyen típusú ellenőrzés történik, ugyanis jelentősen eltérnek az egyes ellenőrzési típusok szabályai, illetve azok jogkövetkezményei. Az adóhatóság az ellenőrzés célját

- ellenőrzéssel lezárt időszakot eredményező, az adó, költségvetési támogatás alapjának és összegének vizsgálatára irányuló **adóellenőrzéssel**,
- egyéb adókötelezettségek teljesítésére irányuló, ellenőrzéssel lezárt időszakot nem keletkeztető **jogkövetési vizsgálattal**

valósítja meg.



7. ábra: Az ellenőrzések fajtái²³

Az **adóellenőrzés** keretében az adóhatóság a beérkezett bevallásokat vizsgálja. Az adózó nyilvántartásaiban, könyveiben megfelelő bizonylatok alapján rögzíti azokat a gazdasági eseményeket, amelyek gazdálkodása során történtek. Az így elkészített könyvelés eredménye lesz a bevételek és a kiadások összesítése, illetve az egyes tevékenységekhez kapcsolódó adók (például általános

²³ Forrás: készítette dr. Kaibás Gábor Márk a tananyag 2021. évi hatályosításához

forgalmi adó) kiszámítása. Az adóellenőr tételesen megvizsgálja az adózó számviteli nyilvántartásait és a vizsgálat eredményét – a kiszámított adókötelezettséget – összeveti az adózó bevallásában szerepeltetett összegekkel. Ha az adóhatóság eltérést állapít meg, akkor az eltérés előjelétől függően az adózó javára vagy terhére adókülönbötetet állapít meg. Fontos különbséget tenni e vizsgálati típusnál a kötelezettséget és a kiutalási igényt tartalmazó bevallások között. Ez utóbbiak esetében az adózó valamilyen adó-visszatérítést, költségvetési támogatást, általános forgalmi adó kiutalást kér az adóhatóságtól, és az ellenőrzés ennek jogosságát vizsgálja. Ilyen esetben is adókülönbötetet eredményez az eltérés, de az egyéb szankciók (például késedelmi pótlék) eltérőek.

Fontos kiemelni, hogy a bevallás utólagos vizsgálata alapján a vizsgált időszak és adónem ellenőrzéssel lezárt időszakot teremt, amely azt jelenti, hogy ezt ismételt ellenőrzés alá vonni nem lehet. E főszabály alól néhány esetben a jogalkotó kivételt enged. **Ismételt ellenőrzésre** akkor van lehetőség, ha

- az elsőfokú adóhatóság a korábbi ellenőrzés megállapításának végrehajtását vizsgálja,
- az adózó kérelmet terjeszt elő, amelyben új tényre, körülményre hivatkozik,
- az adóhatóság rendelkezésére álló adatok alapján az adózónál ellátási jogosultság keletkezne, illetve
- felüellenőrzésre kerül sor.

A **felüellenőrzést** a felettes adóhatóság állományába tartozó revizor (az önkormányzati költségvetést megillető adók vonatkozásában az önkormányzati képviselő-testület által kijelölt bizottság) végzi, és a törvényben meghatározott esetekben az adópolitikáért felelős miniszter, az Állami Számvevőszék elnöke, az önkormányzati képviselő-testület határozata, illetve az állami adó- és vámhatóság vezetője rendelheti el. Felüellenőrzés az adómegállapításhoz való jog elévülésének határidején belül folytatható.

Az **egyes adókötelezettségek teljesítésének ellenőrzése** keretében az adóhatóság az adótörvények által az adózó részére előírt kötelezettségek teljesítését (például számlakibocsátás) vizsgálja.

Az adóhatóság nemcsak a konkrét bevallással lefedett időszakot vizsgálja, hanem az elkövetkezendő időszakok ellenőrzéseit is előkészíti. Ehhez megfelelő segítséget nyújt az **adatok gyűjtését célzó ellenőrzés**. Az adóhatóság által minden évben közzétett ellenőrzési tájékoztatás tartalmazza azokat a fő tevékenységi köröket, célzott gazdasági szektorokat, amelyek tekintetében adatgyűjtésre kerül sor. E típus alá tartozik a próbavásárlás, amikor az adózó nyugta, illetve számla kibocsátását vizsgálják, illetve a leltárellenőrzés, amelynek segítségével a készletek számbavétele történik, továbbá a – teljesség igénye nélkül – az alkalmazottak bejelentésének ellenőrzése.²⁴

Az **egyes gazdasági események valódiságának vizsgálata** annak megállapítását szolgálja, hogy a gazdaság szereplői között létrejött szerződésben foglalt gazdasági események valóban megtörténtek-e, illetve milyen tartalommal jöttek létre.

Ez utóbbi három ellenőrzéstípus nem teremt ellenőrzéssel lezárt időszakot, tehát egy későbbi adóellenőrzést nem zár ki.

²⁴ A modern adóigazgatási rendszerek sikere egyre inkább függ az adatfolyamokhoz való hozzáféréstől, mégpedig valós időben. 2010 után az adóhatóság digitalizációs fejlesztései javítják az adórendszer hatékonyságát. Alkalmazásuk elősegíti az adóhatóságot abban, hogy célzott adóellenőrzéseket folytasson le, és ezáltal ösztönözze az adózókat az adókövető magatartás folytatására. 2013-tól bevezetésre kerültek az adóhatósággal elektronikus felületen kommunikáló, ún. online pénztárgépek, ezek az eszközök magyar fejlesztés eredményei. 2015-ben bevezették az Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszert (ekáer), amelyben minden közúton fuvarozott árut rögzíteni kell. 2017-től az adóhatóság készíti „a bérből és fizetésből élők” személyi jövedelemadó-bevallását. Az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény 2018. július 1-jétől hatályos rendelkezése bevezette, hogy adatszolgáltatási kötelezettség terheli az adóalanyokat a legalább 100 ezer forint áthárított általános forgalmi adót tartalmazó, belföldi adózók közötti ügyleteiről kiállított számláiról.

b) Az adóhatósági eljárás

Hatósági eljárás megindítására hivatalból, illetve kérelemre kerülhet sor. **Hivatalból indul az eljárás**, ha az ellenőrzés során feltárt jogsértést és annak jogkövetkezményét kell megállapítani. **Kérelemre indul** az eljárás például fizetési kedvezmény engedélyezéséért, az adó soron kívüli megállapítása iránt, illetve feltételes adómegállapításnál. A hatósági eljárás során lehetőség van további ellenőrzés lefolytatására, illetve arra is, hogy ha valakinek a személyes meghallgatása szükségessé válik, az adóhatóság őt hivatali helyiségébe idézze. Az adóhatóság az adóügy érdemében határozattal, az eljárás során eldöntendő egyéb kérdésben végzéssel dönt. A következőkben egyes hatósági eljárások bemutatására kerül sor.



8. ábra: Egyes adóhatósági eljárások²⁵

A **kockázatelemzési eljárás** keretében az adóhatóság az adókötelezettségek teljesítésével összefüggő kockázatok azonosítása, valamint az azonosított kockázatok fennállásának kizárása vagy megállapítása érdekében kockázatelemzést végez. A feltárt kockázat megszüntetése érdekében az adóhatóság **támogató eljárást** indít. Az adóhatóság a támogató eljárás keretében az adózót felhívja önellenőrzésre, illetve kapcsolatfelvételt kezdeményez az adózóval, amelynek célja a feltárt hibák, hiányosságok orvoslása az adóhatóság szakmai támogatásával. A támogató eljárásban való részvétel önkéntes, az eljárás keretében rendezett jogsértések miatt szankcionálásnak nincs helye. Az eljárást az adóhatóság jegyzőkönyvvel zárja le. A támogató eljárás eredménytelensége esetén az adóhatóság elrendelheti az adózó ellenőrzését vagy büncselekmény megelőzése, az adott büncselekmény felderítése, folytatásának megakadályozása érdekében tájékoztatja az állami adó- és vámhatóság nyomozó hatóságát.

A **hatósági adómegállapítás bejelentés, bevallás alapján induló eljárás** körébe tartozik az adókimutatás és az illetékkiszabás. Ez az adózó bejelentése, bevallása, adatszolgáltatása alapján történik. Kivétessel kell megállapítani például a termékimporthoz kapcsolódó adót, a regisztrációs

²⁵ Forrás: készítette dr. Kaibás Gábor Márk a tananyag 2021. évi hatályosításához

adót és a helyi adók többségét (a helyi iparüzési adó és az idegenforgalmi adó kivételével), kiszabással kell megállapítani a vagyonszerzési illetéket és az Itv. alapján kiszabás alapján fizetendő eljárási illetéket. Az adóhatóság a fizetendő adóról, az adófizetés módjáról és határidejéről, továbbá az adóalapról, az adómentességről vagy az adókedvezményről a bejelentés, bevallás, illetve adatszolgáltatás alapján határoz.

Az adóellenőrzés legmagasabb szintje a bevallás utólagos vizsgálata. Az **utólagos adómegállapítás** keretében az adóhatóság az adózó által beadott bevallásban szereplő adatokat hasonlítja össze az általa a jogszabályok szerint kiszámított összeggel. Ha az adózó bevallása és az adóhatóság megállapítása között eltérés van, adókülönbözet előírására kerülhet sor. Az adókülönbözet szólhat az adózó javára, illetve terhére. Az adókülönbözet előírása mellett azt is vizsgálni kell, hogy az adózó az adókülönbözetet pénzügyileg rendezte-e. Ha az adózó terhére megállapított adókülönbözetet az adózó meg sem fizette, adóhiány megállapítására kerül sor, amely az adóigazgatás legsúlyosabb szankcióját, az adóbírságot vonja maga után. Támogatás igénybevételénél annak jogosulatlansága esetén szintén adókülönbözet megállapítására kerül sor. Ilyen esetben a kiutalás nem valósul meg, ennek ellenére a törvény ebben az esetben is adóbírság kiszabását írja elő. Ha azonban a jogosulatlanságot csak kiutalás után állapították meg, akkor az adóhiány, amely után adóbírságot és késedelmi pótlékot is fizetni kell.

Az **adó soron kívüli megállapítása** keretében határozattal állapítja meg az adót az adóhatóság az adót az adózó halála esetén, az ország területét a külföldi letelepedés szándékával elhagyni kívánó adózó kérelmére és a kifizető és a természetes személy között a kifizető által megállapított adót érintő vita esetén.

Az **adózó minősítési eljárása** keretében az állami adó- és vámhatóság a cégjegyzékbe bejegyzett adózót, csoportos adóalanyt vagy áfa-regisztrált adóalanyt negyedévente, a negyedév utolsó napján fennálló adatok alapulvételével a tárgynegyedévet követő harminc napon belül minősíti, amelynek keretében a megbízható adózóra, illetve a kockázatos adózóra vonatkozó feltételek fennállását vizsgálja.

Jogszabály alapján az állam bizonyos esetekben garanciát vállalhat egy-egy gazdasági esemény kapcsán. Leginkább bank által nyújtott kölcsön biztosítékeként jelentkezik a garanciavállalás. Ha az ügyfél a „garantált kölcsönt” a pénzügyi intézmény felé nem tudja visszafizetni, a követelés átalakul adótartozássá, amelynek beszedése az adóhatóság feladata. Eljárását tekintve ilyen esetben a pénzügyi intézmény „beváltja a garanciát” az adóhatóságnál, és az adóhatóság lesz az adóssal szemben a követelés jogosultja. Az **állami garancia beváltásához kapcsolódó eljárás** keretében az ellenőrzés célja annak megállapítása, hogy a pénzügyi intézmény tevékenysége a pénz kihelyezése, illetve behajtása során a jogszabályoknak megfelelő volt-e, mert ellenkező esetben a garanciabeváltást az adóhatóság nem teljesíti.

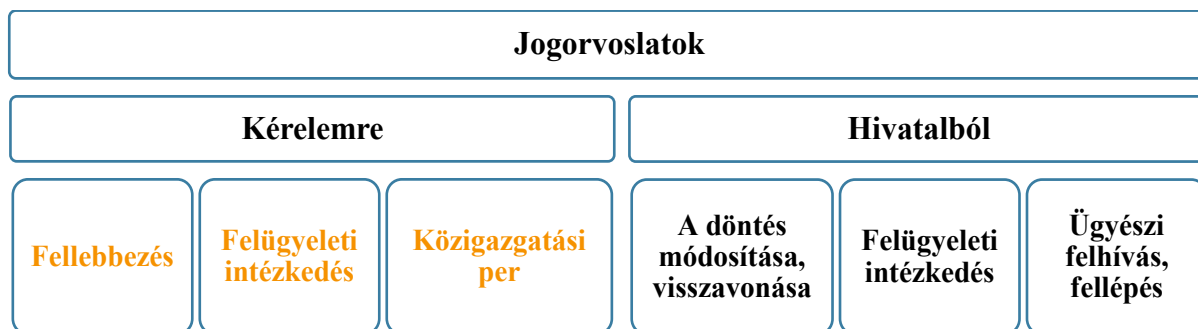
A **feltételes adómegállapítás** keretében az adózó kérelmére az adópolitikáért felelős miniszter az adózó által közölt, jövőbeni **ügyletre**, vagy jövőbeni ügyletnek nem minősülő ügyletre vonatkozó részletes tényállás alapján – a kérelemben megjelölt adókötelezettségre vagy annak hiányára vonatkozó konkrét kérdés(ek) vonatkozásában megállapítja az adózó adókötelezettségét vagy annak hiányát. A feltételes adómegállapítás az adóhatóságra csak változatlan tényállás és jogszabályi környezet mellett, az adott ügyben kötelező 5 évig.

Szokásos piaci árnak az az ár minősül, amelyet független felek között összehasonlítható körülmények között alkalmaznak vagy alkalmaznának. A **szokásos piaci ár megállapítása** keretében az adópolitikáért felelős miniszter kérelemre határozatban állapítja meg a kapcsolt vállalkozások közötti jövőbeni ügyletben érvényesíthető szokásos piaci ár meghatározásakor alkalmazandó módszert, a megállapítás alapjául szolgáló tényeket, körülményeket, valamint ha meghatározható, a

szokásos piaci árat, ártartományt. A szokásos piaci ártól eltérő feltételekkel létrejött ügyleteket a szokásos piaci ár alapulvételével kell minősíteni (kivéve, ha a kapcsolt vállalkozások magatartása megfelel a független felektől az adott esetben elvárható piaci magatartásnak).

A bevallásban bevallott, illetve az adóhatóság által határozattal megállapított adót az adózónak az esedékesség időpontjáig meg kell fizetnie. Ha az adózó az adót nem tudja megfizetni, az adóhatóság számára kérelemre **fizetési kedvezményt engedélyezhet**. Kérelmet benyújtani csak nyilvántartott tartozásra lehet, későbbiekben előírandó összegre (például késedelmi pótlék) nem. A fizetési halasztás, részletfizetés szabályai azonosak, különbség csak abban mutatkozik, hogy a fizetési halasztás kvázi egyösszegű részletfizetés egy későbbi időpontban. Fizetési könnyítést az adóhatóság csak a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén engedélyezhet. A kérelmezőnek igazolnia kell, hogy a fizetési nehézség nem róható fel számára, és csak átmeneti jellegű, amely az adó későbbi megfizetését valószínűsíti. A feltételek hiányában a kérelmet az adóhatóság elutasítja. Nem engedélyezhető fizetési könnyítés magánszemélyek jövedelemadójának előlegére és a levont jövedelemadóra, a beszedett helyi adóra, a kifizető által a magánszemélytől levont járulékokra. Magánszemély esetében kedvező szabály, hogy számára akkor is engedélyezhető fizetési könnyítés, ha az adó azonnali vagy egyösszegű megfizetése családi, vagyoni és szociális körülményeire is tekintettel aránytalanul súlyos megterhelést jelentene. A fizetési könnyítés főszabály szerint pótlékköteles. A pótlék felszámítása az adózó kérelmére – kivételes méltánylást érdemlő esetben – mellőzhető. A fizetési könnyítésről az adóhatóság határozatban dönt, amelyben a kérelem teljesítését további feltételekhez is kötheti (például folyó fizetési kötelezettségek teljesítése, jelzálog bejegyzése stb.). Ha az adózó az engedélyezett esedékes részletet nem teljesíti, a kedvezmény érvényét veszti és a tartozás egy összegben esedékessé válik, terhelve azt az eredeti esedékesség napjától felszámított késedelmi pótlékkal. Az Art. arra is lehetőséget ad, hogy az adózó – meghatározott feltételek fennállása esetén – adótartozásának elengedését kérje. Adót csak magánszemély esetében lehet mérsékelni akkor, ha annak megfizetése az adózó és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését súlyosan veszélyezteti. Pótlék- (késedelmi, önellenőrzési) és bírság- (adó, mulasztási) tartozást nemcsak magánszemélynek lehet elengedni, illetve mérsékelni, hanem más személynek is kivételes méltányosságból, különösen, ha annak gazdálkodási tevékenységét az adó megfizetése ellehetetlenítené.

c) Jogorvoslat az adójogban



9. ábra: Jogorvoslati rendszer az adójogban²⁶

Az adóhatóságnak az ügy érdemében határozattal, az eljárás során felmerülő minden más kérdésben végzéssel kell döntenie. Az adóhatóság döntése ellen kérelemre igénybe vehető jogorvoslati

²⁶ Forrás: készítette dr. Kaibás Gábor Márk a tananyag 2021. évi hatályosításához

eszköz a fellebbezés, a felügyeleti intézkedés és a közigazgatási per. A kérelmen alapulás azt jelenti, hogy az ügyfél (akire a döntés kötelezést tartalmaz vagy akinek jogot állapít meg) elhatározásán múlik annak igénybevétele. Hivatalból pedig az Air.-ban meghatározott esetben az adóhatóság, a felettes szerv vagy az adópolitikáért felelős miniszter, illetve az ügyész eljárása nyomán van lehetőség a döntés módosítására, illetve visszavonására. Ez utóbbiak közös jellemzője a megsértett jogrend hivatalból történő helyreállítása a döntés jogszerűvé tételével. A következőkben ezek legfontosabb tudnivalóit tekintjük át.

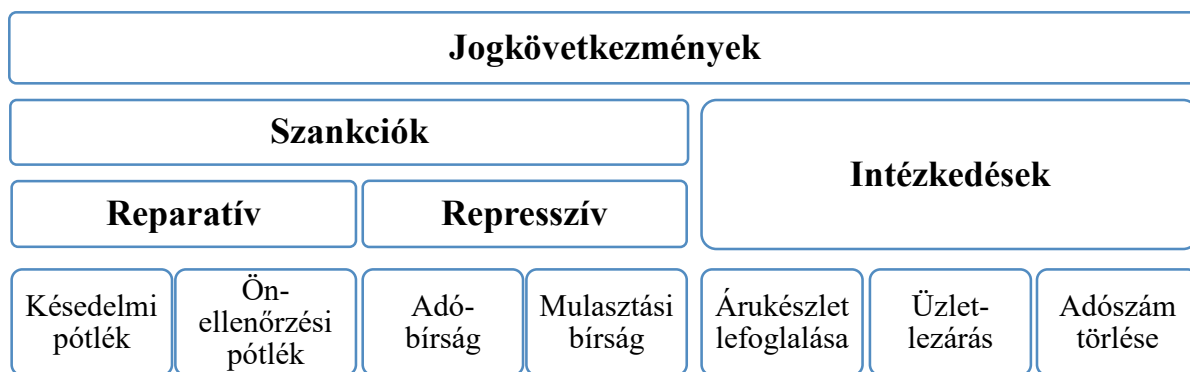
Az adóhatóság döntése ellen **fellebbezést** nyújthat be az, akire a döntés rendelkezést tartalmaz. A határozat ellen főszabály szerint van helye fellebbezésnek, a végzés pedig csak a határozat ellen benyújtott fellebbezésben támadható meg, kivéve, ha az önálló fellebbezést a törvény megengedi (például eljárás felfüggesztése, iratbetekintési jog korlátozása, visszatartási jog gyakorlása stb.). Az adózónak a közléstől számított 15, utólagos adómegállapítás esetén 30 nap áll rendelkezésére a fellebbezésre. Ha az adózó elmulasztja a fellebbezési határidőt (elkészt fellebbezés), az adóhatóság a fellebbezést érdemi vizsgálat nélkül elutasítja. A fellebbezést a megtámadott határozatot hozó illetékes adóhatósághoz kell benyújtani. Az elsőfokú adóhatóság a fellebbezést megvizsgálva dönt a következő lépésekről. Ha az adózó fellebbezésében olyan körülményekre hivatkozik, ami a jegyzőkönyvből nem állapítható meg, az adóhatóság kiegészítő vizsgálatot rendelhet el. Ha az adózó fellebbezésében foglaltakkal az adóhatóság teljes egészében egyetért, az eredeti határozatot saját hatáskörben módosíthatja. Ellenkező esetben a beérkezett fellebbezést 15 napon belül az ügy összes iratával fel kell terjeszteni a felettes szervhez. A felterjesztésben az elsőfokú adóhatóság ismerteti a fellebbezéssel kapcsolatos álláspontját. A másodfokú adóhatóság a fellebbezéssel támadott határozatot teljes egészében felülvizsgálja – függetlenül attól, hogy az adózó esetlegesen annak csak egy-egy rendelkezése ellen élt jogorvoslattal. A másodfokú adóhatóság a felülvizsgálat eredményeként a határozatot helybenhagyja, megváltoztatja vagy megsemmisíti. Ha a tényállás tisztázása szükségessé teszi, a megsemmisítés mellett az elsőfokú adóhatóságot új eljárásra utasítja, de lehetősége van arra is, hogy a tényállás kiegészítése iránt maga intézkedjen. A másodfokú határozat a kézbesítéssel válik jogerőssé. Ha a határozat fizetési kötelezettséget tartalmaz, akkor a jogerőre emelkedéstől számítva 15 napja van az adózónak a teljesítésre.

A felettes adóhatóság, illetve az adópolitikáért felelős miniszter kérelemre vagy hivatalból **felügyeleti intézkedést** tesz, ha az adóhatóság határozatának meghozatalára jogszabálysértő módon került sor. A felügyeleti intézkedés iránti kérelmet vizsgálat nélkül elutasítja a felettes adóhatóság, illetve az adópolitikáért felelős miniszter, ha az ügyben eljáró adóhatóság döntését a bíróság már felülvizsgálta, illetve ha a bírósági felülvizsgálatot az adózó kezdeményezte, továbbá, ha a kérelem benyújtásával egyidejűleg nem fizette meg az eljárási illetéket. Ha az elbíráló hatóság jogszabálysértést nem tárt fel, akkor a felügyeleti intézkedést mellőzi, és erről az adózót levélben értesíti. A jogszabálysértő határozatot a felettes szerv megváltoztatja, megsemmisíti, és ha szükséges, az eljáró adóhatóságot új eljárás lefolytatására utasítja. Felügyeleti intézkedés keretében nem hozható olyan döntés, amely az adókötelezettséget, az adó alapját, összegét az adózó terhére változtatja meg. Felügyeleti intézkedést tartalmazó határozat ellen ugyanis nem lehet bírósághoz fordulni, ezért ilyen esetben az adóhatóság megsemmisíti a határozatot, és az elsőfokú adóhatóságot új eljárásra utasítja. A felügyeleti intézkedés iránti kérelem egy alkalommal, a döntés véglegessé válásától számított egy éven belül nyújtható be.

A jogerős másodfokú adóhatósági határozat ellen az adózó bírósághoz fordulhat, amely a megtámadott határozatot **közigazgatási perben** felülvizsgálja és helybenhagyja, megváltoztatja vagy hatályon kívül helyezi azt. Hatályon kívül helyezés mellett új eljárásra utasításnak is helye lehet. Fizetési könnyítés tárgyában hozott határozat ellen nem lehet bírósági keresetet benyújtani. A bíróság döntésével szemben meghatározott esetekben a kúriához lehet fordulni felülvizsgálati kérelemmel.

Az adóhatóság a felettes szerv vagy a közigazgatási bíróság által még el nem bírált jogszabálysértő döntését, illetve a közigazgatási perrel érintett döntést hozó adóhatóság a közigazgatási bíróság által még el nem bírált jogszabálysértő döntésrészét hivatalból **módosítja vagy visszavonja**. Az adóhatóság a döntést az adózó terhére egy alkalommal módosíthatja. A módosításra, illetve visszavonásra az adózó terhére a döntés véglegessé válásától számított egy éven belül, az adózó javára az adó megállapításához való jog elévüléséig²⁷ van lehetőség. A döntés hivatalból történő módosítására, illetve visszavonására **ügyészi felhívás, illetve fellépés** esetén is van mód. Ha az ügyész az ügyészségről szóló törvény alapján felhívással él vagy sikertelen felhívás esetén fellép, az adóhatóság az ügyész által kifogásolt döntését korlátozás nélkül módosíthatja (megváltoztathatja), illetve visszavonhatja (megsemmisítheti), akkor is, ha jogszabály ezt egyébként korlátozza, vagy nem teszi lehetővé.

2.1.3.3. Az adójogi jogkövetkezmények rendszere



10. ábra: Adójogi szankciók rendszere²⁸

Az adókötelezettséget meghatározó jogszabályokban írt tényállások megszegése esetén a törvény jogkövetkezmények alkalmazását rendeli el. A jogkövetkezmények a jogi norma érvényesülését hivatottak biztosítani. A törvény az egyes kötelezettségek megszegéséhez más és más jogkövetkezményt fűz. Az egyes jogkövetkezmények általában kizárják egymást, de vannak olyan esetek, amikor ugyanahhoz az alaphoz (például adókülönbözet) eltérő jogpolitikai szándék miatt több szankció is kapcsolódik. A bevétel eltitkolása miatt például adóbírságot kell megállapítani, a jogosulatlan pénzhasználat miatt pedig késedelmi pótlékot, ugyanazon adóhiánnyalap után.

Az adójogban a pénz jogosulatlan használatáért az adózónak **késedelmi pótlékot** kell fizetnie. A késedelmi pótlék felszámítására két esetben kerül sor. Az egyik a bevallás esedékességét követően késedelmesen befizetett összeghez, a másik az ellenőrzés során megállapított adóhiányhoz kapcsolódik.

Az adózó a törvény által meghatározott időpontig köteles bevallását benyújtani és általában ugyanaddig az időpontig köteles a bevallott adót megfizetni. Az adóhatóság az adózó folyószámláját folyamatosan vizsgálja, és ha azon tartozást talál, felszámítja és előírja a folyószámlán a késedelmi

²⁷ Annak a naptári évnek az utolsó napjától számított öt évig, amelyben az adóról bevallást, adatbejelentést, bejelentést kellett volna tenni, illetve bevallás, adatbejelentés, bejelentés hiányában az adót meg kellett volna fizetni [vö. Art. 202. § (1) bekezdése]

²⁸ Forrás: készítette dr. Kaibás Gábor Márk a tananyag 2021. évi hatályosításához

pótlékot. A pótlékot az adószámla egyenlege – összes adóneme – után állapítja meg, azaz az egyik adónemben fennálló túlfizetés csökkenti a másik adónemben fennálló tartozást (nettó pótlékolás). A pótlékot az adózó önmaga is kiszámíthatja és megfizetheti.

Az ellenőrzés során utólagos adómegállapításnál az adóhiány eredeti esedékességétől a feltárásról szóló jegyzőkönyv keltéig késedelmi pótlék kerül felszámításra a jogosulatlan pénzhasználat miatt. Nem csökkenthető a késedelmi pótlék, ha olyan adóhiány után került felszámításra, ahol az adóbírság mérséklésének sincs helye (szándékos adóeltitkolás). A késedelmi pótlék alapját ilyen esetben nem csökkenti az ugyanabban az esedékességi időpontban, más adónemben fennálló túlfizetés.

A késedelmi pótlék mértéke a mindenkori jegybanki alapkamathoz igazodik. A késedelmi pótlék napi tétele minden naptári nap után a késedelem, illetve az esedékesség előtti igénybevétel (felszámítás) időpontjában érvényes jegybanki alapkamat 5 százalékponttal növelt mértékének 365-öd része. A késedelmi pótlék után további pótlékot felszámítani nem lehet. Az adóhatóság az adózó számlájának egyenlegéről és a felszámított késedelmi pótlékról minden év október 31-éig értesítést ad ki az adózók részére. Kivéve az elektronikus bevallás benyújtására kötelezetteket, az ő esetükben a folyószámla megtekintésére online módon van lehetőség.

Az önadózás keretében az adózó maga állapítja meg adóalapját, adóját, nyújtja be bevallását és fizeti meg adóját. Természetes, hogy az adómegállapítás során tévedések történhetnek. Az önellenőrzés intézménye ebben nyújt segítséget. Az adózó a hiba feltárását követően javíthatja az eredetileg benyújtott adóbevallást, és az önellenőrzés benyújtásával olyan helyzetet teremthet, mintha eredetileg is jó lett volna az adóbevallása. Az önellenőrzéssel az adózó mentesül az adóbírság, mulasztási bírság, késedelmi pótlék felszámítása alól. Ellenőrzéssel lezárt időszakra vonatkozóan, illetve az adóhatóság ellenőrzését követően önellenőrzést már nem lehet végezni. Ha ilyen esetben tár fel az adózó új tény, körülményt, az adóhatóságtól kell ismételt ellenőrzést kérnie. Nincs lehetőség továbbá önellenőrzésre, ha az adózó eleve nem nyújtott be adóbevallást vagy az adót az adóhatóság állapította meg, továbbá akkor sem, ha az adómegállapításhoz való jog már elévült.

Az önellenőrzéshez kapcsolódóan önellenőrzési pótlékot kell fizetni, ha az adózó a költségvetés „kárára” tévedett, azaz kevesebb adót vagy több támogatást vallott be, mint amennyire a jogszabály lehetőséget adott volna. Az önellenőrzési pótlékot adónként kell megállapítani, és az önellenőrzés benyújtásával egyidejűleg kell befizetni. A késedelmi pótlékhoz hasonlóan az önellenőrzési pótlék összege is a jegybanki alapkamathoz igazodik. Az önellenőrzési pótlék napi mértéke a jegybanki alapkamat 365-öd része, ha pedig ugyanazt a bevallást ismételten önellenőrzik, ennek 1,5-szerese.

Az adójog leg súlyosabb szankciója az **adóbírság**. Ha az adózó az adóbevallását elmulasztotta és azt meg sem fizette (adóhiány), illetve az adó vagy költségvetési támogatás igénylése jogosulatlan, akkor adóbírságot kell fizetni. Az adóbírság mértéke az adóhiány 50%-a, de ha az adóhiány a bevétel eltitkolásával, bizonylatok, könyvek, nyilvántartások meghamisításával, megsemmisítésével függ össze, akkor a bírság 200%-ig terjedhet. A bírság kiszabása során az adóhatóságnak a tényállás során megállapított eset összes körülményét mérlegelni kell. Az 50%-os felső határtól kivételes méltánylást érdemlő esetben hivatalból vagy az adózó kérelmére el lehet térni akkor, ha bizonyítható, hogy az adózó az adott helyzetben a tőle elvárható körültekintéssel járt el. A mérlegelés során figyelembe kell venni az adóhiány nagyságát, keletkezésének körülményeit, az adózó jogellenes magatartásának súlyát, gyakoriságát.

Az adóbírság megállapítása nem érinti az adóhiány utáni késedelmi pótlék felszámítását. Nem állapítható meg adóbírság magánszemély esetében, hogy ha az adóhiány megállapítására a kifizető, munkáltató téves adóigazolása miatt került sor. Ugyancsak nem lehet adóhiányt megállapítani az adózó örököse vagy az adózó által megajándékozott terhére az adózónál keletkezett adóhiány után.

A **mulasztási bírság** egy speciális adójogi szankció, amely az adókötelezettség megsértéséhez kapcsolódik. A kiszabása során általában az egyes tényállásoknál differenciált bírságkiszabás történhet, attól függően, hogy a mulasztás elkövetője magánszemély vagy más személy volt. A mulasztási bírság természetes személy adózó esetében 200 ezer Ft, nem természetes személy adózó esetében 500 ezer Ft-ig terjedhet. Kiszabása során az adóhatóságnak mérlegelnie kell az eset összes körülményét, az adózó jogellenes magatartásának súlyát, gyakoriságát és az adóbírsághoz hasonlóan azt, hogy az adózó, illetve intézkedő képviselője a tőle elvárható körütekintéssel járt-e el.

Egyes adókötelezettségek elmulasztása esetén az adóhatóság a mulasztási bírság kiszabása mellett a határozatban a meghatározott cselekmény pótlására is kötelezheti az adózót, ennek kikényszerítésére újabb mulasztási bírság kiszabását helyezheti kilátásba. Nem teljesítés esetén a kötelezés megismételhető. Ezekben az esetekben a mulasztási bírság összege az ismételt kiszabást tartalmazó határozatban magasabb is lehet, mint az alaphatározatban. A mulasztási bírság mellett egyéb szankciók előírására is sor kerülhet. Ezek a szankciók arra hivatottak, hogy az adózó vállalkozási tevékenységét időlegesen ne tudja folytatni. Az okozott hátrány – gazdasági tevékenység szünetelése – miatt az alkalmazott intézkedéseknek erősebb visszatartó hatásuk van.

Az ellenőrzés során az adóhatóság olyan súlyos jogsértéseket is feltárhat, amelyek nemcsak bírság kiszabását, hanem **egyéb intézkedések** megtételét is szükségessé teszik.

Adóköteles tevékenységet csak adószám birtokában lehet folytatni. Ha az adóhatóság megállapítja, hogy adószám hiányában végzi tevékenységét az adózó, akkor – mulasztási bírság kiszabása mellett – a tevékenység eszközét, az árukészletet – a romlandó áruk és az élőállat kivételével – a kiszabott bírság mértékéig, biztosítékként **lefoglalhatja**. A lefoglalás a mulasztási bírságot kiszabó határozatban kerül elrendelésre. A lefoglalt ingóság a végrehajtásra vonatkozó szabályok szerint értékesíthető, ha az adózó a bírságot az esedékességtől számított 15 napon belül nem fizette meg. Az értékesítésből származó összegnek a bírságot meghaladó részét az adózónak vissza kell téríteni.

Az adókötelezettségre vonatkozó szabályok megsértése sok esetben **a tevékenység folytatására szolgáló helyiség lezárását** eredményezi. Első alkalommal a lezárás időtartama 12 nyitvatartási nap, de ismételt mulasztás esetén 30, majd minden további esetben 60 nyitvatartási nap lesz. Ez idő alatt az üzlethelyiséget az adózó értékesítésre, szolgáltatásnyújtásra nem használhatja. A lezárásra okot adó körülmények a következők:

- be nem jelentett alkalmazottat foglalkoztat vagy foglalkoztatott;
- igazolatlan eredetű árut forgalmaz;
- számla- vagy nyugtaadási kötelezettségét 1 éven belül második alkalommal mulasztotta el;
- a pénztárgép üzemeltetésével kapcsolatos szabályokat sértette meg az adózó.

Nem alkalmazható az üzletlezárás, ha a helyiség az adózó lakásában vagy attól műszakilag el nem különített helyiségcsoporton belül van vagy a lezárandó üzlet üzletkörébe eső helyi alapszükségletek kielégítése a településen más módon nem érhető el.

Az adóhatóság **törli az adózó adószámát**, ha

- a bejelentett székhely nem valós vagy az adózó ott nem található, továbbá ha a bejelentett székhelyszolgáltató nem szerepel a székhelyszolgáltatók nyilvántartásában,
- az adóhatósági irat két egymást követő alkalommal a címzett ismeretlensége miatt érkezik vissza,
- törvényes képviselőt felszólítás ellenére sem jelentett be vagy az nem valós személy,
- a költségvetési támogatás nyújtója kezdeményezi az Áht.-ban meghatározott esetben azt kezdeményezi,
- áfa összesítő nyilatkozat benyújtását vagy havi adó- és járulékbevallási kötelezettségét egy éven belül felhívás mellett nem teljesíti.

2.2. A KÖLTSÉGVETÉSI IGAZGATÁS

Az államháztartás központi alrendszerének költségvetését az **Országgyűlés** a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásával állapítja meg. A központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében a Kormánynak különleges szerepe van, ugyanis a végrehajtó hatalom birtokosaként egyedül a Kormány rendelkezhet mindazzal az információval és tájékozottsággal a közigazgatás tevékenységét illetően, ami a megalapozott költségvetés elkészítéséhez szükséges.

A központi költségvetésről szóló törvénnyel kapcsolatos feladatok három évet érintenek. A tárgyévet megelőzi a **tervezés és döntés szakasza**, a költségvetési év maga a **végrehajtási időszak**, végül annak lezárulta után be kell számolni az előirányzatok teljesüléséről, ez az **ellenőrzés időszaka**. A következőkben ezt a folyamatot fogjuk áttekinteni, azonban mindenekelőtt ennek a bonyolult közigazgatási tevékenységnek a megértéséhez álljon itt a folyamatokat szemléltető ábra.

Szakasz	Időbeli elhelyezkedés		Feladat	Felelős
Döntés-előkészítő szakasz „n–1”	A költségvetési évet megelőző év	június 30.	Az államháztartásért felelős miniszter kidolgozza és közzéteszi a központi költségvetési tervezés részletes ütemtervét, kereteit, tartalmi követelményeit	államháztartásért felelős miniszter
		–	A fejezetet irányító szerv vezetője ²⁹ megtervezi és az államháztartásért felelős miniszterrel egyezteti az általa irányított fejezetbe sorolt előirányzatok tervezett bevételeit és kiadásait	fejezetet irányító szerv vezetője (központi költségvetési szerv) államháztartásért felelős miniszter
		–	A Kormány a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatot a Gst. ³⁰ szerint egyezteti a Költségvetési Tanáccsal	Kormány Költségvetési Tanács
		október 15. (az országgyűlési képviselők általános választásának évében október 31.)	A Kormány benyújtja a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatot az Országgyűlésnek	Kormány
Döntés-előkészítő szakasz „n–1”		november 30. (a november 20-át követően elfogadott központi költségvetésről szóló törvény esetén annak elfogadását követő 30 nap)	Elemi költségvetés elkészítése és benyújtása a Magyar Államkincstárnak	fejezetet irányító szerv vezetője (központi költségvetési szerv) Magyar Államkincstár
		legkésőbb december 31.	A központi költségvetésről szóló törvény elfogadása	Országgyűlés (Állami Számvevőszék Költségvetési Tanács)

²⁹ Az Áht. 14. § (5) bekezdése alapján a fejezetbe tartozó költségvetési szervek közös irányító szerve a fejezetet irányító szerv

³⁰ Gst. 24. §-a

Szakasz	Időbeli elhelyezkedés		Feladat	Felelős
döntés-végrehajtási szakasz „tárgyév = n”	A költségvetési év	a költségvetési év során	A központi kezelésű előirányzatok és a fejezeti kezelésű előirányzatok kezelésével, felhasználásával kapcsolatos szabályok meghatározása	fejezetet irányító szerv vezetője
			A központi költségvetés végrehajtása az abban szereplő előirányzatok teljesítésével	Kormány (központi költségvetési szerv a kincstári rendszer szervei)
döntésvégrehajtás ellenőrzésének szakasza „n+1”	A költségvetési évet követő év	–	Zárszámadási törvényjavaslat előkészítése	központi költségvetési szerv fejezetet irányító szerv államháztartásért felelős miniszter
		a zárszámadás Országgyűlés elé történő benyújtását két hónappal megelőzően	A zárszámadási törvény tervezetének megküldése az Állami Számvevőszéknek	Kormány Állami Számvevőszék
		szeptember 30.	A zárszámadás benyújtása az Országgyűlésnek	Kormány
		–	A zárszámadási törvény elfogadása	Országgyűlés (Állami Számvevőszék)

11. ábra: A hároméves költségvetési ciklus³¹

2.2.1. A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS ELŐKÉSZÍTÉSE ÉS ELFOGADÁSA

2.2.1.1. A tervezés tartalmi feltételeinek meghatározása

A központi költségvetésről szóló törvény előirányzatainak tervezése a **makrogazdasági prognózisok kialakításával** kezdődik, és az olyan fő mutatókra irányul, mint amilyen a GDP,³² a fogyasztói

³¹ Forrás: készítette dr. Kaibás Gábor Márk a tananyag 2021. évi hatályosításához

³² Ez a fogalom jelenti egyrészt az adott évben az országban megtermelt új értéket, vagyis a létrehozott termékek és szolgáltatások összességét (a termelés során felhasznált termékek és szolgáltatások nélkül, de az amortizációval együtt). Másik megközelítésben a GDP az adott évben keletkezett jövedelmekből áll. Végül a GDP-t megragadhatjuk a felhasználás oldaláról is, mint a végső felhasználásra rendelkezésre álló termékek és szolgáltatások összességét. Ebben a megközelítésben a GDP a lakossági és közösségi fogyasztásból, a felhalmozásból (beruházások és készletfelhalmozás), valamint az export és import egyenlegéből tevődik össze. A gazdaság fejlődését a GDP volumenének növekedési ütemével szokás jellemezni, vagyis az átváltozásoktól megtisztított százalékos változásával. Magyarországon a piacgazdaságra való áttérés első éveiben elszenvedett erőteljes visszaesés után a gazdaság első ízben 1994-ben mutatott fel növekedést (csaknem 3%-os emelkedést); azóta kisebb megtakarításokkal a GDP 2–5%-os évi növekedési ütemet ért el.

árindex³³ vagy a folyó fizetési mérleg.³⁴ Ennek keretében döntés születik arról is, hogy melyek legyenek a kiadások kedvezményezett területei, de a tervezéshez fontos támpontul szolgál a lakosság jövedelmeire, a bérek és keresetek várható alakulására, a főbb életszínvonal-mutatókra készített előrejelzés is.

A központi költségvetés tekintetében a részletes tervezés az államháztartásért felelős miniszter által **tervezési köriratban** meghatározott módon veszi kezdetét. Ez tartalmazza a fő makrogazdasági paramétereket, az államháztartás intézményeiben a béralakulást, a dologi költségek növekedésének mértékét és számos egyéb, a tervezéshez szükséges iránymutatást. A fejezetet irányító szerv vezetői megtervezik az adott fejezetbe sorolt költségvetési szerv, központi kezelésű előirányzat és fejezeti kezelésű előirányzat, valamint az elkülönített állami pénzalap és társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak bevételeit, kiadásait. Ezek azok az előirányzattípusok, amelyek a költségvetési bevételi és kiadási előirányzatok elszámolására szolgálnak. A központi költségvetésben

- az **államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szervek** bevételeit és kiadásait a költségvetési szervek vagy a fejezeti kezelésű előirányzatok bevételi előirányzatai és kiadási előirányzatai,
- a **központi kezelésű előirányzatok** az állam nevében beszédendő költségvetési bevételek és teljesítendő költségvetési kiadások előirányzatait,
- a **fejezeti kezelésű előirányzatok** a fejezetet irányító szerv sajátos szakmai, ágazati feladatai ellátása vagy az államnak a fejezethez tartozó költségvetési szervek tevékenységével kapcsolatban felmerülő, illetve szakmailag ahhoz kapcsolódó sajátos kötelezettségei teljesítése során felmerülő költségvetési bevételek és költségvetési kiadások előirányzatait,
- az **elkülönített állami pénzalapok** a közfeladatok ellátása során az állam nevében beszédendő költségvetési bevételek és teljesítendő költségvetési kiadások előirányzatait,
- a **társadalombiztosítás pénzügyi alapjai** a társadalombiztosítás rendszerének működtetése során az állam nevében beszédendő költségvetési bevételek és teljesítendő költségvetési kiadások előirányzatait

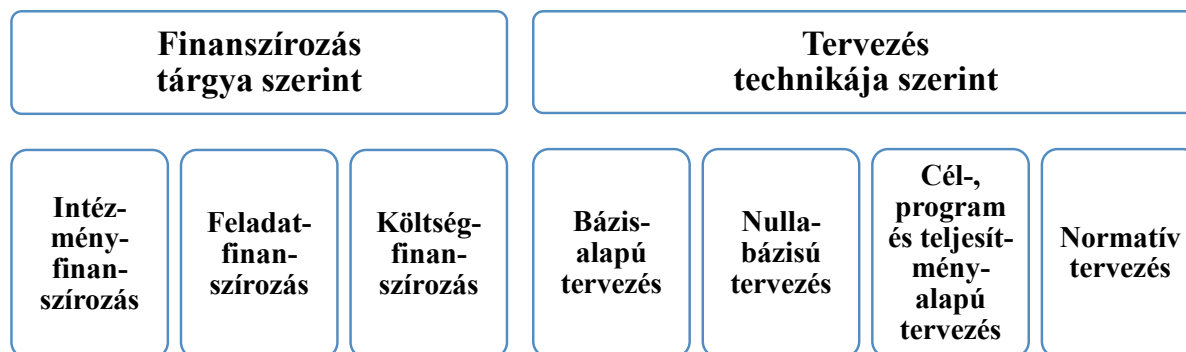
tartalmazzák.

2.2.1.2. Tervezési módszerek

Költségvetési tervezésnek nevezzük azt a folyamatot, amelynek során a költségvetés bevételi és kiadási előirányzatait valamely tervezési módszer alapján meghatározzák. Ennek célja – stratégiai szempontból – a Kormány fiskális politikájának a központi költségvetésben való megjelenítése és – operatív szempontból – az államháztartás központi alrendszere költségvetésének meghatározása.

³³ A fogyasztói árindex, más néven infláció az árszint növekedési üteme. Erre a mutatóra a gazdaságpolitikának rendkívüli figyelmet kell fordítania, hiszen a nagy infláció erodálja a jövedelmek vásárlóértékét, megnehezíti a folyamatok előrelátását a gazdaság szereplői számára. A költségvetési tervezés az árváltozásokat is tartalmazó, folyó áras mutatókhoz kötődik, ezért is van nagy jelentősége a pontos inflációs prognózisoknak.

³⁴ A folyó fizetési mérleg az ország külfölddel szembeni egyensúlyi pozíciójának legfontosabb mutatója. A folyó fizetési mérleg a külkereskedelmi áruforgalomhoz (export és import), a szolgáltatásokhoz és jövedelmekhez (idegenforgalom, kamatfizetések, profitátutalások stb.) kapcsolódó fizetéseket és a viszonzatlan folyó átutalásokat tartalmazza. A gazdaság felzárkózásának periódusában szükség van a külföldi forrásbevonásra, azonban ha az egyenleg deficit (mint Magyarországon is), akkor lényeges, hogy ne lépje túl a fenntartható mértéket. A folyó fizetési mérleg hiányát akkor szokás fenntarthatónak ítélni, ha finanszírozása a külföldi adósságállomány növekedése nélkül megoldható.

12. ábra: A költségvetési tervezés módszerei³⁵

A költségvetési tervezés módszerei között különbséget tehetünk a finanszírozás tárgya szerint (vagyis az alapján, hogy mire irányul a finanszírozás) és a költségvetési tervezés technikája szerint. A finanszírozás tárgya szerint beszélhetünk intézményfinanszírozásról, feladatfinanszírozásról és költségfinanszírozásról, a tervezés technikája szerint pedig bázisalapú tervezésről, nullabázisú tervezésről, normatív tervezésről és cél-, program- és teljesítményalapú tervezésről.

Az **intézményfinanszírozás** módszerének lényege, hogy a tervezés során az intézmény egészének kiadási szükségletét becsülik meg, általában a megelőző évi kiadási előirányzatot használva a tervezés bázisául.³⁶ A **feladatfinanszírozás** módszere nem a meglévő intézményeket, hanem a feladatokat vizsgálja, és csak ezután rendeli hozzá a feladatokhoz az ellátásukat biztosító intézményeket. Ez a módszer jóval információigényesebb az előzőnél, hiszen részleteiben kell áttekinteni az ellátott feladatokat és azok ráfordításigényét. A feladatfinanszírozás finomított változata a **költségfinanszírozás** módszere, amelynek alkalmazásakor a feladatokat költségelemekre bontják, és megvizsgálják, hogy mekkora az a legkisebb összeg, amiből az így meghatározott feladatok elláthatók.

Minden költségvetési tervezési folyamatban a bevételek és kiadások következő évekre vonatkozó előirányzatait kell az kiegyensúlyozott, az átlátható és a fenntartható költségvetési gazdálkodás biztosítása céljából szakszerűen megállapítani. Ezt segítik a különböző tervezési módszerek.

A **bázisalapú tervezés** – a már említett módon – az előző év előirányzataira, mint kiinduló alappal épít, és azokat korrigálja. a következők szerint:

$$E_{i+1} = E_i \pm x$$

ahol:

- E_i = tárgyévi előirányzat (bázis),
- x = a feltételrendszerből (makró adatok) adódó növekedés, csökkenés,
- E_{i+1} = tárgyévet követő év előirányzata.

Ezzel szemben a **nullabázisú költségvetés** jellemzője, hogy a költségvetés kiadási oldalát a feladatok felől közelítve, „nulláról” kell a működési és a felhalmozási kiadásokra vonatkozó új

³⁵ Forrás: készítette dr. Kaibás Gábor Márk a tananyag 2021. évi hatályosításához

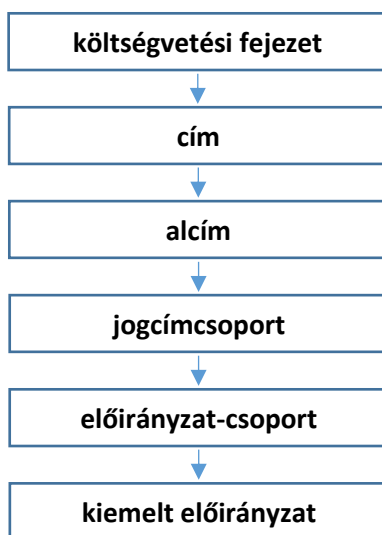
³⁶ Az intézményfinanszírozás bázisalapú tervezése volt nálunk sokáig a legelterjedtebb módszer, noha lehetett tudni: ez az eljárás nem foglalkozik azzal, hogy az adott intézmény milyen feladatot lát el, és mi lenne a ténylegesen szükséges költsége a feladat ellátásának.

számításokon alapulva felépíteni, azaz teljesen el kell tekinteni a bázistól. Emiatt ez a tervezési módszer leginkább csak az új, korábban még nem létező feladat kiadási oldalán megtervezésére alkalmas. A **normatív tervezés** módszerében a tevékenységhez egyértelműen hozzárendelt mutatószámok segítségével megállapított, az egységre jutó támogatási szükséglet képezi a tervezés alapját. Ami a finanszírozási módszereket illeti, a magyar államháztartási gyakorlatban mindegyikre lehet példát találni. A tervezési technikák közül időről időre felmerül a nullabázisú költségvetés alkalmazása, ez azonban eddig időigényessége miatt nem valósult meg. A **cél-, program- és teljesítményalapú költségvetés** többfázisú tervezési technika. Az első fázis a kitűzött célok elérését szolgáló lehetséges változatok feltárása, a második fázis a kiválasztott változatokhoz programok hozzárendelése, a harmadik fázisban a programokhoz előirányzatokat rendelnek, azt intézményekre lebontják, és kijelölik a program felelőseit.

Az államháztartásért felelős miniszter a fentiekben ismertetett költségvetési tervezési módszerekkel megállapított fejezeti költségvetések összesítésével az Áht.-ban meghatározott és a következőkben ismertetett szerkezeti rend szerint előkészíti a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat tervezetét.

2.2.1.3. A szerkezeti rend

A központi költségvetés **szerkezeti rendje** alatt a költségvetési bevételek és kiadások olyan csoportosítását értjük, amelyek a nagyszámú tételek áttekinthetőségét biztosítják.



13. ábra: A központi költségvetés szerkezeti rendje³⁷

A **költségvetési fejezet** a tervezés, végrehajtás és beszámolás szempontjából önállóan felügyelt, irányított szervek és előirányzatok összességét tartalmazza. A költségvetési fejezetek a központi költségvetésről szóló törvényben fejezetrendet alkotnak. A központi költségvetésről szóló törvényben

³⁷ Forrás: készítette dr. Kaibás Gábor Márk a tananyag 2021. évi hatályosításához

a törvény által előírt önálló, alkotmányos fejezeteken (például az Országgyűlés, a Köztársasági Elnökség, az Alkotmánybíróság, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az Állami Számvevőszék, a bíróságok, az ügyészség) és a minisztériumok költségvetési fejezetein kívül az elkülönített állami pénzalapok, illetve a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai alaponként, a helyi önkormányzatok támogatásai külön fejezetben jelennek meg. A költségvetési fejezetek szabályozási és szervezeti szempontból összekapcsolódó címekre tagolódnak, ezek alkotják a központi költségvetésről szóló törvény címrendjét. A költségvetési cím a fejezeten belül tovább részletezett előirányzatok összességét tartalmazza. A költségvetési fejezeteken belül költségvetési címet alkotnak a költségvetési szervek és azok területileg szétagoltan működő, de azonos alaptevékenységet végző csoportjai, a fejezeti kezelésű előirányzatok, az elkülönített állami pénzalapok törvényben meghatározott bevételei és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak szabályozási szempontból összetartozó bevételei és kiadásai. **Az alcímek a címeken belül jelenthetnek további tagolást.** A költségvetési címeken és alcímeken belül a következő szerkezeti egység a **jogcímcsoport** és a **jogcím**, amelyeket az Áht. nem definiál, csupán említ. **Előirányzat-csoportok, kiemelt előirányzatok** szerinti bontásban tartalmazza a központi költségvetésről szóló törvény az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szervek kiadási előirányzatait. Az előirányzat-csoportok közül kiemelkedő jelentősége a működési célú előirányzat-csoportnak és a felhalmozási célú előirányzat-csoportnak van, ezek tartalmazzák ugyanis kiemelt előirányzatként például a személyi és dologi kiadások, valamint a beruházások, felújítások kiemelt előirányzatait.

A központi költségvetés szerkezeti rendjét és abban az egyes előirányzattípusok megjelenítését a következő ábra szemlélteti:

SZERKEZETI REND

XVIII. KÜLGAZDASÁGI ÉS KÜLÜGYMINISZTERIUM

millió forintban

Cím szám	Al-cím szám	Jog-cím-csop. szám	Jog-cím szám	Elő-ír. csop. szám	Kiemelt elő-ír. szám	Cím név	Al-cím név	Jog-cím-csop. név	Jog-cím név	Elő-ír. csop. név	XVIII. FEJEZET	2022. évi előirányzat			
											Kiemelt előirányzat neve	Működési kiadás	Működési bevétel	Felhalmozási kiadás	Felhalmozási bevétel
37						Külgazdasági és Külügyminisztérium központi igazgatása							188,6	476,9	16,0
				1							Működési költségvetés				
				1							Személyi juttatások	12 276,1			
				9							Egyéb működési kiadások	4 455,8			
						Információs Hivatal									
				1							Működési költségvetés		180,0	5 354,8	46,2
				1							Személyi juttatások	8 033,0			
				9							Egyéb működési kiadások	8 573,1			
7						Fejezeti kezelésű előirányzatok									
						Célelőirányzatok									
		6						Protokoll kiadások				651,0			
		33						Kültügyi ösztöndíjas és egyéb képzési programok				39 590,5			
								Kulturális diplomáciai projektek támogatása				968,6		41,4	
8						Központi kezelésű előirányzatok									
								Tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos bevételek és kiadások							
								Eximbank Zrt. tőkeemelése				10 000,0			

14. ábra: A központi költségvetés szerkezeti rendjének és előirányzattípusainak egymásba ágyazottsága a Külgazdasági és Külügyminisztérium 2022. évi költségvetésének értelmezést segítő kivonata alapján³⁸

³⁸ Forrás: készítette dr. Kaibás Gábor Márk a tananyag 2022. évi hatályosításához

2.2.1.4. Költségvetési eljárás

A központi költségvetésről szóló törvényjavaslat tervezetét a Kormány önálló törvényjavaslatként **nyújtja be** az Országgyűlésnek, amelyhez tájékoztatási céllal mellékeli az államháztartás helyzetét bemutató összefoglaló táblázatokat, mérlegeket. Emellett a Kormány a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatban foglaltak megalapozásához szükséges törvénymódosításokat tartalmazó törvényjavaslatot akként nyújtja be az Országgyűlésnek, hogy az a központi költségvetésről szóló törvénnyel legalább egyidejűleg hatályba lépjen. Ezzel kezdetét veszi a központi költségvetésről szóló törvény tárgyalásának parlamenti szakasza, amit az Áht. mellett a Házszabály is szabályoz.

A költségvetési törvényjavaslat tárgyalását az Országgyűlés költségvetési ügyekkel foglalkozó bizottsága készíti elő, amely kulcsszerepet játszik a parlamenti és a bizottsági tárgyalások előkészítésében, véleményezésében, valamint a javaslatételben. A törvényjavaslat országgyűlési tárgyalása során a Kormány nevében az államháztartásért felelős miniszter jár el. A központi költségvetésről szóló törvény tervezetét az Országgyűlés az Állami Számvevőszék és a Költségvetési Tanács véleményével együtt tárgyalja meg. A központi költségvetésről szóló törvényjavaslat fontosságát mutatja, hogy annak sürgős tárgyalását nem lehet kérni.

Ha a központi költségvetésről szóló törvényt az Országgyűlés a naptári év kezdetéig nem fogadja el, a Kormány jogosult a jogszabályok szerinti bevételeket beszedni, és az előző naptári évre a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott kiadási előirányzatok keretei között a kiadásokat időarányosan teljesíteni.³⁹

A Kormány az Alaptörvény felhatalmazása alapján, az **átmeneti gazdálkodásra vonatkozó törvényjavaslat** Országgyűlés elé terjesztése nélkül finanszírozhatja az államháztartást a korábbi költségvetési évre vonatkozó keretek között. Az Alaptörvény ezen rendelkezése kizárja továbbá az ex lex állapot fennállásának lehetőségét is.

2.2.2. A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS VÉGREHAJTÁSA

Mint azt már korábban láttuk, a központi költségvetésről szóló törvény jelöli ki a **Kormány** számára a költségvetési gazdálkodás határait, és az Országgyűlés ezzel a törvénnyel hatalmazza fel a Kormányt a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtására, vagyis az abban meghatározott bevételek beszedésére és kiadások teljesítésére. A Kormány ezen keretek között gazdálkodik, amelynek során

- rendelkezik a különböző célokat szolgáló tartalékkal;⁴⁰

³⁹ Alaptörvény 36. § (7) bekezdése.

⁴⁰ Az Áht. az előre nem tervezhető kiadások fedezésére tartalékképzési kötelezettséget ír elő. A tartalékok között az Áht. alapján megkülönböztetünk rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalékot, céltartalékot és fejezeti általános tartalékot. Ha a központi költségvetésről szóló törvény ezektől eltérő más tartalék létrehozásáról rendelkezik, annak célját, felhasználásának módját és feltételeit a központi költségvetésről szóló törvény határozza meg. A központi költségvetésről szóló törvényben az előre nem valószínűsíthető, nem tervezhető költségvetési kiadásokra és az előirányzott, de elháríthatatlan ok miatt elmaradó költségvetési bevételek pótlására a központi költségvetésről szóló törvény kiadási főösszegének 0,5–2%-a közötti mértékben rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalékot kell képezni, amelynek legfeljebb 40%-a használható fel a költségvetési év első félévében. Céltartalék szolgál az olyan kormányzati intézkedések fedezetéül, amelyeknek a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásakor csak a célja és rendeltetése ismert, szerkezeti rendi besorolása azonban nem.

- a központi költségvetés egyenlegének vagy az államadósság tervezett értékének kedvezőtlen alakulása esetén a központi költségvetés előirányzatait – az Áht.-ban meghatározott kivételekkel⁴¹ – zárolhatja, csökkentheti, törölheti;
- az irányítása alá tartozó fejezeteket érintően jogosult a kiadási előirányzatok átcsoportosítására (ide nem értve azokat az előirányzatokat, amelyek módosításának jogát az Országgyűlés magának tartotta fenn), a költségvetési címrendet módosíthatja és kiegészítheti;
- az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ennek következményei elhárítása céljából az Áht.-tól eltérő átmeneti intézkedéseket hozhat.

A Kormány mellett a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtása során jelentős szerep jut a **fejezetet irányító szervnek** is. A központi költségvetésről szóló törvény elfogadását követően ugyanis ők hagyják jóvá a fejezetbe sorolt központi költségvetési szervek elemi költségvetését, állapítják meg a fejezetbe tartozó központi kezelésű előirányzatok és fejezeti kezelésű előirányzatok elemi költségvetését és miniszteri rendeletben szabályozzák a fejezetbe tartozó fejezeti kezelésű előirányzatok⁴² kezelésével, felhasználásával kapcsolatos rendelkezéseket.

A központi költségvetésről szóló törvény végrehajtása során a fejezetet irányító szerv vezetője az Áht.-ban meghatározott körben és módon jogosult előirányzatot átcsoportosítani és létrehozni, a költségvetési év végén pedig a zárszámadás elkészítéséhez az általa irányított fejezetbe sorolt költségvetési szervek és előirányzatok gazdálkodásáról – az államháztartás számviteléről szóló kormányrendeletben meghatározott tartalommal – éves költségvetési beszámolót, ezek előirányzat-maradványáról elszámolást készít.

Az **elemi költségvetés** az a részletes bontásban elkészített költségvetés, amely a fejezetbe tartozó előirányzatok költségvetési alapját meghatározza. A Kormány rendeletében foglaltak szerint elemi költségvetést köteles készíteni

- az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szerv,
- a központi kezelésű előirányzat,
- a fejezeti kezelésű előirányzat,
- az elkülönített állami pénzalap,
- a társadalombiztosítás pénzügyi alapja

a központi költségvetésről szóló törvényben megállapított bevételi és kiadási előirányzatai egységes rovatrend szerinti részletezéséről.

A központi költségvetésről szóló törvénynek és az elemi költségvetésnek a költségvetési kiadások és bevételek előirányzata szintjén – ha a központi költségvetésről szóló törvény a kiemelt előirányzatokat is megállapítja a kiemelt előirányzatok szintjén – meg kell egyeznie.

⁴¹ A zárolás nem vonatkozhat az előirányzat-módosítási kötelezettség nélkül túlteljesíthető előirányzatokra, az európai uniós források, az adományok, segélyek, valamint a felsőoktatási intézmények állami részösztöndíjas és önköltséges tanulmányokat folytató hallgatói által fizetett önköltség előirányzataira.

⁴² A központi kezelésű előirányzatok az állam nevében beszedendő költségvetési bevételek és teljesítendő költségvetési kiadások előirányzatai, a fejezeti kezelésű előirányzatok pedig a költségvetési fejezet saját kezelésű, de nem a fejezetbe sorolt költségvetési szervekhez rendelt előirányzatai, amelyek felhasználási célját (általában a fejezetet irányító szerv vezetőjének jogszabályban meghatározott felelősségi köreihez igazítottan) miniszteri rendelet határozza meg. Központi kezelésű előirányzatok szolgálnak például az állami vagyonnal való gazdálkodás kiadásainak, a családtámogatási ellátások és egyes uniós támogatások fedezetére, fejezeti kezelésű előirányzatok szolgálnak például egyes oktatási, útfenntartási feladatok, civil szervezetek támogatására.

2.2.3. A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS VÉGREHAJTÁSÁNAK ELLENŐRZÉSE

A központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásának ellenőrzését a költségvetési év folyamán az e célra létrehozott szervek, jellemzően az Állami Számvevőszék végzi, a költségvetési évet követően pedig a zárszámadási törvény elfogadásával valósul meg. Míg az előbbi a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásában részt vevő költségvetési szervek ellenőrzésére irányul, addig az utóbbi kizárólag a Kormány számviteli, jogi és politikai felelősségének megállapítását jelenti.

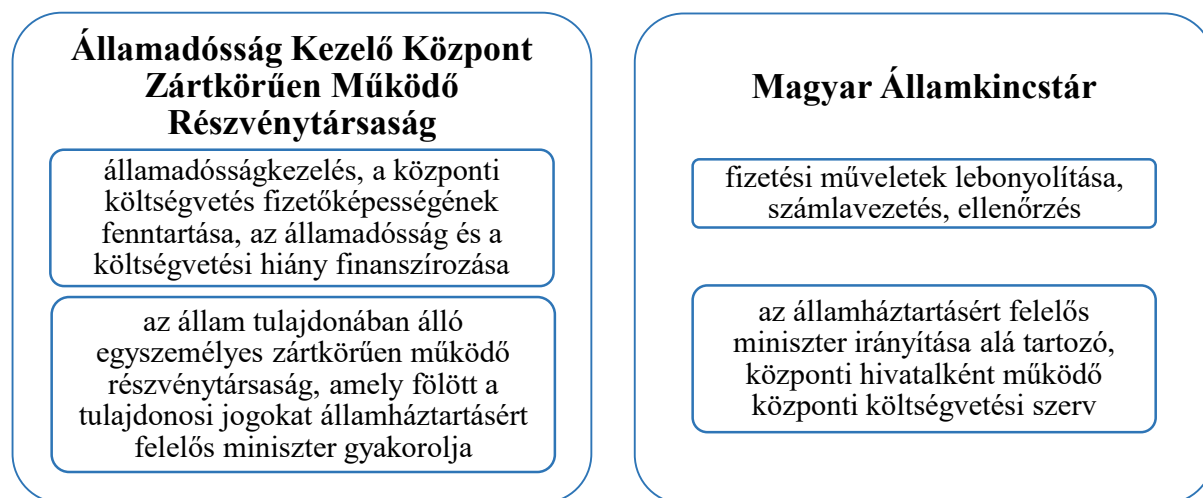
A költségvetési év vége után, kilenc hónapon belül – az Áht. szerint szeptember 30-áig – a Kormány az Országgyűlés elé terjeszti a központi költségvetés végrehajtását bemutató zárszámadási törvényjavaslatot, amelyet a parlamenti beterjesztés előtt két hónappal az Állami Számvevőszéknek is be kell nyújtani. A zárszámadást – a központi költségvetésről szóló törvénnyel való összehasonlítás céljából – a központi költségvetésről szóló törvénynek a költségvetési év utolsó napján fennálló szerkezeti rendjével azonos felépítésben kell elkészíteni. Elkészítésének célja, hogy az Országgyűlés – ami felhatalmazást adott a Kormánynak a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtására – kimerítő képet kapjon a Kormány gazdálkodásáról és a központi költségvetés végrehajtásának részleteiről, eredményeiről. A zárszámadás során valamennyi bevételről és kiadásról el kell számolni. A zárszámadás tehát a központi költségvetésről szóló törvényben szereplő tervadatokhoz képest tényadatokat tartalmaz, amely alapján az Országgyűlés a zárszámadási törvény elfogadásával dönt a Kormány részére történő felmentvény megadásáról.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseiben a normakövető, jogszabályi megfelelésre koncentrááló kontrollok mellett egyre nagyobb figyelem hárul a teljesítményellenőrzésekre, vagyis a közpénzek minél hatékonyabb, minél célszerűbb elköltésére. Az állami közpénzügyi ellenőrzés így a szabálykövető és hatékony államháztartási gazdálkodást egyaránt szolgálja.

2.3. AZ ÁLLAMADÓSSÁG- ÉS KÖZPÉNZKEZELÉS, A KINCSTÁRI RENDSZER

A kincstári rendszer célja a centralizált államadósság- és közpénzkezelés megvalósítása. Rendeltee a közfeladatok finanszírozása, a hatékony előirányzat- és pénzgazdálkodás, valamint az államadósság kezelése.

A kincstári rendszert az Államadósság Kezelő Központ Zártkörűen Működő Részvénytársaság és a Magyar Államkincstár alkotja.



15. ábra: A kincstári rendszer szervezetrendszerének összehasonlítása⁴³

2.3.1. AZ ÁLLAMADÓSSÁGKEZELÉS FŐBB KÖVETELMÉNYEI ÉS MÓDJAI

Az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdése alapján a költségvetési bevételek és kiadások a központi költségvetésről szóló törvényben – mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja – csak olyan mértékben állapíthatók meg, amelyek az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazzák. A Gst.⁴⁴ alapján az államadósság részét képezi az államháztartás központi alrendszerének, az államháztartás önkormányzati alrendszerének és a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek egymással szembeni kötelezettségeinek kiszűrésével számított valamennyi adósság.⁴⁵ A nem túlköltekező költségvetési pozíció az ésszerű, takarékos gazdálkodást folytató állam és a kiszámítható államháztartási bevételi politika eredménye. Közpénzekkel körütekintően, átláthatóan, szabályosan és teljesítményorientáltan kell gazdálkodni. A jó gazdasági növekedési adatok és a 3% alatti költségvetési hiány tartása a GDP-arányos államadósság mértékének legcélravezetőbb csökkentési módja.

Az **államháztartási hiány finanszírozásának** alapelve a mai európai szabályozás szerint az, hogy a központi bankok monetáris függetlenségét megőrizze mint az árstabilitás fenntartásának intézményi biztosítékát, azaz a monetáris függetlenség egyik tényezőjeként a kormányok nem vehetnek fel hitelt a központi bankoktól: tilos a költségvetés közvetlen jegybanki finanszírozása. A jegybanktörvény⁴⁶ összhangban van ezzel a szabályozással. A fejlett tőkepiaccal és tőkeerős bankrendszerrel jellemezhető gazdaságokban a jegybanki függetlenség szoros értelmezése kevesebb gondot okoz a reálgazdaság fejlődése és a növekedési célú kormányzati politika felől nézve, a mi viszonyaink között azonban gyakran ellentmondásba kerül a jegybanki politika antiinflációs törekvése és a gazdaságfejlődés tágabb célrendszere. A hiányt azonban szokásosan piaci módon és feltételekkel a belföldi pénzpiacokról, államkötvények és kincstárjegyek kibocsátásával finanszírozzák. A deficit mindemellett finanszírozható a külföldi pénzpiacokról is, hitelfelvétel és kötvények

⁴³ Forrás: készítette dr. Kaibás Gábor Márk a tananyag 2021. évi hatályosításához

⁴⁴ Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény

⁴⁵ Gst. 2. §-a

⁴⁶ A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény

kibocsátása útján. Ez előnyös lehet, ha a devizaadósság kamata kisebb vagy a tartozás lejáratára hosszabb, mint a hazai pénzpiacokról történő forrásszerzés esetében, de hátrányos, ha a visszafizetésig a nemzeti valuta jelentősen leértékelődik. Ilyenkor a lejáró devizaadósság törlesztése vagy megújítása tetemes költséggel járhat. Ezért cél az adósság hazai forrásokból történő finanszírozása.

Az **adósságkezelési stratégia** feladata, hogy kidolgozza az államadósság összetételének, lejárat szerkezetének optimális arányait, amelyek mellett minimalizálhatók a költségek, javítható a finanszírozás biztonsága az állampapírok lejárat hosszának növelése vagy időbeni szétterítése útján. Magyarországon történelmi okokból hagyományosan, az 1990-es évek elejéig a külföldi hiteleket a Magyar Nemzeti Bank vette fel a saját nevében, és kölcsönözte tovább kedvező kamatozású forint-hitelek formájában a központi költségvetésnek: a nyugati pénzügyi körök a kommunista államok kormányaival kevésbé voltak hajlandóak hitelügyletet kötni, mint a központi bankokkal (noha persze azok is szoros politikai kontroll alatt álltak, mint minden fontos közintézmény). Így a külföldi államadósság a Magyar Nemzeti Bank mérlegében szerepelt, ebből a tényből azonban egy sor elszámolási probléma származott.

Bár az államháztartás alrendszerében minden pénzmozgásról el kell számolni, a többlet hasznosításához, illetve a hiány finanszírozásához kapcsolódó pénzügyi műveletek nem szerepelhetnek az egyenleget meghatározó költségvetési bevételek és kiadások között: ezek úgynevezett „vonal alatti tételek”. Ezzel szemben az államháztartás, illetve alrendszerei által nyújtott hiteleket, illetve ezek visszatérüléseit „vonal felett”, a költségvetési bevételek és kiadások között kell számba venni. Ez a gyakorlat a Nemzetközi Valutaalap által kidolgozott GFS pénzügyi statisztikai rendszer elveit követi, és abban a tekintetben is megfelel annak, hogy a bevételek és kiadások az adott év pénzmozgásait tükrözik. Megállapítható tehát, hogy az államháztartási elszámolások – ahogy maga a központi költségvetésről szóló törvény is – **pénzforgalmi szemléletűek**, vagyis a tényleges pénzügyi teljesítés szerinti szemléletben készülnek, és a mérlegek az adott évi gazdálkodást a hiányhoz vagy többletkezeléshez kapcsolódó finanszírozási célú műveletektől megtisztítva mutatják be az adott évben végbemenő pénzmozgások számbavételével. A magyar költségvetési rendszerben egyébként csak 1996-tól kezdve valósultak meg tisztán az ismertetett elvek. 1994-ig a bevételek és kiadások még tartalmazták a hitelfelvételeket és hiteltörlesztéseket, és még 1995-ben is a bevételek között szerepeltek a hitelfelvételek.

Ma a magyar állampapírpiacon kedvező jelenség a hazai megtakarítások államadósságkezelésbe történő bevonása. A lakosság aktivizálódásának alapja egyrészt az ország stabilabb, kiszámíthatóbb gazdaságpolitikája, másrészt a lakossági jövedelmek megképződésének és háztartáson belül tartásának lehetősége.

Az államháztartás központi alrendszere finanszírozási igényének teljesítése és meghatározott adósságot keletkeztető ügylet⁴⁷ kezelése érdekében az állam nevében végzett pénzügyi műveletekről az államháztartásért felelős miniszter az **Államadósság Kezelő Központ Zártkörűen Működő Részvénytársaság**, mint az állam 100%-os tulajdonában álló, egyszemélyes zártkörűen működő részvénytársaság útján gondoskodik, amelynek részvényei névre szólók és forgalomképtelenek, a tulajdonosi jogokat az állam nevében az államháztartásért felelős miniszter gyakorolja. Ennek keretében az Államadósság Kezelő Központ Zártkörűen Működő Részvénytársaság

- szervezi az államháztartás központi alrendszere adósságának terhére elszámolandó állampapír-kibocsátást, hitelfelvételt és adósságátvállalást, továbbá gondoskodik az azokhoz kapcsolódó kifizetések teljesítéséről,

⁴⁷ Például hitel, kölcsön felvétele, átvállalása, hitelviszonyt megtestesítő értékpapír forgalomba hozatala, visszavásárlási kötelezettség kikötésével megkötött adásvételi szerződés eladóként való megkötése, fedezeti betétkibocsátás.

- elkészíti a központi költségvetés éves és középtávú finanszírozási tervét, kidolgozza az adósságfinanszírozási stratégiáját,
- gondoskodik az állam átmenetileg szabad pénzeszközeinek kezeléséről,
- szervezi a másodlagos állampapírpiacot,
- elemzi az adósságszolgálat és az állampapírpiac folyamatait.

2.3.2. A MAGYAR ÁLLAMKINCSTÁR OPERATÍV LIKVIDITÁSMENEDZSMENTJE

2.3.2.1. A Magyar Államkincstár jogállása és főbb feladatai

A Magyar Államkincstár az államháztartásért felelős miniszter irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv. Az államháztartás alrendszerei költségvetése végrehajtásának pénzügyi lebonyolításával és finanszírozásával összefüggő, központi kezelést igénylő feladatokat a Magyar Államkincstár és az Államadósság Kezelő Központ Zártkörűen Működő Részvénytársaság látja el.

A Magyar Államkincstár a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásával összefüggésben **nyilvántartja a költségvetési előirányzatokat, vezeti azok változásait és teljesülését**, továbbá azokhoz kapcsolódó **pénzforgalmi műveleteket végez** az Áht.-ban meghatározott ügyfélkör tekintetében. A Magyar Államkincstár ennek keretében jogosult⁴⁸ pénzforgalmi szolgáltatások nyújtására, ideértve a fizetési számla vezetését és a készpénz nélküli fizetési forgalom lebonyolítását. Az államháztartás központi alrendszere tekintetében ehhez kapcsolódóan a költségvetési kiadások teljesítésére irányuló pénzügyi lebonyolítási feladatokat is végez.

A Magyar Államkincstár az államháztartás alrendszereibe sorolt szervek költségvetései végrehajtásának pénzügyi lebonyolításával és finanszírozásával összefüggő, központi kezelést igénylő feladatokon túl jogszabályban meghatározott további feladatokat is ellát. Ennek keretében **nyilvános és közhiteles nyilvántartást vezet** (törzskönyvi nyilvántartás) a költségvetési szervekről, a helyi önkormányzatokról, a nemzetiségi önkormányzatokról, a többcélú kistérségi társulásokról, a jogi személyiségű társulásokról, a térségi fejlesztési tanácsokról és jogszabály alapján a költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó szabályokat alkalmazó egyéb jogi személyekről. A Magyar Államkincstár a helyi önkormányzat, a helyi nemzetiségi önkormányzat, a többcélú kistérségi társulás és a nem állami intézmény fenntartója részére folyósított normatív hozzájárulásokkal, támogatásokkal kapcsolatos adatszolgáltatási, folyósítási és ellenőrzési feladatokat végez. A Magyar Államkincstár **végzi** a központi költségvetésből finanszírozott **családtámogatási és fogyatékosági ellátások** megállapítását, **finanszírozását**. A Magyar Államkincstár **működteti a központosított illetményszámfejtési rendszert**, valamint az ehhez kapcsolódó adó- és járulékszámolás meghatározott feladatait. A költségvetési támogatásokkal összefüggésben közreműködik egyes hazai és európai uniós forrásból nyújtott pályázatok végrehajtásában, ellenőrzésében, illetve az azokhoz kapcsolódó pénzforgalmi feladatok ellátásában, valamint a költségvetési támogatások nyomon követése érdekében működteti az országos támogatási és monitoring rendszert.

A Magyar Államkincstár **befektetési és kiegészítő befektetési szolgáltatást nyújt az állam által kibocsátott, hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok körében**. E körben a Magyar Államkincstár jogosult⁴⁹ az állam által kibocsátott hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok tekintetében befektetési

⁴⁸ Az Áht. 76. §-a alapján.

⁴⁹ Az Áht. 76. §-a alapján.

szolgáltatási⁵⁰ és kiegészítő befektetési szolgáltatási tevékenység⁵¹ végzésére. Megbízások felvételét és továbbítását, azok végrehajtását, valamint saját számlás kereskedést folytathat, továbbá ügyfélszámlát és értékpapírszámlát vezethet értékpapírok nyilvántartására.⁵² Mindezek mellett a Magyar Államkincstár jogosult – díjazás ellenében – a kárpótlási jegyek őrzésével és kezelésével kapcsolatos feladatok ellátására is.⁵³

A Magyar Államkincstár látja el a **hatósági letétek őrzését, kezelését**. A hatósági letétek egy részét eredetben (amikor a letétbe helyező ezt külön kiköti) őrzi, más részét számlán (forint- vagy devizaszámlán) tartja nyilván a Magyar Államkincstár. A hatósági letét lehet bűnügyi letét, vámhatóságtól átvett, visszatartott készpénz, gyámletét, hagyatéki letét, zárolt valuta, illetve zárolt aranyletét. A hatósági letétek kiadása hatósági határozat alapján, illetve a letevők írásbeli megkeresésére, a letétek kiszolgáltatathatóságának jogi véleményezése és jóváhagyása alapján teljesíthető. A Magyar Államkincstár ellátja a költségvetési felügyeleti rendszer – költségvetési felügyelő – működtetésével kapcsolatos feladatokat. Nyomon követi a megváltozott munkaképességűek munkáltatói foglalkoztatásához nyújtott költségvetési támogatások ellenőrzési rendszereit.

A Magyar Államkincstár **közreműködik** a központi költségvetésből finanszírozott **pályázatok támogatásának**, valamint az Európai Unió által biztosított források **pénzügyi lebonyolításában és ellenőrzésében**. Mindezek mellett elvégzi az állam nemzetközi pénzügyi és fejlesztési intézményekkel való együttműködésével, tagságával összefüggő kötelezvények kezelésével és a fizetési kötelezettség teljesítésével kapcsolatos lebonyolítási feladatokat.

2.3.2.2. Az államháztartás finanszírozási és pénzforgalmi rendje

Az államháztartás finanszírozási rendje alatt azt a folyamatot értjük, amelynek keretében a Magyar Államkincstár az államháztartás bevételeinek és kiadásainak elszámolására szolgáló előirányzatokat – azok célja és funkciója szerint – finanszírozza.

A Magyar Államkincstár az államháztartás alrendszerének finanszírozásában való közreműködése során intézményfinanszírozást végez. Ennek során az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szerv részére előirányzat-felhasználási keretet nyit. Az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szervek a megállapított havi előirányzat-felhasználási keret terhére gazdálkodhatnak.

A Magyar Államkincstár a havi előirányzat-felhasználási (támogatási) keretet automatikusan állapítja meg és vezeti át a fejezeti elosztási számlákon keresztül költségvetési szerv előirányzat-felhasználási keretszámlájára, a fejezetet irányító szerv előzetes jóváhagyásával. A működési előirányzatok (személyi juttatások, munkaadókat terhelő járulékok és szociális hozzájárulási adó, dologi kiadások, ellátottak pénzbeli juttatása, egyéb működési célú kiadások) finanszírozása **időarányosan**, havi egyenlő részletekben, míg a felhalmozási előirányzatok (beruházások, felújítások, egyéb felhalmozási kiadások) finanszírozása **teljesítésarányosan** történik. A központi költségvetés minden más előirányzata (így például a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak előirányzata és az elkülönített állami pénzalapok előirányzata) tekintetében a finanszírozás a felhasználás ütemezését tartalmazó **előirányzat-felhasználási terv alapján** – általában havi bontásban – történik.

⁵⁰ A befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól szóló 2007. évi CXXXVIII. törvény (Bszt.) 5. § (1) bekezdés a)–c) és g) pontja szerinti.

⁵¹ A Bszt. 5. § (2) bekezdés a) és b) pontja szerinti.

⁵² Az Áht. 113/A76. §-a, valamint a Bszt. alapján.

⁵³ Az Áht. és a Bszt. 5. §-a alapján.

Kivétel ez alól a fejezeti kezelésű előirányzatok finanszírozása, ahol az előirányzat-felhasználási keretet egy összegben a költségvetési év utolsó kincstári napján kell folyósítani.⁵⁴

A Magyar Államkincstár látja el a helyi önkormányzat és nemzetiségi önkormányzat központi költségvetésből történő finanszírozásával kapcsolatos lebonyolítási feladatokat is, és a helyi önkormányzatok esetében ezzel összefüggésben a támogatások igényléseinek, elszámolásainak felülvizsgálatát, az előirányzat-nyilvántartási tevékenységet, valamint az önkormányzatok nettó finanszírozását, illetve a nem nettó módon utalandó támogatások folyósítását. A helyi önkormányzatok és intézményeik finanszírozása a központi költségvetés IX. fejezetében biztosított forrásból, a helyi önkormányzatokon keresztül történik. A Magyar Államkincstár által utalt állami támogatásokat az önkormányzatok igénylik és számolják el, az önkormányzati intézmények – a megyei önkormányzatok kivételével – nincsenek közvetlen finanszírozási kapcsolatban a Magyar Államkincstárral, az intézmények finanszírozását az önkormányzati hivatalok látják el.⁵⁵

A Magyar Államkincstár **nettó finanszírozási rendszert működtet**, vagyis a kifizetéseket adók és járulékok levonását követően teljesíti. Ehhez kapcsolódóan teljesíti az államháztartás alrendszereibe tartozó költségvetési szerveknek a személyi juttatásokat és egyéb kifizetéseket terhelő, illetve azokkal összefüggésben felmerülő és az állami adóhatóság felé minden hónapban teljesítendő **közteherbefizetési kötelezettségét**.⁵⁶ A közteherbefizetési kötelezettség a nettó finanszírozás keretében az intézmény előirányzat-felhasználási keretszámlájának Magyar Államkincstár általi megterhelésével teljesül.⁵⁷

A Magyar Államkincstár vezeti a kincstári kör és a kincstári körön kívüli számlatulajdonosok jogszabályban meghatározott számláit, a számlaforgalomhoz kapcsolódóan pedig készpénzforgalmi szolgáltatást nyújt, ezzel biztosítva a készpénzellátást a kincstári kör, a pénzforgalmi számlatulajdonosok és a Magyar Államkincstárnál értékpapír-nyilvántartási számlával rendelkező ügyfelek részére, ellátja továbbá a kincstári kártyával kapcsolatos feladatokat. Kincstári körbe tartozik az államháztartás központi alrendszerébe tartozó valamennyi jogi személy és előirányzat. A kincstári kör fizetési számlái – a lakásépítés és lakásvásárlás munkáltatói támogatására szolgáló számla, a nemzetbiztonsági szolgálatok alapfeladatai ellátásához nélkülözhetetlen speciális kiadások teljesítéséhez szükséges számla – a Magyar Államkincstár engedélye esetén a hitelintézetnél vezetett devizaszámla kivételével kizárólag a Magyar Államkincstárnál vezethetők. A Magyar Államkincstárnak a kincstári körbe tartozó személyek kiadásainak teljesítése során szavatolnia kell a **kincstári egységes számla** likviditását, illetve a készpénzgazdálkodással, a fizetési kötelezettségek teljesítésével és a követelések érvényesítésével, valamint az államadósság kezelésével és megújításával összefüggő feladatok ellátását. Lényegében a kincstári számla folyamatos likviditásának biztosítását jelenti a központi költségvetés finanszírozása. Éppen ezért a Magyar Államkincstár a Magyar Nemzeti Banknál vezetett kincstári egységes számlán helyezi el a kincstári körbe tartozó személyek és előirányzatok, valamint a kincstári körön kívüli számlatulajdonosok pénzállományát. Ezzel hatékonyabb gazdálkodás és likviditási megtakarítás érhető el. A Magyar Államkincstár

⁵⁴ A központi költségvetési szerv finanszírozását l. Áht. 81. § (1) bekezdése és Ávr. 128. § (1) bekezdése, a fejezeti kezelésű előirányzat tekintetében l. Ávr. 132. § (1) bekezdése, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai tekintetében l. Áht. 82. § (1) bekezdése, az elkülönített állami pénzalapok tekintetében l. Ávr. 133. § (4) bekezdése.

⁵⁵ A helyi önkormányzatok számlavezetésének szabályait – az egyéb gazdálkodási előírásokhoz hasonlóan – az Áht. szabályozza. A települési önkormányzatok, a nemzetiségi önkormányzatok és a társulások fizetési számláikat választásuk alapján egy belföldi hitelintézetnél vagy a Magyar Államkincstárnál vezethetik. A költségvetési szerveik kötelesek az irányító szervük által választott számlavezetőnél vezetni számláikat. A települési önkormányzatok túlnyomó része hazai pénzintézeteknél vezeti számláit, de a nagyobb külföldi bankoknak is jelentős részesedésük van ezen a piacon.

⁵⁶ Áht. 44. § (1) bekezdése.

⁵⁷ Áht. 81. § (4) bekezdése, Ávr. 62/D § (6) bekezdése.

kizárólagos joggal rendelkezik a kincstári egységes számla felett. A kincstári körön belüli fizetések a kincstári egységes számla pénzállományát nem érintik, mert e tranzakciókat átvezetéssel bonyolítják le. A kincstári körön kívül végzett műveletek esetében azonban tényleges pénzmozgás követi a bevételek és kiadások alakulását.

A Magyar Államkincstár a likviditásmenedzsment keretében folyamatosan figyelemmel kíséri a bevételek alakulását és ennek figyelembevételével biztosítja a kiadások rendelkezésre állását, a kincstári kör részére történő számlavezetés során pedig **végrehajtja** a kiadások teljesítésére és a bevételek beszedésére irányuló **pénzügyi lebonyolítási feladatokat**. A Magyar Államkincstár ehhez kapcsolódóan **kiemelt előirányzati mélységű nyilvántartást vezet az előirányzatokról (kincstári előirányzatnyilvántartás)** és a költségvetési kiadások tényleges teljesítésekor – az Áht.-ban meghatározott körben – **likviditási és előirányzat-fedezeti, valamint alaki, formai és pénzügyi ellenőrzést végez**. Az előbbi a központi költségvetésről szóló törvény, az elemi költségvetés adatai, valamint a költségvetési év során az Országgyűlés és az Áht. vagy a központi költségvetésről szóló törvény alapján a Kormány, a fejezetet irányító szerv vezetője és a költségvetési szerv vezetője által végrehajtott előirányzat-módosításokon alapul. Az utóbbi esetében vizsgálja a rendelkezésre álló likvid fedezet meglétét, a szabályszerűen utalványozott⁵⁸ kiadásokat pedig ennek terhére teljesíti. A likviditási fedezet vizsgálata során vizsgálni kell, hogy a terhelendő fizetési számlán van-e elegendő fedezet a megbízás teljesítéséhez, az előirányzati fedezetvizsgálat során pedig azt, hogy a kiadási előirányzathoz rendelkezésre áll-e a kiadás teljesítéséhez szükséges előirányzat (a kiemelt előirányzat terhére vállalt kötelezettségek összege ugyanis csökkenti a kiadási előirányzat szabad keretét).

A kincstári kör és a kincstári körön kívüli számlatulajdonosok devizaeszközei kezelésére a Magyar Államkincstár devizaszámlát vezet. A kincstári körbe nem tartozó kincstári ügyfelek részére vezetett pénzforgalmi számlák, a fedezetbiztosítási számlák, illetve a kincstári körbe tartozók számlavezetése után a kincstár jogosult díjat felszámolni.⁵⁹

A Magyar Államkincstár útján valósul meg az államadósságot keletkeztető ügyletek kormányzati kontrollja. A Gst. alapján 2012. január 1-jétől az önkormányzatok (ideértve a helyi és nemzeti önkormányzatokat, azok jogi személyiségű társulásait, valamint a térségi fejlesztési tanácsokat), továbbá a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetnek nem minősülő, 100%-os önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaság, valamint az ilyen gazdasági társaság 100%-os tulajdonában álló gazdasági társaság adósságot keletkeztető ügyletet – a Gst.-ben meghatározott ügyletek kivételével – csak a Kormány hozzájárulásával vállalhatnak. A Kormány ezzel igyekszik elejét venni az önkormányzati alrendszer újabb jelentős mértékű eladósodásának. E folyamat keretében az önkormányzatoknak minden év elején adatszolgáltatást kell teljesíteniük az adott évben tervezett, adósságot keletkeztető ügyleteikről, az év során pedig kérelmet kell benyújtaniuk az általuk megkötni szándékozott, adósságot keletkeztető ügyleteikhez. A helyi önkormányzatok úgy az előzetes adatszolgáltatásaikat, mind pedig kérelmeiket a Magyar Államkincstár informatikai rendszerén keresztül, elektronikusan nyújthatják be. A Magyar Államkincstár, illetve a fővárosi és megyei kormányhivatalok végzik a kérelmek felülvizsgálatát és hiánypótlását, az engedélyt – a helyi önkormányzatokért felelős miniszter és az államháztartásért felelős miniszter előterjesztése alapján – a Kormány adja meg.

⁵⁸ Lásd részletesebben a közigazgatási szakvizsga Általános közigazgatási ismeretek kötelező vizsgatárgy III. modul *Általános államháztartási ismeretek* című tananyagában.

⁵⁹ Díjfizetés alól mentesek: a nemzetgazdasági számlák, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai részére vezetett számlák, a pénzforgalmi lebonyolítási számlák, bizonyos központi költségvetési szervek irányító szerve részére vezetett számlák, a családtámogatási folyószámlák és a fedezetkezelői számlák.

3.

MONETÁRIS KORMÁNYZÁS

AZ ÁLLAMPÉNZÜGYEK NÉHÁNY FONTOS INTÉZMÉNYÉNEK ÁTTEKINTÉSE UTÁN MOST MEGVIZSGÁLJUK AZT A PÉNZÜGYI KÖZVETÍTŐ KÖZEGET, AMELYET A PÉNZÜGYI INTÉZMÉNYEK, BIZTOSÍTÓK ÉS TŐZSDÉK ALKOTNAK. EBBEN A FEJEZETBEN A MAGÁNPÉNZÜGYEK TERÉN BETÖLTÖTT ÁLLAMI FELADATOK ELLÁTÁSÁRÓL, A MONETÁRIS POLITIKA CÉLJAIRÓL, INTÉZMÉNYEIRŐL ÉS ESZKÖZEIRŐL SZERZÜNK ISMERETET. EZ A FEJEZET TÁRGYALJA A MAGYAR NEMZETI BANK JOGÁLLÁSÁT, FELADATAIT, VALAMINT A PÉNZ-, TŐKE- ÉS BIZTOSÍTÁSI PIAC FELÜGYELETÉNEK INTÉZMÉNYI ÉS IGAZGATÁSI KÉRDÉSEIT IS. MEGISMERKEDÜNK A PÉNZÜGYI RENDSZER FŐBB SZEREPLŐINEK RENDELTETÉSÉVEL ÉS A PÉNZÜGYI SZOLGÁLTATÁSOK VÉGZÉSÉNEK JOGI ALAPJAIVAL. CÉLUNK, HOGY AZ OLVASÓ MEGÉRTSE, MILYEN OKOK ÉS TÉNYEZŐK MIATT SZÁMÍT „VESZÉLYES ÜZEMNEK” A PÉNZÜGYEK VILÁGA, ÉS MELYEK AZ ÁLLAM TEENDŐI A PÉNZÜGYI INTÉZMÉNYRENDSZER STABILITÁSÁNAK SZAVATOLÁSA TERÜLETÉN.

3.1. A PÉNZÜGYI PIAC RENDSZERÉNEK ALAPRENDELTTETÉSE ÉS INTÉZMÉNYEI

3.1.1. A PÉNZÜGYI PIAC RENDSZERÉNEK ALAPJAI

A **pénzügyi piac rendszerén** azt az intézményegyüttest értjük, amely kapcsolatot teremt egyfelől a rövidebb vagy hosszabb futamidőre létrehozott (nélkülözhető) megtakarítások létrehozói, másfelől pedig a pénz ideiglenes és tartós felhasználói között, vagyis **a pénzügyi piac rendszere a pénzügyi rendszer olyan alrendszere, ahol a pénz használati joga cserél gazdát meghatározott feltételekkel, megszabott időre.** Az 1929–1933-as világgazdasági válság következményeként előálló fokozottabb állami szerepvállalás keretein belül a pénzügyi piac rendszere biztonságosságának garantálására való törekvés a pénzügyi piac rendszere két változatának kialakulásához vezetett. Az Amerikai Egyesült Államokat, az Egyesült Királyságot és a második világháború utáni Japánt szokták az egyik típushoz sorolni, ahol a szakosított hitelintézetek rendszerében jellemzően önálló **betétgyűjtő** (hitelnyújtó, számlavezető) **feladatokat ellátó hitelintézetek** – amelyek kockázatvállalási képességét a törvények korlátozzák – és önálló **beruházási** (investment) **bank** típusú hitelintézetek működnek, amelyek kötvénykibocsátásokra, üzleti befektetésekre és egyéb, viszonylag kockázatos ügyletekre szakosodnak. Ezzel szemben az Európában meghatározó **univerzális hitelintézetek** saját szervezetükön belül mindkét típusra jellemző műveleteket végezhetnek. A német vagy francia hitelintézetek hagyományosan nagy szerepet játszanak a cégek tartós tőkeellátásának megszervezésében, mivel ezekben az országokban a tőzsde a vállalati tőkeszerzés intézményeként sokáig másodlagos jelentőségű volt. Az angolszász országokban viszont a betétgyűjtő hitelintézetek hagyományosan távol maradnak⁶⁰ a nagyobb kockázattal – és nagyobb potenciális nyereséggel –

⁶⁰ Teljes körűen már nem maradnak távol, bár jellemzően még mindig nagyobb a távolság, mint a kontinentális Európában. A szigorú korlátok enyhültek, ugyanis például a Glass–Steagall Act (az 1929–33-as válság után létrehozott szigorú amerikai banki szabályozás) eltörlésével az 1990-es években az USA-ban is megteremtették a lehetőségét a kereskedelmi és befektetési banki tevékenységek együttes végzésének.

járó tőkeműveletektől, az új vállalkozások indítására és a meglevők tőkéjének megemelésére részvények vagy kötvények kibocsátásával rendelkezésre állnak a beruházási hitelintézetek, a pénzügyi vállalkozások és az értéktőzsdék. Idővel azonban fokozatos közeledés mutatkozott e két banki típus között. Ma a legtöbb országban vagy eleve univerzálisak a hitelintézetek, vagy ilyen irányba halad az ország pénzügyi intézményrendszerének szabályozási filozófiája. Az 1991-ben megalkotott magyar pénzügyi törvény átvett bizonyos alapelveket az angolszász felfogásból. Például azzal, hogy a betétgyűjtő hitelintézetek közvetlenül nem, csak önálló jogi személyként létrehozott vállalkozásaikon keresztül végezhetnek brókeri és egyéb tőkepiaci tevékenységet. Viszont kezdetől fogva érvek hangoztak el az univerzális rendszer érvényesítése mellett, és mára az utóbbi évek jogfejlődése, illetve üzletpolitikai mozgásai következtében **a magyar bankrendszer az univerzális rendszerhez sorolható.**⁶¹ A nagy szervezeti méretből azonban nagy bajok is származhatnak, amint azt a 2007–2009-es nemzetközi pénzügyi válság megmutatta: a hatalmas méretű befektetési bankok vagy csődbe mentek, vagy állami védelmet kértek, illetve átalakultak kereskedelmi bankká. A 2007 után kibontakozó pénzügyi zavarok az Amerikai Egyesült Államokban egy sor befektetési és kereskedelmi bank csődjéhez vagy átalakulásához vezettek. Emiatt megerősödően van az a felfogás, hogy a pénzügyi rendszer kockázatának mérsékléséhez korlátozni kellene a szereplők méretét. A fejlemények pedig újabb nyomatókat adtak a nemzetközi szintű prudenciális szabályozási erőfeszítéseknek, így például az úgynevezett bázei bankfelügyeleti ajánlások normatív szabályozó eszközökben történő meghatározásának. A kormányzati és nemzetközi szinteken meghozott döntések, szabályozási törekvések érvényesítése a bankmenedzsment által koordinált sikeres banki üzletvitel alapja. A **pénzügyi piac rendszerének szabályozása** összetett szakterületté vált. A 2007 óta tartó nemzetközi válságkezelésben új szerepet kap az állam. A konszolidáció megteremtése érdekében indokolt, hogy a pénzügyi piac rendszerének intézményeit a figyelem középpontjába állítsa az állam, azokat intenzíven szabályozza és működésüket ellenőrizze, ezzel gátolva az újabb piaci kudarcok kialakulását. A kereskedelmi bankok szabályozása jelentős mértékben jegybanki mechanizmusokon keresztül történik. Fontos szabályozó hatóság a mikroprudenciális és makroprudenciális felügyeleti jogkört egyaránt gyakorló Magyar Nemzeti Bank. A kereskedelmi bankok eredményes szabályozása azonban csak adott történelmi és nemzetközi kontextusban értelmezhető. A normatív bankszabályozási gyakorlatok (free bankig szemlélet) az elmúlt években kudarcra vezettek. A pénzpiacok globalizálódása fontos szabályozó elemmé tette a nemzetközi pénzügyi intézményeket (Nemzetközi Valutaalap, Világbank), a nemzetközi hitelminősítő cégeket, majd később, a gazdasági válság elmélyülésével – és a rá adott válaszok tükrében – a pénzpiacok meghatározó szabályozó intézményeivé váltak a kormányok, a világgazdasági integrációs szervezetek vezető testületei.⁶²

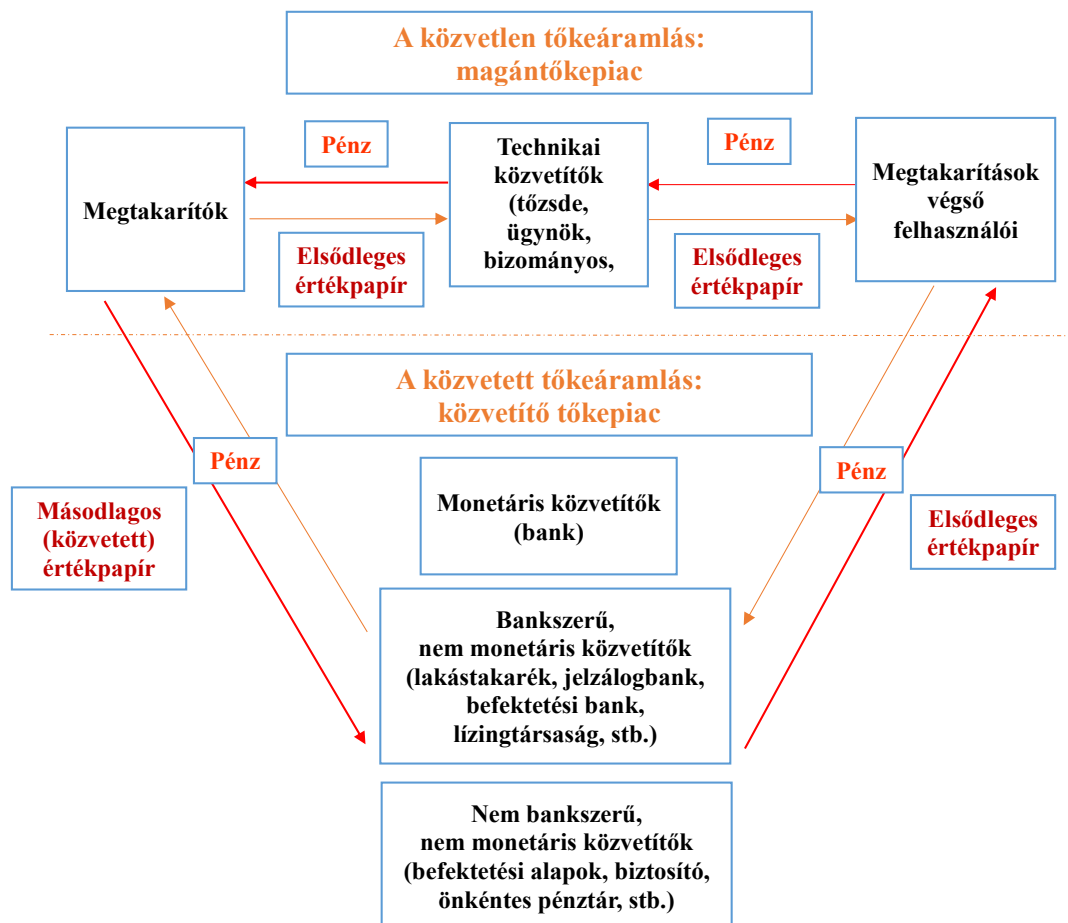
Annak megfelelően, hogy a megtakarítók és a beruházók, a megtakarítások felhasználói között milyen jellegű és lejáratú ügyletek kötődnek, **a pénzügyi piac szokásosan két részre osztható: a pénzpiacon** a pénzügyi műveletek időtartama és a gazdasági tartalma alapján a rövid (egyévesnél rövidebb) lejáratú kölcsöntőkéek forognak, míg a **tőkepiacon** a hosszabb lejáratú vagy lejárat nélküli kölcsöntőkéek⁶³ átcsoportosítása történik. A tőkepiac a jövedelmükből tartósan megtakarítók és a

⁶¹ E módosulásban szerepet játszik az is, hogy az utóbbi időben világszerte és nálunk is egyre nagyobb piaci részesedésre tettek szert a nem monetáris közvetítők. A hagyományos banki pénzközvetítés aránya így jelentős mértékben csökken, és ez ellen a bankok maguk is tevékenységeik kibővítésével (univerzálissá tételével) kívánnak fellépni. Megmaradt ugyan a modern gazdaságokban a szinte családias posta-takarékpénztár, a helyi ügyekkel foglalkozó takarékszövetkezet, de a pénzügyi rendszer mérleg-főösszegének zöme mindinkább a kevés számú nagybankra és intézményi befektetőre jut.

⁶² Bővebben: Prof. Dr. LENTNER Csaba: *Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi fogyasztóvédelem*. Budapest, Nemzeti és Közszerológiai Tankönyvkiadó, 2013, I. és X. fejezetek (áttekintés szintjén).

⁶³ Illetve nem csak kölcsöntőkéek (főleg az angolszász rendszerben), mert például egy részvény lejegyzése esetén a tőkét véglegesen adja át a befektető a vállalatnak, ami nem kölcsön.

tőkehiányukat piaci úton kielégítők között közvetít. Szokás külön is definiálni az értékpapírpiacon, amely a pénzügyi műveletek közül azokat foglalja magába, amelyeket értékpapír, vagyis vagyoni követelést megtestesítő forgalomképes okirat (vagy mindinkább számlakövetelés, elektronikus jel) közvetít. Az értékpapírpiacon láthatóan mind a pénzpiac, mind a tőkepiac egy részével közös halmazt alkot. Fogalmi elkülönítését az indokolja, hogy az értékpapír-műveletek szabályozása jogi és intézményi okokból eltér az egyéb pénzügyi műveletektől.



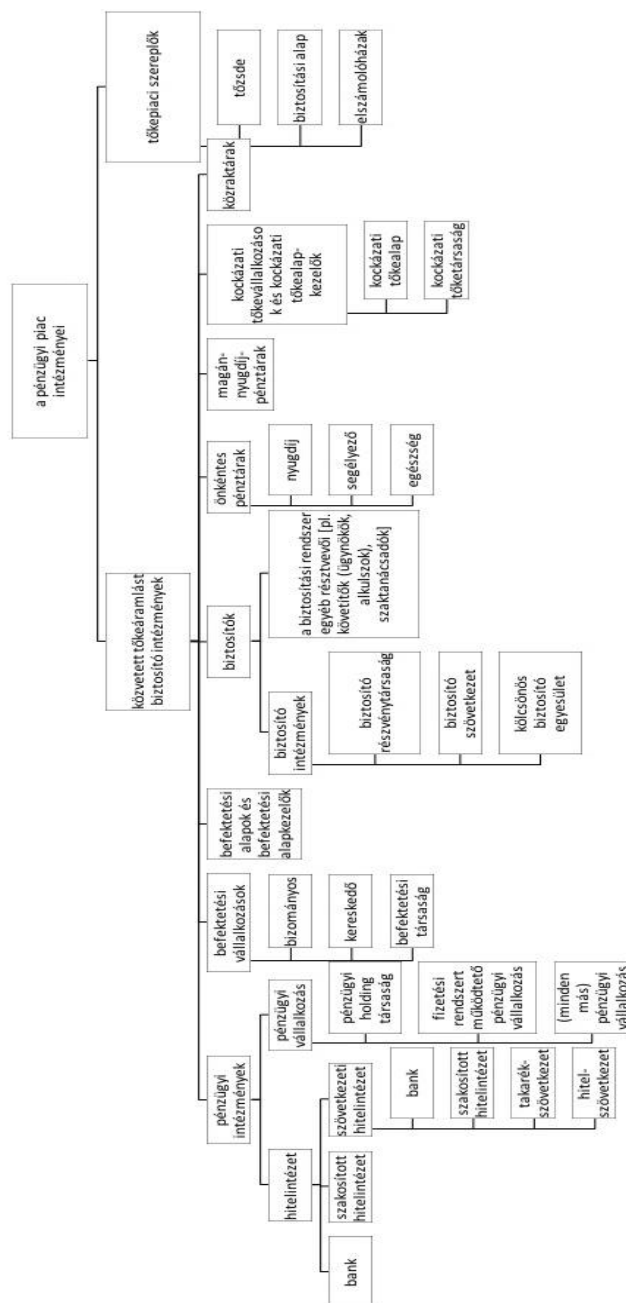
16. ábra: Tőkeáramlás irányai⁶⁴

Ha a pénzügyi piacon a megtakarítók és a felhasználók igényei a finanszírozás lejáratát, a kamat mértékét és egyéb kondíciót illetően egybeesnek, akkor **közvetlen finanszírozásról** beszélünk. Gyakoribb azonban, hogy a megtakarítók és a pénzt felhasználni szándékozók igényei eltérnek egymástól, ilyenkor közbülső finanszírozóra van szükség. Ez a **közvetett finanszírozás** esete: a közvetítő pénzintézetek gyűjtik össze a megtakarításokat, amelyeket a volumenük, a lejáratuk és a kockázatuk alapján átalakítanak. A pénzügyi intézmények a megtakarításokat megfelelő javadal-mazás fejében továbbadják, átvállalják a megtakarítások és a beruházási szándékok között fennálló lejáratilikviditási eltérésekből eredő kockázatokat és költségeket, lehetővé téve így a pénzek hatékony áramlását a két oldal között. A közvetett finanszírozás esetében megkülönböztetünk monetáris és nem monetáris közvetítő intézményeket. **Monetáris közvetítőknek** nevezzük a hitelintézeteket, mert tevékenységük közvetlenül kapcsolódik a forgalomban lévő pénzmenyiséghez, és

⁶⁴ Forrás: készítette dr. Kaibás Gábor Márk a tananyag 2021. évi hatályosításához

lehetőségük van a pénzállomány alakulását befolyásoló bankműveletek elvégzésére. A **nem monetáris közvetítők** közé tartoznak a hitelintézetekhez hasonlóan működő, de hitelt nem nyújtó pénzügyi vállalkozások, így például a finanszírozási társaságok, a befektetési alapok, a biztosítók és a nyugdíjalapok.

3.1.2. A PÉNZÜGYI PIAC INTÉZMÉNYEI ÉS SZABÁLYOZÁSUK

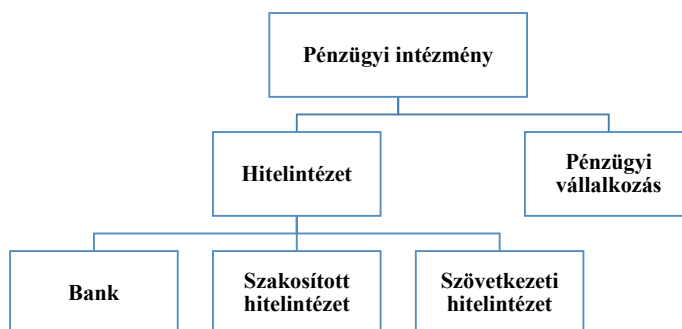


17. ábra: A pénzügyi intézmények⁶⁵

⁶⁵ Forrás: készítette dr. Kaibás Gábor Márk a tananyag 2021. évi hatályosításához

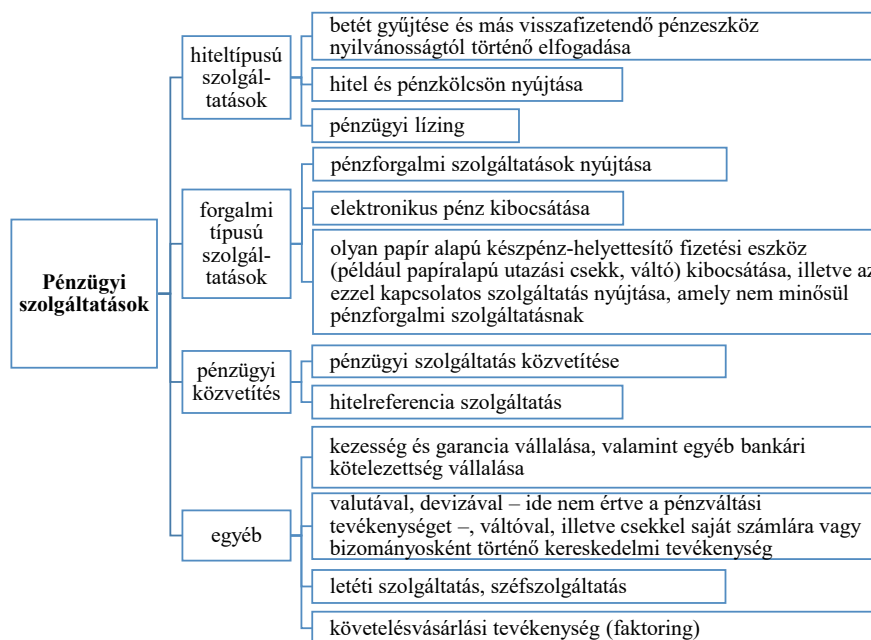
A pénzügyi piac magában foglalja azokat az intézményeket, amelyek pénzügyi közvetítői tevékenységet végeznek. Az intézmények egyes típusainak más és más a funkciója, más és más szolgáltatások nyújtására jogosultak. Az egyes intézmények által nyújtható szolgáltatások körét számos törvény szabályozza, ezek közül témánk szempontjából a legjelentősebb a Hpt.⁶⁶ és a Tpt.⁶⁷ A továbbiakban a pénzügyi piac intézményei közül a két jelentősebb pénzügyi szereplő, a pénzügyi intézmények és a tőzsde jogállását, illetve működését tekintjük át.

3.1.2.1. A pénzügyi intézmény



18. ábra: A pénzügyi intézmény típusai⁶⁸

A Hpt. alapján pénzügyi intézmény a hitelintézet és a pénzügyi vállalkozás, amelyek a Hpt.-ben meghatározott körben végezhetnek pénzügyi szolgáltatásokat. **Pénzügyi szolgáltatás a következő tevékenységek üzletszerű végzése forintban, devizában vagy valutában.**



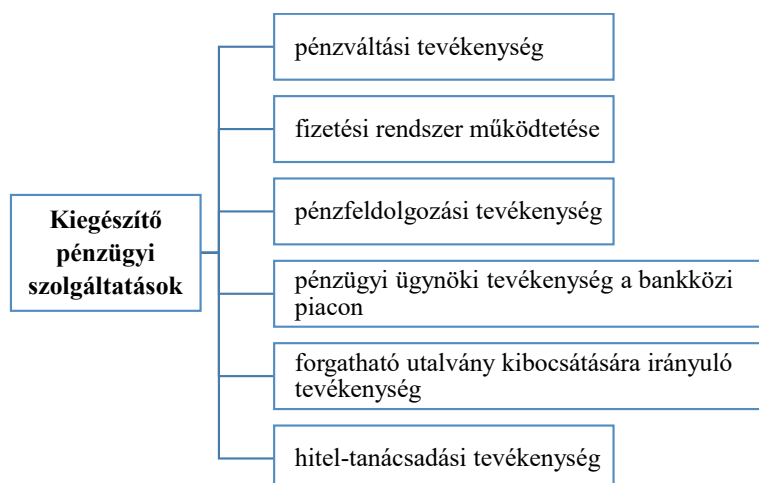
19. ábra: Pénzügyi szolgáltatások⁶⁹

⁶⁶ A hitelintézetek és pénzügyi vállalkozások működéséről szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény.

⁶⁷ A tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény.

⁶⁸ Forrás: készítette dr. Kaibás Gábor Márk a tananyag 2021. évi hatályosításához

⁶⁹ Forrás: készítette dr. Kaibás Gábor Márk a tananyag 2021. évi hatályosításához



20. ábra: Kiegészítő pénzügyi szolgáltatások⁷⁰

Hitelintézet az a pénzügyi intézmény, amely a pénzügyi szolgáltatások közül legalább betétet gyűjt vagy más visszafizetendő pénzeszközt fogad el a nyilvánosságtól, valamint hitelt és pénzkölcsönt nyújt. A hitelintézet bank, szakosított hitelintézet vagy szövetkezeti hitelintézet (takarékszövetkezet) lehet. A **bank** az a hitelintézet, amelyik a betétgyűjtést,⁷¹ hitelt és pénzkölcsönt nyújtását,⁷² valamint a pénzforgalmi szolgáltatás nyújtását üzletszerűen végzi. Kizárólag bank kaphat engedélyt valamennyi pénzügyi szolgáltatás teljes körének végzésére az ügyfélkör korlátozása nélkül. A **szakosított hitelintézet**re külön törvényi szabályozás vonatkozik, ennek megfelelően jogosult pénzügyi szolgáltatás végzésére azzal, hogy nem kaphat engedélyt valamennyi pénzügyi szolgáltatás teljes körének végzésére. A szakosított hitelintézet esetében tehát a tevékenység, az ügyfélkör vagy akár mindkettő korlátozott lehet. Szakosított hitelintézet például a Magyar Fejlesztési Bank, a Magyar Export-Import Bank Zrt., a lakástakarék-pénztár és a jelzáloghitel-intézet. A **szövetkezeti hitelintézet** a hitelreferencia-szolgáltatás kivételével valamennyi pénzügyi szolgáltatást végezhet, a kiegészítő pénzügyi szolgáltatások közül pedig pénzváltási tevékenységet és pénzügyi ügynöki tevékenységet. A hitelszövetkezet tekintetében ügyféli korlátként jelenik meg, hogy a hitelszövetkezet – a pénzváltás kivételével – csak tagjai körében végezheti a pénzügyi szolgáltatásokat és a kiegészítő pénzügyi szolgáltatásokat törvényben rá vonatkozóan meghatározott körét.

Pénzügyi vállalkozásnak minősül az a pénzügyi intézmény, amely a betét gyűjtése és más visszafizetendő pénzeszköz nyilvánosságtól történő elfogadása, pénzforgalmi szolgáltatás nyújtása, elektronikus pénz kibocsátása és pénzváltási tevékenység végzése kivételével egy vagy több pénzügyi szolgáltatást nyújt, illetve fizetési rendszert működtet. Pénzügyi vállalkozás továbbá a pénzügyi holdingtársaság, azaz olyan pénzügyi vállalkozás, amelynek leányvállalata kizárólag vagy döntően pénzügyi intézmény.

A betétgyűjtés, továbbá a hitel és pénzkölcsönt nyújtása a két legalapvetőbb pénzügyi szolgáltatás, amelyek közül tehát néhány kivételtől eltekintve betételfogadást csak a hitelintézet, míg hitel

⁷⁰ Forrás: készítette dr. Kaibás Gábor Márk a tananyag 2021. évi hatályosításához

⁷¹ Betétgyűjtés alatt mások pénzének kamat vagy más hozam ellenében, látra vagy meghatározott időpontra szóló visszafizetési kötelezettséggel történő elfogadását értjük. A betétgyűjtés a pénzügyi intézmény üzletszerű tevékenysége.

⁷² Ezzel szemben a hitelezés során a hitelező egy meghatározott összeget ad át vagy ígér az adósnak, aki annak kamattal vagy anélkül való visszafizetésére vállal kötelezettséget.

és pénzkölcsön nyújtását hitelintézet és pénzügyi vállalkozás egyaránt végezhet. A pénzügyi szolgáltatások és a kiegészítő pénzügyi szolgáltatások kizárólag **engedély birtokában** végezhetőek.

Ha a Hpt. másként nem rendelkezik, kizárólag a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletével kapcsolatos feladatkörében eljáró Magyar Nemzeti Banknak (felügyeleti jogkörében) a Hpt.-ben szabályozott módon kiadott engedélyével végezhető pénzügyi szolgáltatás, valamint kiegészítő pénzügyi szolgáltatás. A Hpt. szabályozza az alapítási engedély, működési engedély, az alapszabály-módosítás, az átalakítás, egyesülés, szétválás és az engedély visszavonásának szabályait, amelyet 2013-tól a mikroprudenciális felügyeleti jogkörben eljáró Magyar Nemzeti Bank gyakorol.

A hitelintézet akkor működik jól, ha a rábízott idegen és saját forrásaival úgy gazdálkodik, hogy fenn tudja tartani azonnali fizetőképességét (likviditását) és mindenkor fizetőképességét (szolvenciáját). A biztonságos működés biztosítása érdekében **a prudens működésre vonatkozó követelményként** a Hpt. számos garanciális feltételt határoz meg.

Ezek a többi között a következők:

- a hitelintézet saját tőkéjének összege nem lehet kevesebb az engedélyezés feltételeként számára előírt jegyzett tőke összegénél,⁷³
- a hitelintézetnek az általa végzett tevékenység kockázatának fedezetét mindenkor biztosító megfelelő nagyságú szavatolótőkével kell rendelkeznie,⁷⁴
- a hitelintézetnek a hitelezési kockázata Hpt.-ben meghatározott számítási módszertan szerint megállapított mértéke 8%-ának megfelelő – a fizetőképesség mérését szolgáló – tőke-megfelelési mutatót kell fenntartania,
- a hitelintézetnek a tárgyévi adózott eredményének 10%-át a tevékenységből eredő veszteségek rendezésére általános tartalékot, továbbá a tevékenységből eredő valamennyi kockázat fedezésére kockázati céltartalékot kell képeznie,
- a hitelintézet rendszeresen értékeli és minősíti eszközeit vállalt kötelezettségeit, valamint egyéb kihelyezéseit,
- a hitelintézet köteles az Országos Betétbiztosítási Alaphoz csatlakozni.

Ha a pénzügyi vállalkozás a hitelintézetre vonatkozóan a Hpt.-ben meghatározott prudenciális követelményeket egyaránt teljesíti, hitelintézettel egyenértékű prudenciális szabályozásnak megfelelő pénzügyi vállalkozásnak minősül.

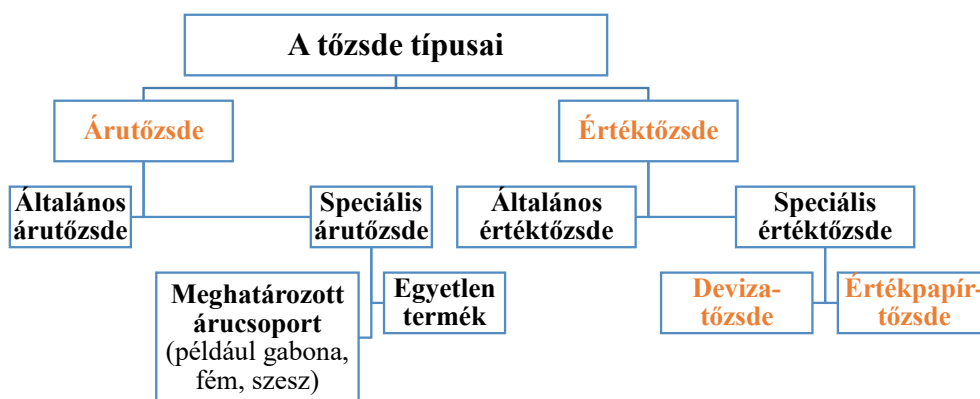
⁷³ Az indulótőke mértékét a Hpt. a pénzügyi intézmények típusai szerint differenciáltan a következőképpen határozza meg: bank esetében kétmilliárd forint, szakosított hitelintézet esetében a rá vonatkozó külön törvényi szabályozással meghatározott induló tőke összege, szövetkezeti hitelintézet esetében háromszáz millió forint. Pénzügyi vállalkozás esetében (a pénzügyi holding társaság és a pénzforgalmi elszámolóház kivételével) ötvenmillió forint, harmadik országbeli hitelintézet fióktelepe kétmilliárd forint, pénzügyi holding társaság kétmilliárd forint, fizetési rendszert működtető pénzügyi vállalkozás legalább ötszázmillió Ft indulótőkével alapítható. Az indulótőkét – a gazdasági társaságokról szóló törvénytől eltérően a pénzügyi intézmény esetében – pénzben kell befizetni. Az indulótőkét kizárólag olyan hitelintézetnél lehet befizetni, illetve a működés megkezdéséig olyan hitelintézetnél vezetett számlán lehet tartani, amely nem vesz részt az alapításban, amelyben az alapítónak nincs tulajdona, illetve amely az alapítóban nem rendelkezik tulajdonnal. Hitelintézet indulótőkéje a működési engedély kiadásáig kizárólag az alapítás, illetőleg a működés e törvényben meghatározott feltételeinek megteremtése érdekében használható fel.

⁷⁴ A hitelintézet szavatolótőkéje alapvető, járulékos és kiegészítő tőkéből áll. Alapvető tőkeelemek a jegyzett tőke, a tőketartalék, a lekötött tartalék, az általános tartalék, az eredménytartalék és az alapvető kölcsöntőke. Járulékos tőkeelemek az értékelési tartalék, az alárendelt kölcsöntőke és a járulékos kölcsöntőke. Ez utóbbi kettőnek a Hpt.-ben meghatározott korlátozások miatt fel nem használt része alkotja a kiegészítő tőkét.

3.1.2.2. A tőzsde

A modern gazdaságok meghatározó intézménye az áruk, pénzek, értékpapírok koncentrált kereskedésének helye, a **tőzsde**, ahol szabványosított pénzügyi termékek tömeges kereskedése történik, mind tényleges adásvételi szándékkal, mind pedig haszonszerzésre irányuló spekuláció céljával. A hitelintézetek, pénzügyi vállalkozások által a bankközi vagy OTC-piacon (*over the counter*, a másodlagos piacon) folytatott értékpapír-adásvételhez képest a tőzsdei szabályozás szigorúbb. Csak a meghatározott árukat, megszabott időben és helyen, az arra megfelelő jogosultsággal rendelkező személyek adhatnak és vehetnek, szabályozott módon és feltételekkel, az ügyfelek megbízásából (és korlátok között saját számlára).

A tőzsde nyilvános, koncentrált és szervezett piac, amely a tőzsdén forgalmazott pénzügyi eszköz, deviza és áru szervezett, szabványosított kereskedését üzletszerűen bonyolítja le. A tőzsde jogi személy, alapításához a felügyelet engedélye szükséges. A tőzsdének saját rendtartása van. A tőzsde olyan információs központ, ahol a résztvevők szigorú szabályok mellett kereskedhetnek.



21. ábra: A tőzsde típusai⁷⁵

A tőzsdék csoportosíthatók a forgalmazott áruk szerint: abban az esetben, ha a börzén homogén fizikai áruk, többségében ipari és mezőgazdasági nyers- és alapanyagok (például olaj, gyapot, gabona, cukor, hús, alumínium) cseréje történik, akkor árutőzsdéről, ha értékpapírok, devizák, származékos és határidős pénzügyi termékek, illetve nemesfémek cseréje történik, akkor értéktőzsdéről beszélünk.

A tőzsdén csak a **tőzsdetag** cég vehet részt. Ügyletet kötni az ilyen cég által meghatalmazott alkusz útján van lehetőség. Az **alkuszok (brókerek)** olyan tőzsdei ügynökök, akik kizárólag ügyfelek megbízásából hivatásszerűen, de megbízóikkal alkalmi kapcsolatot létesítve tevékenykednek.

A tőzsde – a Tpt.-ben meghatározott keretek között – szabályzatban határozza meg a tevékenységére vonatkozó általános szabályokat, valamint a tőzsdei kereskedőkre és kibocsátókra vonatkozó jogokat és kötelezettségeket. A tőzsde által alkalmazott eljárásnak, rendszernek és megoldásnak biztosítania kell minden, a tőzsdére vonatkozó jogszabályban és a tőzsde szabályzatában foglalt előírás teljesülését, ideértve a következetességet, a folyamatos figyelemmel kísérhetőség és az ellenőrizhetőség, valamint az ehhez szükséges források biztosítását is.

⁷⁵ Forrás: készítette dr. Kaibás Gábor Márk a tananyag 2021. évi hatályosításához

Tőzsdei ügylet az a szerződés, amelyet a tőzsdén kereskedési joggal rendelkező személy a tőzsdén – a tőzsdei szabályzat által lehetővé tett körben és módon – tőzsdei termékre vonatkozóan köt. A tőzsdei ügylet azonnali, határidős és opciós ügylet és ezek kombinációja lehet. Az **azonnali** ügylet esetében a tőzsdei ügylet tárgyának tényleges átadására anélkül vállalnak kötelezettséget, hogy a teljesítés módját és idejét meghatározták volna. Ez esetben a kötelezettséget a tőzsdei szabályzatban meghatározott módon és időben kell teljesíteni. A felek megállapodhatnak abban is, hogy a tőzsdei ügyletben vállalt kötelezettségeiket a tőzsdei szabályzat által meghatározott későbbi időpontban teljesítik. Ez a **határidős** ügylet: ebben az esetben a tőzsdei ügylet a tőzsde szabályzata szerinti teljesítési feltételekkel azáltal jön létre, hogy az ügyletet az elszámolóház nyilvántartásba veszi és visszaigazolja. Az opciós ügyletnél az opció kötelezettje vételi jogot biztosít az opció jogosultjának arra, hogy meghatározott jövőbeli időpontban meghatározott árfolyamon a terméket eladja vagy megvásárolja és egyúttal annak eladására vagy megvásárlására maga is kötelezettséget vállal. Az opció jogosultja szabadon és egyoldalúan dönthet arról, hogy él-e a vételi (vagy eladási) jogával az előre megállapodott áron és határidőben. Az opciós ügyletre vonatkozó megállapodás tartalmazza a tőzsdei termék, a vételár, az opciós díj és az opció gyakorlásának időtartama (határnapja) meghatározását. Az opció a tőzsdei ügylet megkötésétől számítva legfeljebb öt évre köthető ki. Az opció gyakorlása meghatározott határnapra is kiköthető, ez esetben a határnap nem lehet távolabbi, mint a tőzsdei ügylet megkötésétől számított öt év. Az öt évet meghaladó időtartamra vagy öt évnél távolabbi határnapra, illetve határozatlan időre kikötött opció semmis. A tőzsdei szabályzat az opció – egyes tőzsdei ügyletekben kiköthető – időtartamát és határnapját meghatározhatja.

A tőzsdei ügyletkötések nyilvánosak. A tőzsdei forgalom elszámolása a tőzsde vagy attól szervezetileg független, elszámolóházi tevékenységet végző szervezet, illetve központi értéktár által történhet.

A tőzsdei és a tőzsdén kívüli (OTC-piaci) elszámolásokat a Tpt. és a Hpt. alapján elszámolóházaként működő KELER⁷⁶ végzi. A tőzsdei ügyletek teljesítése során a KELER az ügyletbe belépve átvállalja a felek nemteljesítéséből adódó esetleges kockázatait, és mindkét féllel szemben garantálja a tőzsdei ügylet teljesítését. A KELER elszámolóházi és központi szerződő fél feladata mellett központi értéktári feladatokat is ellát. Ennek keretében őrzi a nála letétbe helyezett értékpapírokat, központi értékpapírszámlát és nyilvántartást vezet, értékpapírkódokat (ISIN-kód) ad ki, és a külföldön vagy belföldön kibocsátott értékpapírról belföldi vagy külföldi forgalmazás céljára szolgáló okiratot állít ki. A KELER mint értékpapír-elszámolási rendszert működtető és a központi szerződő fél tevékenységét végző gazdasági társaság tevékenységét e rendszerek biztonságos és hatékony működése, továbbá a pénzforgalom zavartalan lebonyolítása érdekében a Magyar Nemzeti Bank vigyázza fel.

3.1.2.3. A pénzügyi piac további intézményei

Az utóbbi évtizedekben a pénzügyi piac rendszerében nagy változások álltak be, amelyek mérsékeltek a kereskedelmi bankok addigi súlyát, és megnövelték az úgynevezett **intézményi befektetők** szerepét. Ennek az átfogó kategóriának legfontosabb szereplői a **nyugdíjalapok**, amelyek a nyugdíjcélú megtakarítások összegyűjtésében és befektetésében játszanak nagy szerepet. A nyugdíjalapok országonként eltérő befektetési stratégiát követnek. Van, ahol a biztonság jegyében állami és magánkötvényekbe fektetik a náluk felgyűlő nyugdíj-megtakarítás nagyobb részét, és csak kisebb

⁷⁶ A Központi Elszámolóház és Értéktár Zártkörűen Működő Részvénytársaság.

mértékben fordulnak a részvénytőzsi piac felé (amely valóban gyorsabban változik, és így nagyobb kockázatot rejt, mint a fix kamatú államkötvény). Másrészt az aktívák között jelentős az ingatlanok aránya. A nyugdíjalapok mellett az intézményi szektor szereplői között kiemelendők a **biztosítók**, amelyek mind életbiztosítási, mind vagyonszolgáltatási üzleti tevékenységük során tekintélyes folyó befizetéshez jutnak, amellyel szembe később nagyobb értékű kifizetést kell majd állítaniuk. Az intézményi befektetők közé sorolhatók továbbá a **befektetési alapok, tőkekihelyező társaságok, befektetési vállalkozások**, vagyis azok a pénzközvetítők, amelyek mások pénzét kezelik értékpapírpótlási szándékkal anélkül, hogy banki szolgáltatásokat nyújtanának ügyfeleiknek. A befektetési alapok és a befektetési társaságok rendszerint egy-egy gazdasági terület (például állampapírpia, tőzsdai vállalatok vagy ingatlanpia) megnevezésével gyűjtik meg a megtakarítást, befektetési céllal. A megtakarító számára ez a konstrukció kedvezőbb lehet, mintha saját maga fektetne be részvényekbe vagy kötvényekbe a tőzsdén, vagy maga keresne jövedelmező ingatlanügyletet, hiszen az alapokat specialisták kezelik, akik olyan befektetési tőrcát (portfóliót) alakítanak ki, amely közül néhány talán veszteségesnek fog bizonyulni, de a többi befektetés nyeresége egészében kedvező megtérülést ígér.

A piaci szereplők között – bővebb kifejtés nélkül – említést kell tennünk a fedezeti alapokról, a pénzügyi lízingtársaságokról, az állami export-import bankokról és hitelgarancia-intézményekről, a takarékszövetkezetekről is.

3.2. A MAGYAR NEMZETI BANK

3.2.1. A MAGYAR NEMZETI BANK JOGÁLLÁSA ÉS SZERVEI

A Magyar Nemzeti Bank az Alaptörvény 41. cikke alapján **Magyarország központi bankja, részvénytársasági formában működő jogi személy**. A Magyar Nemzeti Bank részvényei az állam tulajdonában vannak, az államot, mint részvénytulajdonost az államháztartásért felelős miniszter képviseli.



22. ábra: A Magyar Nemzeti Bank szervei⁷⁷

A Magyar Nemzeti Bank élén az **elnök** áll, akit tevékenységében legalább kettő, de legfeljebb három **alelnök** segít. Az elnököt és az alelnököket a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki hat évre és menti fel. Az elnök megbízatása hat évre szól. Egy személy legfeljebb két alkalommal lehet az MNB elnöke.

⁷⁷ Forrás: készítette dr. Kaibás Gábor Márk a tananyag 2021. évi hatályosításához

A Magyar Nemzeti Bank szervei a Monetáris Tanács, a Pénzügyi Stabilitási Tanács, az igazgatóság és a felügyelőbizottság.

A **Monetáris Tanács** a Magyar Nemzeti Bank **legfőbb döntéshozó szerve**, amelynek hatáskörébe a Magyar Nemzeti Bank alapvető feladataival, a kötelező jegybanki tartalék és az azután fizetendő kamat mértékével, az árfolyamrendszerrel és a pénzügyi közvetítőrendszer egészét fenyegető kockázatokkal kapcsolatos döntések tartoznak. Ide tartozik továbbá az ezekkel összefüggő kommunikáció módjának meghatározása, az olyan döntések végrehajtása, amelyeket a Monetáris Tanács saját hatáskörében megtart, és minden olyan kérdés, amit törvény, alapító okirat vagy belső eljárási szabály a Monetáris Tanács hatáskörébe utal. A Monetáris Tanács szükség esetén bármikor összehívható, de havonta legalább egy alkalommal ülészik. A Monetáris Tanács legalább öt-, legfeljebb kilenctagú testület. A Monetáris Tanács elnöke a Magyar Nemzeti Bank elnöke, tagjai továbbá a Magyar Nemzeti Bank alelnökei és azok a személyek, akiket hat évre az Országgyűlés a Monetáris Tanács tagjává megválaszt. A Monetáris Tanács tagjai megbízatásuk időtartama alatt a Magyar Nemzeti Bankkal munkaviszonyban állnak.

A **Pénzügyi Stabilitási Tanács** hatáskörébe tartozik a Monetáris Tanácsnak a Magyar Nemzeti Bank mikro- és makroprudenciális feladataival kapcsolatos döntése végrehajtásának irányítása és a Monetáris Tanács által meghatározott stratégiai keretek között a Magyar Nemzeti Bank mikro- és makroprudenciális feladataival kapcsolatos döntéshozatal. A Pénzügyi Stabilitási Tanács hatáskörében többek között

- a pénzügyi közvetítőrendszer egészének stabilitása érdekében folyamatosan figyelemmel kíséri a pénzügyi közvetítőrendszer egészének, illetve a pénzügyi piacok stabilitását,
- számba veszi a pénzügyi közvetítőrendszer egészét veszélyeztető kockázati tényezőket,
- elemzi azokat az intézmény- vagy terméktípushoz, ezek gyors elterjedéséhez kapcsolódó kockázatokat, amelyek veszélyt jelenthetnek a pénzügyi közvetítőrendszer egészére nézve,
- nyomon követi a nemzetközi és az európai piacokon zajló fejleményeket, illetve a pénzügyi közvetítőrendszer egészének stabilitását veszélyeztető kockázatokat, és a Monetáris Tanács által meghatározott stratégiai keretek között dönt a szükséges intézkedésekről,
- megtárgyalja a pénzügyi közvetítőrendszer egészét érintő stratégiai, szabályozási, kockázati, kérdéseket, és szükség esetén állást foglal,
- a pénzügyi közvetítőrendszer egészének stabilitását fenyegető helyzetben értékeli a rendszerkockázatokat, dönt az azok csökkentése vagy megszüntetése érdekében szükséges intézkedésekről,
 - szükség szerint napirendre tűzi az Európai Rendszerkockázati Testületnek a pénzügyi közvetítőrendszer egészének szempontjából releváns ajánlásait, állásfoglalásait, kockázati figyelmeztetéseit,
 - szükség szerint megtárgyalja az Európai Felügyeleti Hatóságok által kiadott ajánlásokat, határozatokat, ideértve az európai pénzügyi rendszer stabilitásának komoly veszélyeztetettsége esetén a nemzeti felügyeleti hatóságoknak címzett, egyedi intézkedések megtételére felszólító határozatokat is, valamint állást foglal az azokból származó feladatokról,
- évente meghatározza a Magyar Nemzeti Bank ellenőrzési tevékenységének kiemelt célterületeit és
- döntést hoz meghatározott hatósági eljárásokban.

A Pénzügyi Stabilitási Tanács döntéseiről rendszeresen beszámol a Monetáris Tanácsnak. A Pénzügyi Stabilitási Tanács legalább három, legfeljebb tíztagú testület, tagjai: a Magyar Nemzeti Bank elnöke, a pénzügyi felügyeleti feladatot felügyelő alelnökök, valamint a Magyar

Nemzeti Bank elnöke által kijelölt vezetők. A Pénzügyi Stabilitási Tanács ülésén a pénz-, tőke- és biztosítási piac szabályozásáért felelős miniszter képviselője, valamint a Magyar Nemzeti Bank elnöke által felkért külső meghívottak tárgyalási joggal vesznek részt. A Pénzügyi Stabilitási Tanács szükség szerint, de legalább kéthavonta ülésezik, a határozatképességhez a tagok többségének a jelenléte szükséges. Döntéseit a jelenlévő tagok egyszerű szótöbbségével hozza, szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt.

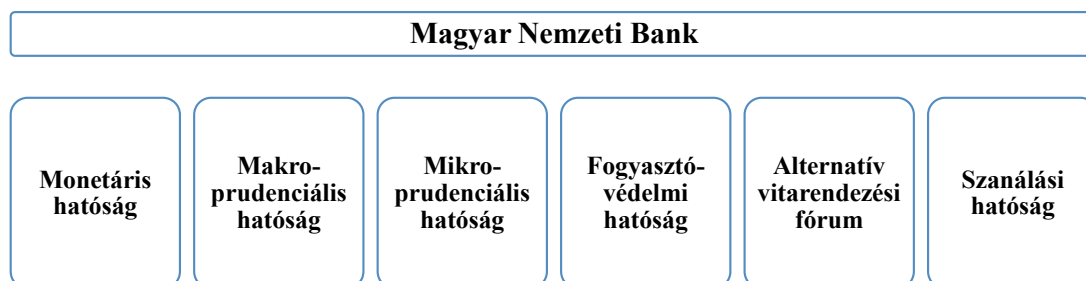
Az **igazgatóság felelős a Monetáris Tanács** döntéseinek végrehajtásáért és a Magyar Nemzeti Bank működésének irányításáért. Az igazgatóság hatáskörébe tartozik a Monetáris Tanács által hozott döntések végrehajtásának irányítása, a Magyar Nemzeti Bank számviteli beszámolójának megállapítása, az osztalék fizetéséről való döntés, a Magyar Nemzeti Bank szervezetével és belső irányításával összefüggő kérdések jóváhagyása, szakmai tervek és programok jóváhagyása stb. A Monetáris Tanács bármely, a hatáskörébe tartozó kérdés eldöntésére – beszámolási kötelezettség mellett – felhatalmazhatja az igazgatóságot. Az igazgatóság elnöke a Magyar Nemzeti Bank elnöke, tagjai a Magyar Nemzeti Bank alelnökei.

A **felügyelőbizottság** a Magyar Nemzeti Bank folyamatos **tulajdonosi ellenőrzésének szerve**. A felügyelőbizottság hatáskörébe nem tartozó feladatok tekintetében a Magyar Nemzeti Bank belső ellenőrzési szervezetét az igazgatóság irányítja. A felügyelőbizottság hatásköre nem terjed ki a Magyar Nemzeti Bank alapvető feladataira és azoknak a Magyar Nemzeti Bank eredményére gyakorolt hatására. A felügyelőbizottság tagjai az Országgyűlés által választott elnök és további három tag, az államháztartásért felelős miniszter képviselője és az államháztartásért felelős miniszter által megbízott szakértő.

A Magyar Nemzeti Bank a törvényben foglalt feladatai végrehajtásában **független a Kormánytól és az Európai Unió** bármely szervétől (az Európai Központi Bank kivételével). E függetlenség biztosítéka a jegybanktörvény azon rendelkezése, amely szerint a Magyar Nemzeti Bank nem kérhet és nem fogadhat el utasítást a Kormánytól, párttól, az Európai Unió intézményeitől, az Európai Központi Bank kivételével. A Magyar Nemzeti Bank a Központi Bankok Európai Rendszerének tagja. Mindezek azonban nem zárják ki a Magyar Nemzeti Bank Országgyűlés felé történő rendszeres beszámoltatását.

3.2.2. A MAGYAR NEMZETI BANK FELADATAI

3.2.2.1. A Magyar Nemzeti Bank monetáris, makro- és mikroprudenciális tevékenysége



23. ábra: A Magyar Nemzeti Bank feladatai⁷⁸

⁷⁸ Forrás: készítette dr. Kaibás Gábor Márk a tananyag 2021. évi hatályosításához

A Magyar Nemzeti Bank központi bankként fontos szerepet tölt be a nemzetközi pénzügyi kapcsolatok, a pénzkibocsátás, árfolyam és kamatpolitika, a refinanszírozás alakításában, valamint a devizasabályok alakításában és ellenőrzésében.⁷⁹ Emellett a Magyar Nemzeti Bank a makroprudenciális politika elsődleges felelőse, az egyedi intézményi felügyeleti tevékenység letéteményese is.

A Magyar Nemzeti Bank **elsődleges célja az árstabilitás elérése és fenntartása**, a forint értékvédelme. A forint vásárlóerejének védelme mindeddig nem jelenthette az árstabilitást, hiszen a fogyasztói árindexszel mérve már az 1980-as évek végétől 2001-ig kétszámjegyű volt az infláció, és még a 2009-es recesszió idején is nőttek az árak. Ám kétségtelenül az a Magyar Nemzeti Bank végső, távlati célja, hogy a monetáris politika kialakításakor minél kisebb, moderálható infláció elérésére törekedjen. A Magyar Nemzeti Bank e cél veszélyeztetése nélkül – a rendelkezésére álló monetáris politikai eszközökkel – támogatja a Kormány gazdaságpolitikáját. Megfelelő monetáris kondíciókkal, vagyis alacsony jegybanki alapkamatokkal és a fenntartható növekedést támogató politikával segíti a Magyar Nemzeti Bank a gazdasági növekedést. A monetáris politikát a Magyar Nemzeti Bank határozza és valósítja meg.

A Magyar Nemzeti Bank eszközzrendszerében – az árstabilitás biztosítása mellett – megjelennek a **pénzügyi stabilitás támogatásának** céljai, eszközei is. A pénzügyi stabilitás alatt – a korábban kifejtettek szerint – az olyan állapotot értjük, amelyben a pénzügyi piac rendszerének a gazdasági sokkokkal szemben való ellenállását értjük, amelynek során az képes zökkenőmentesen ellátni alapvető funkcióit, így a pénzügyi források közvetítését, a kockázatok kezelését és a fizetési forgalom lebonyolítását. Ehhez kapcsolódóan a Magyar Nemzeti Bank ellátja a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét: az egyes pénzügyi szervezeteket, illetve a pénzügyi szervezetek egyes szektorait fenyegető, nemkívánatos üzleti és gazdasági kockázatok feltárása, a már kialakult egyedi vagy szektoriális kockázatok csökkentése vagy megszüntetése, illetve az egyes pénzügyi szervezetek prudens működésének biztosítása érdekében megelőző intézkedéseket alkalmaz. A Magyar Nemzeti Bank emellett – a Pénzügyi Békéltető Testület útján – ellátja a fogyasztó és a pénzügyi törvények hatálya alá tartozó szervezetek vagy személyek közötti kapcsolatos pénzügyi fogyasztóvédelmi viták bírósági eljáráson kívüli rendezését is. A Pénzügyi Békéltető Testület egyezség létrehozását kíséri meg, ennek eredménytelensége esetén az ügyben döntést hoz a fogyasztói jogok egyszerű, gyors, hatékony és költségkímélő érvényesítésének biztosítása érdekében. A Pénzügyi Békéltető Testület a Magyar Nemzeti Bank által működtetett szakmailag független testület, amely a Pénzügyi Békéltető Testület elnökéből és a békéltetőtestületi tagokból áll.

3.2.2.2. A Magyar Nemzeti Bank államháztartást érintő feladatai

A jegybanktörvény alapján a Magyar Nemzeti Bank – alapvető feladata mellett – számos további feladatot is ellát a pénzügyi rendszerben. Ezen további feladatok közé tartozik az államháztartással kapcsolatos tevékenysége. Az államháztartási kapcsolatok egyik fontos eleme, hogy – ahogy a későbbiekben látni fogjuk – a Magyar Nemzeti Bank vezeti a kincstári egységes számlát és az Államadósság Kezelő Központ Zártkörűen Működő Részvénytársaság fizetési számláját. Ezek a számlák jelentik a Magyar Nemzeti Bank és az államháztartás kizárólagos kapcsolódási pontjait, mivel az államháztartás alrendszereivel a Magyar Nemzeti Bank közvetlenül semmiféle

⁷⁹ A devizasabályozási rend feladata mindazon korlátok meghatározása, amelyeket a hazai (rezidens) és külföldi (nem rezidens) gazdasági szereplőknek a devizához kapcsolódó műveleteik során figyelembe kell venniük.

finanszírozási kapcsolatot nem tarthat fenn. A Magyar Nemzeti Bank így a jelenleg hatályos szabályozás alapján már nem vehet részt a költségvetés finanszírozásában.

Az államháztartás működésének célja elsődlegesen az államháztartás egyensúlyának és a közpénzekkel való áttekinthető, hatékony, ellenőrizhető gazdálkodás garanciáinak megteremtése, valamint az átlátható működés feltételeinek biztosítása a közfeladatok maradéktalan ellátása érdekében. Ehhez a Magyar Nemzeti Bank – függetlenségét megőrizve – annyiban járul hozzá, hogy évente/félévente elvégzi az államháztartás elemzését, amelyről jelentést készít. Ebben részletesen bemutatja az államháztartási folyamatokat, előrejelzi az államháztartás várható egyenlegét, az egyenlegre ható esetleges kockázatokat, valamint alrendszerekre is lebontva a hatásokat. A kiadvány megalkotása mellett a Magyar Nemzeti Bank jogosult kifejezni a költségvetési javaslattal kapcsolatos véleményét a kormánynak, illetve az Országgyűlés illetékes bizottságának. A költségvetést tárgyaló kormányülésen részt vesz a Magyar Nemzeti Bank elnöke is.

A Gst. értelmében a Magyar Nemzeti Bank elnöke a Költségvetési Tanács tagja, és ebben a minőségében részt vesz az Országgyűlésnek benyújtott költségvetési törvényjavaslatra vonatkozó költségvetési tanácsi vélemény kialakításában. A Magyar Nemzeti Bankban rendelkezésre álló szakmai tudás és felhalmozott információ ezeken túlmenően is támogatja a Költségvetési Tanács munkáját.

Monetáris finanszírozásról akkor beszélünk, ha egy ország központi bankja részt vesz az állam vagy az állami intézmények finanszírozásában. Ma „Az MNB nem nyújthat folyószámlahitelt vagy bármely más hitelt az Európai Unió működéséről szóló szerződés 123. cikkében meghatározott közszektor számára, továbbá ezektől közvetlenül nem vásárolhat meg adósságinstrumentumot, figyelembe véve a szerződés 104. cikkében és a 104b. cikke (1) bekezdésében említett tilalmak alkalmazásához szükséges fogalmak meghatározásáról szóló 1993. december 13-i 3603/93/EK-rendeletben foglaltakat.”⁸⁰ Ezt nevezzük a **monetáris finanszírozás tilalmának**. A monetáris finanszírozás tilalma alkalmazkodási kötelezettséget előíró európai uniós szabály, ami határhöröket jelöl ki, ugyanakkor a tilalom betartása sem jár azzal a következménnyel, hogy megszűnne a jegybanki feladatok hatékony teljesítésének mozgástere. Az uniós jog egyrészt szigorúan betartandó tilalmi szabályokat állít fel, másrészt kivételeket is megfogalmaz, amelyek hozzájárulnak ahhoz, hogy a jegybankok hatékonyan megfelelhessenek a Központi Bankok Európai Rendszere célkitűzéseinek és alapvető feladatainak. A monetáris finanszírozás tilalmára vonatkozó rendelkezések a Magyar Nemzeti Bankra is vonatkoznak, betartásukat az Európai Központi Bank ellenőrzi, a szabályok betartásáról a nemzeti központi bankoknak, így a Magyar Nemzeti Banknak is minden évben számot kell adnia. A tilalom főbb elemei:

- jegybanki hitelezési gyakorlat,
- adósságinstrumentumok vásárlása, valamint
- fiskális megbízotti feladatok.

A monetáris finanszírozás tilalma nem jelenti ugyanakkor a nyílt piaci műveletek tilalmát, hiszen a másodlagos forgalomban, azaz piaci feltételek mellett a Magyar Nemzeti Banknak joga van állampapírokat vásárolni. A Magyar Nemzeti Bank azért végzi a pénzpiaci műveleteit, hogy a jegybanki kamatlépések hatékony transzmisszióját megvalósítsa, segítse a hitelintézetek likviditásmenedzselését és hozzájáruljon a bankrendszer stabilitásához. A pénzügyi közvetítés hatékonyságára, a pénzpiaci verseny előmozdítására való törekvés hozzájárul a jegybanki célok teljesüléséhez – az árstabilitás eléréséhez és fenntartásához. Ennek keretében a Magyar Nemzeti Bank az állam finanszírozási igényeinek kielégítése érdekében különféle tranzakciók technikai lebonyolításában

⁸⁰ Jegybanktörvény 146. §-a alapján.

részt vehet, azaz bizonyos tekintetben az **állam ügynökének** szerepét is eljátszhatja. Így az állam felhatalmazásával, megbízottként járhat el az értékpapírpiacon. Ez azt jelenti, hogy az állam nevében értékpapírt bocsáthat ki, továbbá az állam által kibocsátott értékpapírok piacán és az értéktőzsdén – az egyensúly megteremtése céljából – az állam megbízása alapján értékpapírokat adhat el, illetve vásárolhat. Mindez természetesen csak a hitelviszonyt megtestesítő értékpapírokra érvényes és nem vonatkozik az állam tulajdonában lévő részvényekre. Az állam esetenként megbízhatja a Magyar Nemzeti Bankot, hogy részben vagy egészben bonyolítsa le a devizahitel felvételével, illetve a külföldön történő értékpapír kibocsátásával kapcsolatos teendőket. A Magyar Nemzeti Bank az állam megbízottjaként – piaci feltételek mellett – határidős és fedezeti ügyleteket is köthet.

3.2.2.3. A Magyar Nemzeti Bank pénzforgalmat érintő tevékenysége

A klasszikus jegybanki feladatok között kell említeni, hogy kizárólag a Magyar Nemzeti Bank **jogosult bankjegy- és érmekibocsátásra**. A Magyar Nemzeti Bank által kibocsátott bankjegy és érme Magyarország törvényes fizetőeszköze, azt – a nehezen felismerhető, valamint a sérült bankjegy és érme kivételével – Magyarország hivatalos pénznemében teljesítendő fizetésnél mindenki köteles névértéken elfogadni. A bankjegyek és érmék kibocsátását, címletét és külső jegyeit, valamint bevonását a Magyar Nemzeti Bank elnöke rendeletben hirdeti ki. A Magyar Nemzeti Bank emellett – Magyarország gazdasági stabilitásának megőrzése érdekében – **deviza- és aranytartalékokat képez**, illetve ezekhez kapcsolódó **devizaműveleteket végez**.

A Magyar Nemzeti Bank általi számlavezetésre jogosultak köre két részre osztható aszerint, hogy a Magyar Nemzeti Bank az adott számlát és ahhoz kapcsolódó pénzügyi szolgáltatást jogszabályi kötelezettség alapján vagy a jegybanki jogosultság alapján nyújtja:

- jogszabályi kötelezettséget a jegybanktörvény 145. §-a jelent, amely alapján a Magyar Nemzeti Bank vezeti a kincstári egységes számlát és az Államadósság Kezelő Központ Zártkörűen Működő Részvénytársaság számláját,
- minden egyéb, a Magyar Nemzeti Banknál fizetési számlával rendelkező számlatulajdonos számára a jegybanktörvény 159. §-a ad jogalapot, illetve jogosultsági felhatalmazást a Magyar Nemzeti Banknak.

A Magyar Nemzeti Bank számlavezetési szolgáltatásának kereteit a jogszabályok, elsősorban tehát a jegybanktörvény adta keretek között a számlavezetési politikája határozza meg. Ennek értelmében a Magyar Nemzeti Bank a jegybanktörvényben megjelölt releváns alapfeladataiból (ügymint monetáris politika végrehajtása, a pénzügyi stabilitás feletti őrködés és a fizetési/elszámolási rendszerek zökkenőmentes működésének biztosítása) vezeti le a számlavezetési tevékenységét a társadalmi hatékonyság és az adófizetői erőforrásokkal való takarékos gazdálkodás jegyében. A Magyar Nemzeti Bank a számlavezetés során a Pft.⁸¹ alapján pénzforgalmi szolgáltatóként pénzforgalmi szolgáltatási tevékenységet végez.

A Magyar Nemzeti Bank a jegybanktörvény⁸², az Áht.⁸³ és a Magyar Államkincstárnak a Magyar Nemzeti Bankkal kötött külön, erre irányuló megállapodás alapján **vezeti a kincstári egységes számlát**. A kincstári egységes számla a Magyar Államkincstár által vezetett számlákra vonatkozóan a Magyar Államkincstárban fizetési számlanyitásra kötelezettek, valamint a helyi

⁸¹ A pénzforgalmi szolgáltatás nyújtásáról szóló 2009. évi LXXXV. törvény 2. § 22. pontja

⁸² Jegybanktörvény 145. § (1) bekezdés a) pontja

⁸³ Áht. 77. § (1) bekezdése

önkormányzat erre irányuló megbízása esetén és az abban foglaltak szerinti fizetési-számlavezetési tevékenységgel összefüggő pénzforgalom lebonyolítását szolgálja.⁸⁴ A Magyar Nemzeti Bank a kincstári egységes számla egyenlege után a piaci kamatnak, de legfeljebb a jegybanki alapkamatnak megfelelő mértékű kamatot fizet a központi költségvetés javára. A Magyar Államkincstár a fentiekben hivatkozott jogszabályi rendelkezéseken túl a Magyar Nemzeti Banknál devizaszámlát nyithat és azon az Áht.-ban meghatározott tevékenységével kapcsolatban megszerzett devizát tarthatja és használhatja fel.

A Magyar Államkincstár mellett a jegybanktörvény⁸⁵ és a Gst.⁸⁶ alapján – működési körében – az Államadósság Kezelő Központ Zártkörűen Működő Részvénytársaság is pénzforgalmi számlát vezet a Magyar Nemzeti Banknál.

A Magyar Nemzeti Bank számlavezetési tevékenységével összefüggésben betétet fogad el és megfelelő biztosíték ellenében hitelt nyújt. Nem nyújthat azonban folyószámlahitelt vagy bármely más hitelt a Kormánynak, az államháztartás központi alrendszerébe vagy helyi alrendszerébe tartozó közigazgatási szervnek, közjogi testületnek, közintézménynek vagy közvállalkozásnak, továbbá ezektől közvetlenül nem vásárolhat adósságinstrumentumokat.

A Magyar Nemzeti Bank **részt vesz a fizetési, illetve értékpapír-elszámolási rendszerek kialakításában és felvigyázza azokat.** Jelenleg a pénzforgalmi infrastruktúra a következő elemekből épül fel:

- a KELER Zrt. elszámolóházként végzi – a Budapesti Értéktőzsde Zrt.-vel kötött megállapodás alapján – a tőzsdei forgalom elszámolását, valamint a tőzsdén kívüli, OTC-piaci elszámolást,
- a GIRO Elszámolásforgalmi Zrt. által működtetett Bankközi Klíring Rendszer (BKR),
- a Magyar Nemzeti Bank által működtetett Valós Idejű Bruttó Elszámolási Rendszer (VIBER).

A hitelintézetnek a BKR-hez vagy a VIBER-hez kötelezően csatlakoznia kell.

A fizetési megbízások lebonyolításának szabályait a Magyar Nemzeti Bank elnöke rendeletben határozza meg.

3.3. PÉNZÜGYI STABILITÁS ÉS PÉNZÜGYI FOGYASZTÓVÉDELME

3.3.1. A PÉNZÜGYI STABILITÁS JELENTŐSÉGE

A **pénzügyi piac rendszere stabilitásának megőrzése** állami feladat. A pénzügyi piac (a már korábban említett monetáris közvetítőkön keresztül) a nemzetgazdaságban a **pénzfolyamatok áramoltatója**, amely éppen emiatt fontos, hogy biztonságosan működjön. A bankrendszer biztonságos működését Magyarországon a Magyar Nemzeti Bank felügyeli és törvényben meghatározott körben szabályozza. A pénzügyi piacok felügyeletének emellett azonban van még egy általános oka. Ez az úgynevezett **információs aszimmetria**. A pénzügyi piacokon létrejövő jogviszonyok egyik oldalán – a megbízotti oldalon – szükségszerűen „pénzügyi profik”, azaz a különféle pénzügyi szervezetek, míg a másik oldalán – a megbízói oldalon – döntő részben „pénzügyi laikusok”, azaz a természetes személy, jogi személy és jogi személyiség nélküli ügyfelek állnak. E konstrukcióból magától értetődően következik az ügyféli oldal bizonyos fokú kiszolgáltatottsága, amely

⁸⁴ Áht. 79.§ (1), (2) és (4) bekezdése

⁸⁵ Jegybanktörvény 145. § (1) bekezdés b) pontja

⁸⁶ Gst. 12. § (4) és (5) bekezdése

még abban az esetben is jellemzi a megbízói oldalt – bár nyilvánvalóan kisebb mértékben –, ha azon valójában nem laikusok, hanem a pénzügyekhez jól értő személyek találhatók. Ugyanis az ügyféli oldal az információs aszimmetria jelensége miatt sosem képes kellően belelátni a pénzügyi szervezetek befektetési tevékenységébe, üzletpolitikájába, gazdálkodásába. Jogállamban az állam – mint a jogbiztonság és a közérdek őre – köteles olyan ellensúlyozó szerepet vállalni, amely ezt a kiszolgáltatottságot megszüntetni vagy legalábbis mérsékelni képes. E szerepet az állam többféle eszközzel tudja megvalósítani, egy részük közvetett és megelőző jellegű, míg másik részük közvetlen és reparatív.

A pénzügyi szervezetek ügyfeleinek (befektetők, betétesek stb.) **közvetett és megelőző jellegű** védelmét a jogi szabályozás, illetve az állami törvényességi felügyelet szolgálja. A pénzügyi magán-szektor, a pénzügyi piacok jogi szabályozása a szóban forgó területeken teremti meg a játékszabályok biztonságát, az átláthatóságot, a kiszámíthatóságot, és mindezen jogi eszközökkel közvetett módon védi a közérdeket, és ehhez kapcsolódva a pénzügyi szervezetek ügyfeleinek védelmét, a nemkívánatos helyzetek bekövetkezésének megelőzését. A jogi reguláció megalkotása szempontjából a pénzügyi igazgatási szervek jellemzően csak a döntés-előkészítés területén jutnak szerephez, a döntéshozatal, azaz a jogszabály megalkotása javarészt az Országgyűlés vagy a Kormány vagy a Magyar Nemzeti Bank⁸⁷ kompetenciáját képezi. E területen csupán néhány relatíve kisebb jelentőségű szabályozási tárgykörben fordul elő ennél alacsonyabb jogforrás. A pénzügyi igazgatási szervekre a jogi reguláció alkalmazása szempontjából hárul óriási szerep.

Törvényszerűnek kell azonban elfogadnunk, hogy az ügyfelek közvetett és megelőző jellegű védelmét szolgáló eszközök – bármily kiválóan vannak is megkonstruálva – nem képesek teljes mértékben biztosítani az ügyféli pozíciót, és teljes biztonsággal megelőzni az ügyféli kiszolgáltatottság tényleges bekövetkezését. Számtalan gyakorlati eset bizonyítja, hogy a legkörültekintőbb jogi szabályozás, a legalaposabb állami felügyeleti tevékenység sem tudja teljesen garantálni a „krachok” elkerülését, hiszen olyan – akár emberi is befolyásolhatják a történéseket, amelyeket előre nem lehet kiszámítani, a jogi szabályozás vagy az állami felügyeleti tevékenység részéről modellezni. A pénzügyi szervezetek ügyfeleinek védelmét azonban értelemszerűen ilyen váratlan esetekre szólóan is meg kell oldani, vagy legalábbis a bekövetkezett pénzügyi bajok mértékét valamelyest csökkenteni, mérsékelni. E célt szolgálják az ügyfélvédelem **közvetlen és reparatív jellegű** eszközei, a bekövetkezett kárt legalább részben (más esetben teljes mértékben) az ügyfél részére megtérítő pénzalapok.

A korábbi pénzügyi felügyelet Magyarországon és a mintaként kezelt fejlett piacgazdaságokban (Amerikai Egyesült Államok, Európai Unió régi tagállamai) nem töltött be valódi preventív funkciót. Az angolszász jelzálogpiacok összeomlása és a hozzá vezető szabályozatlanság, állami ellenőrizetlenség a világ országait a feszesebb bankfelügyeleti modell irányába tereli. Magyarországon 2013-tól ezt a szerepet a Magyar Nemzeti Bank tölti be.

3.3.2. A PÉNZÜGYI FOGYASZTÓVÉDELEM ALAPFOGALMAI ÉS RENDSZERE

Az elmúlt időszakban a fejlett piacgazdaságokban megfigyelhető általános tendencia a fogyasztóvédelem jelentőségének felértékelődése. Ezen belül is – a 2008-as pénzügyi válság egyik kézzelfogható következményeként – megkülönböztetett társadalmi figyelem és elvárás irányul a hatékony

⁸⁷ A Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete formájában.

pénzügyi fogyasztóvédelemre és ennek intézményrendszerére. A fogyasztóvédelem szerepe az ügyfél és a szolgáltató közötti **információs aszimmetria** miatt kap különös jelentőséget. A fogyasztó és a szolgáltató között a termékek és szolgáltatások adásvétele során aszimmetria jelentkezik a termékismeret, a gazdasági erő, az érdekérvényesítő képesség és a szakmai/jogi ismeretek terén. A szolgáltatók és a fogyasztók között általánosan fennálló fenti aszimmetriát a hatékony fogyasztóvédelmi szabályozás alakítása, betartatása révén az állam, illetve a pénzügyi piacokon az erre felhatalmazott, különös hatáskörrel rendelkező intézmények hivatottak ellensúlyozni, koordinálni.

A pénzügyi fogyasztóvédelem tárgykörébe a fogyasztó és az intézmény közötti egyensúlyhiány kiegyenlítésére alkotott szabályok – amelyek az esetek többségében a szerződéses szabadság valamilyen korlátozásaként jelennek meg – és programok (például pénzügyi kultúra fejlesztése) tartoznak. A fogyasztóvédelem olyan **interdiszciplináris szakjog**, ami számos jogágba is „belóg”, nevezetesen rendelkezések jelennek meg a polgári jogban, a büntető-, szabálysértési, közigazgatási jogban, számos ágazati (például pénzügyi, médiaszolgáltatási, közüzemi) joganyagban, kereteit pedig az Fgy. tv.⁸⁸ adja. Kiemelendő a fogyasztóvédelmi jog polgári joggal való kapcsolata, hiszen a polgári jog adja a szolgáltató és fogyasztó viszonyát meghatározó általános elveket (együttműködés, tisztességes eljárás), valamint a két fél közötti jogi keret alapjait meghatározó speciális kötelmi jogi normákat (egyes szerződéstípusok, például adásvételi szerződés, biztosítási szerződés). A szerződésekre vonatkozó általános szabályok között is számos fogyasztóvédelmi jellegű előírás szerepel, ezek közül kiemelendők például a tisztességtelen szerződési feltételek megtámadására vonatkozó előírások. Nem kizárólag fogyasztóvédelmi indíttatású, ugyanakkor fogyasztóvédelmi szempontból hangsúlyos szerepe van a jóállásra, szavatosságra vonatkozó előírásoknak, a kártérítési és érvénytelenségi szabályoknak is. Külön említést érdemel továbbá a közigazgatás és fogyasztóvédelem kapcsolata, hiszen az államigazgatás egyes szervei felügyelik a jogszabályok betartását a gazdaság valamennyi ágazatában a fogyasztóvédelemért felelős miniszter, az ágazati minisztériumok, szakhatóságok révén. Általános fogyasztóvédelmi feladatokat a fogyasztóvédelmi hatóság lát el, ugyanakkor fogyasztóvédelmi funkcióval rendelkezik például a Gazdasági Versenyhivatal vagy a Magyar Nemzeti Bank is.

Hagyományosan a pénzügyi fogyasztóvédelem elsődleges célja a fogyasztók informált döntésének segítése és jogorvoslat biztosítása. A fogyasztóvédelmi szabályozást azonban sokan csak a „könyvekben” létező jognak tartották, mivel számos országban hiányoztak a hatékony jogérvényesítés eszközei. A hagyományos megközelítés egészül ki az utóbbi években erőteljes hangsúllyal a tisztességes és együttműködő magatartás elvének részletszabályokba foglalásával – így például az ügyféligény felmérésének követelményével, a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok tiltásával – és a jogérvényesítésre rendelkezésre álló hatékony eszközök, illetve intézményi megoldások kialakításával.

A fogyasztóvédelmi jog célja tekintetében kétféle jogi irányzat alakult ki:

- egyrészt létezik a *protekcionista elmélet*, ami szerint a fogyasztóvédelmi jog célja a fogyasztó védelme egy protektív jogi szabályozás segítségével,
- másrészt létezik a *Thierry Bourgoignie nevét viselő elmélet*, aminek alapján a fogyasztói jog célja a fogyasztói érdekek védelmének jogi segítése.

A fogyasztói érdekek védelmének jogi segítségének területei az oktatás, valamint a tájékoztatáshoz, jogi védelemhez, jog- és igényérvényesítéshez való jogok.

⁸⁸ A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény

Az **oktatásnak** a fogyasztók érdekérvényesítését szolgáló eszközök között az oktatásnak kiemelt jelentősége van. Az oktatás során a fogyasztó elsajátítja az információ hatékony felhasználásának módszereit. A megfelelő minőségű és mennyiségű információ birtokában a fogyasztó képes kifejezni az igényeit, felelős döntést hozni, jogát/igényét érvényesíteni. Különösen fontos az oktatás az érdekeiket csak korlátozottan képviselni képes fogyasztók tekintetében, így különösen a kiskorúak, az idősek, a fogyatékkal élők, illetve a súlyosan betegek, valamint a szövegértési gondokkal küszködők esetén. Ezen fogyasztói réteg a legkiszolgáltatottabb a fogyasztói jogsértésekkel – például megtévesztő tájékoztatás – szemben. Az oktatás a magyar fogyasztóvédelmi jogban is explicit módon jelenik meg. Az Fgy. tv. a fogyasztóvédelmi oktatást állami funkcióként nevesíti. Az iskolai fogyasztóvédelmi oktatás az alaptanterv részét kell, hogy képezze.⁸⁹ Külön kiemelendő a pénzügyi ismeretek oktatásának szükségessége és fontossága.

A **tájékoztatáshoz való jog** keretében a fogyasztó tájékoztatásának elsődleges célja a fogyasztó megalapozott döntési „helyzetbe hozása”, vagyis hogy a fogyasztó megfelelő információ birtokában képes legyen a tudatos döntés meghozatalára és jogai érvényesítésére. A tájékoztatás kifejezett jelentőséggel bír a szerződés megkötése előtt, továbbá a tájékoztatásnak alkalmasnak kell lennie arra, hogy a fogyasztó megismerje a termék/szolgáltatás árát, minőségét, összetevőit, pénzügyi kockázatait, a termék/szolgáltatás igénybevételehez kapcsolódó jogait, kötelezettségeit, a szerződésben rögzített általános szerződési feltételeket. A tájékoztatási kötelezettség elsősorban a szolgáltatót terheli. Egy sor tájékoztatási követelményt tartalmaznak a vonatkozó jogszabályok [Ptk., Fgy. tv., egyes ágazati (például pénzügyi) jogszabályok] meghatározva a szolgáltató számára a tájékoztatás minimális tartalmi elemeit, a tájékoztatás módját. A fogyasztó tájékoztatásának biztosítása ugyanakkor állami és társadalmi feladat is egyben. Számos fogyasztói érdekvédelmi szervezet lát el oktatási, tájékoztatási feladatot. Hiszen míg a szolgáltató egyénre szabott tájékoztatást tud adni a (potenciális) fogyasztó számára a megvásárolni tervezett, az igénybe venni kívánt szolgáltatás kapcsán, addig az állami vagy civil szervezetek általános, semleges tartalommal bíró felvilágosítást nyújtanak a fogyasztók számára annak érdekében, hogy az képes legyen összehasonlítani a piacon elérhető szolgáltatókat, illetve azok szolgáltatásait, termékeit.

A **fogyasztó jogi védelmének** célja, hogy a fogyasztó sérelmére elkövetett jogsértéseket a jog eszközeivel lehessen szankcionálni, reparálni. A minimumcél olyan jogvédelmi rendszer felépítése, amely alapján biztosítható a fogyasztói alapjogok érvényre juttatása. A legfontosabbak: tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok tilalma (például megtévesztő tájékoztatás, agresszív magatartás elleni védelem), tisztességtelen általános szerződési feltételek alkalmazása elleni védelem, THM-maximalizálás stb. Szükséges a jogellenes magatartások elleni védelem mechanizmusának kialakítása, hiszen a legjobban működő piaci mechanizmusokban is előfordulnak jogellenes magatartások.

A **jogorvoslathoz, igényérvényesítéshez való jog** keretében a fogyasztó joghoz segítése, a sérelmére elkövetett jogsértés esetén a szolgáltató szankcionálása és a sérelem orvoslása a fogyasztóvédelem egyik kulcseleme. A fogyasztó igazságszolgáltatáshoz való joga része az emberi és polgári alapjogoknak. A fogyasztónak panaszával elsősorban az érintett szolgáltatóhoz kell fordulnia jogorvoslatért. Az Fgytv. ennek megfelelően részletes rendelkezéseket tartalmaz a szolgáltatók panaszkezelési eljárására vonatkozóan. A fogyasztói igények – ezen túl, ha a panasz nem nyert orvoslást – alapvetően bírósági úton vagy bíróságon kívül eljárás keretében (alternatív vitarendezési úton) érvényesíthetők. A fogyasztói jogviták rendezésének elsődleges eszköze a bírósági igényérvényesítés, amelyet mint az igazságszolgáltatáshoz való alkotmányos alapjogot az Alaptörvény⁹⁰ is dek-

⁸⁹ Fgy. tv. 17. §.

⁹⁰ Alaptörvény XXVIII. cikk.

larál. Tekintettel azonban arra, hogy a bírósági igényérvényesítés költséges és hosszadalmas, egyre inkább terjednek a bírósági eljárás elkerülését szolgáló alternatív vitarendezési formák. Számos olyan peren kívüli jogorvoslati eljárás létezik, amelynek célja tehát a bírósági eljárás elkerülése, és amelyek a bírósági eljáráshoz képest gyorsabbak, olcsóbbak, illetve a fogyasztó számára egyszerűbb jogérvényesítési lehetőséget kínálnak. Ilyenek például az ombudsman, a választott bírászkodás,⁹¹ a békéltető eljárások és az Európai Fogyasztói Központ. Ezen intézmények elterjedésében nagy szerepet játszott az Európai Bizottság fogyasztói jogviták alternatív jogvita-rendezési fórumainak alapelveiről szóló ajánlása, amely meghatározza a méltányosság és hatékonyság elvei szerint működő alternatív vitarendezési fórumok hét alapelvét (a tagállamokban a fogyasztói jogviták bíróságon kívüli fórumainak eljárását kívánatos az előbbiekre figyelemmel kialakítani). Az eljárási garanciák a következők:

- a testület pártatlanságának és függetlenségének elve,
- az eljárás egyszerűségének és hatékonyságának elve,
- a transzparencia elve,
- a törvényesség elve,
- a szabadság elve,
- az eljárás kontradiktórius jellege,⁹²
- a képviselővel való jog elve.

3.3.2.2. A pénzügyi fogyasztóvédelem alapfogalmai

A hatékony pénzügyi fogyasztóvédelem megvalósításához szükséges annak meghatározása, hogy mi a **fogyasztói kár, fogyasztói veszteség** (consumer detriment), amely megalapozhatja a fogyasztóvédelmi eszköztár alkalmazását. A fogyasztói veszteség két fajtáját határozza meg az uniós szabályozó intézmények által használt módszertan⁹³, elsősorban a fogyasztóvédelmi jogszabályok kialakításához.

Személyes veszteségnek minősül az egyedi fogyasztót érintő olyan veszteség, amely az észszerű elvárásokhoz képest éri a fogyasztót. A veszteség ez esetben már bekövetkezett (ex post), és mérhető egy meghatározott benchmarkhoz képest. Az alábbi területeken a módszertan különösen használandónak tartja a személyes veszteség figyelembevételét a szakpolitika kialakítása során:

1. csalások,
2. félrevezető hirdetési gyakorlat,
3. tisztességtelennek minősülő piaci gyakorlatok,
4. termékbiztonság,
5. fogyasztói panasz eljárás.

A személyes fogyasztói veszteség azonosítása a fogyasztói panaszokból, a bírósági esetek számából, közvetlen fogyasztói felméréseken keresztül történhet meg. A veszteség lehet pénzügyi (pénzügyi eszköz értékének csökkenése, árfolyamkockázat realizálódása) vagy nem pénzügyi (például stressz, idővesztés).

A pénzügyi fogyasztóvédelmi gyakorlatban a személyes fogyasztói veszteség azonosítására, felmérésére jó példa a Financial Conduct Authority (FCA)⁹⁴ eljárása pénzügyi eszközökre vonatkozó nem megfelelő tanácsadás esetében. A tanácsadás során a pénzügyi eszközt forgalmazó

⁹¹ 2017. évi LX. törvény a választottbíráskodásról.

⁹² Két fél áll egymással szemben.

⁹³ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/consumer-detriment-study-executive-summary_en.pdf (utolsó letöltés: 2021. 01. 31.)

⁹⁴ A pénzügyi szolgáltatási ágazat felügyeletéért felelős testület az Egyesült Királyságban

intézménynek fel kell mérnie az ügyfél igényét és ennek megfelelő eszközt kell neki ajánlania. Ha nagyszámú ügyfél esetében erre nem megfelelően került sor, a Financial Conduct Authority megállapítja a félreértékesítés tényét (misselling), és egy speciális kompenzációs rendszer bevezetésére tesz javaslatot. A kompenzáció megállapítása során a szolgáltatóknak azonosítaniuk kell az ügyfélnyilvántartás alapján azokat az ügyfeleket, akik esetében félreértékesítés történt, és számukra az elszenvedett pénzügyi veszteség teljes egészét ki kell fizetni.

Strukturális veszteségnek minősül a piaci vagy szabályozói kudarc miatt a fogyasztói jólétben keletkezett veszteség. A strukturális veszteség fogalma hasznos az összes olyan szabályozói kezdeményezés esetén, amelyek a fogyasztókra jelentős hatást gyakorolhatnak, előzetes (ex-ante) hatáselemzés céljából. A fogyasztói jólétben keletkezett változás (nyereség vagy veszteség) mérhető ár-, minőség-, volumenváltozáson keresztül. Strukturális veszteségre lehetséges példa az azonosított piaci kudarc következtében meghatározott árszabályozás. Az elmúlt évek magyar szabályozási gyakorlatában több esetben is élt a jogalkotó ezzel az eszközzel (például a teljes hiteldíjmutató (THM) maximalizációja, nyugdíjpénztárak esetében díjmaximalizáció).

A fogyasztói veszteség speciális formája a **rejtett veszteség**. Ez olyan termékeknél használt fogalom, ahol a fogyasztó nem képes a termék minőségének ellenőrzésére, és a termék minőségi problémájára csak a fogyasztási döntést követő hosszabb idő elteltét követően derül fény (például hibás feltételezések a tartós megtakarítási terméken elérhető hozamon).

3.3.2.3. A pénzügyi fogyasztóvédelem pillérei

A pénzügyi fogyasztóvédelem felügyeleti pillérei:

- hatékony fogyasztóvédelmi szabályozás,
- fogyasztóvédelmi célú felügyelési funkció, amely egyrészt a fogyasztóvédelmi hatósági eljárások, másrészt pedig a fogyasztóvédelmi monitoringtevékenység által valósul meg,
- ügyfelek tájékoztatása és a lakosság pénzügyi kultúrájának fejlesztése,
- korszerű jogorvoslati eszközök, úgy mint
 - az intézményi panaszkezelés,
 - a fogyasztóvédelmi hatósági eljárás,
 - a Pénzügyi Békéltető Testület eljárása,
 - bíróság eljárása,
 - a határon átnyúló pénzügyi fogyasztói jogvita rendezése.

Az **intézményi panaszkezelés** keretében a fogyasztói panasszal mindenekelőtt ahhoz a pénzügyi szervezethez kell fordulni, amelynek szolgáltatását, illetve eljárását az ügyfél kifogásolja, így a panasz orvoslása a szolgáltatóval közvetlenül, gyorsan és egyszerűen megtörténhet. Fontos elem, hogy a pénzügyi szolgáltatóknak jogszabályi előírás alapján külön panaszkezelési szabályzatuk van, amely nyilvános, és honlapjukon, ügyfélszolgálati helyiségeikben kötelezően megjelenítendő. A panasz kivizsgálásáért a fogyasztóval szemben külön díj nem számítható fel.

Ha a pénzügyi szervezet az ügyfél panaszát a rendelkezésére álló 30 napon belül nem orvoslta, megtevéstől magatartást folytatott, vagy egyéb jogszabálysértés gyanúja merült fel, az erre irányuló kérelem – nem polgári jogvitát jelentő esetekben – fogyasztóvédelmi hatósági eljárás megindítását eredményezi.

Annak érdekében, hogy vitát a bíróság igénybevétele nélkül megnyugtatóan lehessen rendezni, a fogyasztó pénzügyi szolgáltatáshoz kapcsolódó panaszával a **Pénzügyi Békéltető Testülethez**

fordulhat és annak **eljárását** kezdeményezheti. A Pénzügyi Békéltető Testület a Magyar Nemzeti Bank által működtetett, szakmailag független testület, amely a Pénzügyi Békéltető Testület elnökéből és tagjaiból áll. A testület tagjai a Magyar Nemzeti Bank alkalmazottai.

A Pénzügyi Békéltető Testület létrehozásának indokai között említhető, hogy egy olyan, a felügyelet mellett működő, szakmailag *független, országos hatáskörű, alternatív vitarendezési fórum* jöjjön létre, amelynek segítségével a pénzügyi fogyasztói jogviták hatékonyan orvosolhatóak. A megreformált pénzügyi békéltetés minőségére garanciát jelent, hogy a testületben szakmailag felkészült, tapasztalattal rendelkező, pénzügyi ismeretekben jártas, magas szinten képzett szakemberek járnak el az ügyekben; továbbá, hogy a centralizált, ellenőrizhető döntéshozatal egységes, kiszámítható joggyakorlat kialakítását és alkalmazását teszi lehetővé.

A Pénzügyi Békéltető Testület alapvető feladata elsősorban a felek közötti egyezség létrehozásának megkísérlése. Ha az egyezség megfelel a jogszabályoknak, a Pénzügyi Békéltető Testület eljáró tanácsa azt határozattal jóváhagyja. Az egyezség elmaradása esetén az eljárás attól függően válik eredményében ketté, hogy a pénzügyi szolgáltató alávetette-e magát a Pénzügyi Békéltető Testület döntésének vagy sem. Alávetés esetén az eljáró tanács megalapozott kérelem esetén kötelezést tartalmazó határozatot hozhat, alávetés hiányában ajánlást. A testület az egységes joggyakorlat kialakítása érdekében honlapján – egyedi adatok nélkül – nyilvánosságra hozza az ügyben született minden döntésének szövegét.

A pénzügyi szervezetek dönthetnek az alávetési nyilatkozat megtételéről, amelyben vállalják, hogy a Pénzügyi Békéltető Testület eljárásának és egyezség hiányában az ilyen eljárásban hozott határozatnak alávetik magukat.

Az alávetési nyilatkozatában a pénzügyi szolgáltató korlátozhatja kötelezettségvállalásának mértékét, illetve hatályát a jogvita tárgyának általa meghatározott értékében vagy más módon. A Pénzügyi Békéltető Testület a nála megtett alávetési nyilatkozatokról nyilvántartást vezet és azt – mint „pozitív listát” – megjeleníti honlapján.

A szervezeti továbblépés legnagyobb előnye, hogy a korábbi gyakorlattól eltérően a pénzügyi szervezetek számára jogszabály rögzíti a Pénzügyi Békéltető Testülettel való együttműködési kötelezettséget, amelyet ha nem teljesítenek, a felügyelet fogyasztóvédelmi eljárásban bírságot szabhat ki számukra. A testület honlapján nyilvánosságra hozza azon intézmények listáját, amelyek figyelmen kívül hagyták e kötelezettségüket.

Bírósághoz bármely jogsértés esetén lehet fordulni, de fontos, hogy ha vitarendezési fórumként az ügyfél elsőként a bíróságot választja, akkor azt követően nem veheti igénybe a Pénzügyi Békéltető Testület eljárását. Az ügyintézés teljes hossza akár több (4–5) hónap is lehet.

Különleges hatásköri szabályok érvényesek azokban az esetekben, ahol más tagállam pénzügyi szolgáltatója a panasszal érintett intézmény. A pénzügyi szolgáltatási tevékenységgel összefüggő **határon átnyúló pénzügyi fogyasztói jogvita** esetén a Pénzügyi Békéltető Testület rendelkezik kizárólagos illetékességgel. A Pénzügyi Békéltető Testület a FIN-Net rendszer (pénzügyi alternatív vitarendezési fórum európai hálózata) tagja, amely az Európai Gazdasági Térség (Európai Unió, továbbá Izland, Liechtenstein és Norvégia) területén a fogyasztók és a pénzügyi szolgáltatók közötti határon átnyúló pénzügyi viták alternatív vitarendezésére létrejött hálózat.

3.3.3. ÜGYFÉLVÉDELMEET SZOLGÁLÓ PÉNZALAPOK

A pénzügyi piacokon tevékenykedő pénzügyi szervezetekkel kapcsolatba kerülő ügyfelek (betétesek, befektetők, pénztártagok, biztosítottak stb.) védelme a pénzügyi piacok zavartalan, biztonságos működtetése szempontjából – és természetesen maguknak az érintett természetes és jogi személyeknek a szemszögéből – kiemelkedő jelentőségű területet képez. Ezt a védelmet – miként az előzőekben láthattuk – több más célja mellett egy sor közvetett és preventív eszköz is hivatott szolgálni, azonban ezeknek az eszközöknek a működtetése nem helyettesítheti – mint azt Magyarországon is már több eset alátámasztotta – azokat a közvetlen és reparatív védelmi eszközöket, amelyek a bekövetkezett fizetéseképtelenség esetén – legalábbis részben – kárpótolni tudják a pórul járt befektetőket. A hatályos magyar jog egyaránt ismeri az ügyfelek védelmét szolgáló közvetlen, illetve reparatív eszközök kötelező és önkéntes fajtáit. Ilyen az Országos Betétbiztosítási Alap, a Befektető-védelmi Alap, a Pénztárak Garancia Alapja, az önkéntes betétbiztosítási alapok és az önkéntes intézményvédelmi alapok. A következőkben az Országos Betétbiztosítási Alappal és a Befektető-védelmi Alappal foglalkozunk részleteiben is.

3.3.3.1. Az Országos Betétbiztosítási Alap jogállása és működése

Az Országos Betétbiztosítási Alap **jogi személy**, amelyhez néhány kivételtől eltekintve **valamennyi hitelintézet** köteles csatlakozni. **Irányítását az Országos Betétbiztosítási Alap igazgatótanácsa látja el**, amelynek tagjai: a pénz-, tőke- és biztosítási piac szabályozásáért felelős miniszter által kijelölt személy, a Magyar Nemzeti Bank elnöke által kijelölt két személy, akik közül az egyik a pénzügyi feladatot felügyelő alelnök vagy e feladatot ellátó vezető, a Magyar Bankszövetség által kijelölt két személy, a Szövetkezeti Hitelintézetek Integrációs Szervezetének igazgatósági elnöke által kijelölt személy, továbbá az Országos Betétbiztosítási Alap ügyvezető igazgatója. Az igazgatóság tehát 7 főből áll.

Az Országos Betétbiztosítási Alapnak **saját vagyona**, bevételei és jövedelmei **vannak**, amelyek után az Országos Betétbiztosítási Alap sem társasági adó, sem helyi adó, sem illeték fizetésére nem kötelezhető.

Az Országos Betétbiztosítási Alap **pénzeszközei nem vonhatók el**, és az Országos Betétbiztosítási Alap törvényben meghatározott feladataitól – kártalanítás – eltérő célra nem használhatók fel. Az Országos Betétbiztosítási Alap saját tőkéje nem osztható fel, pénzügyi-számviteli ellenőrzését az Állami Számvevőszék végzi.

Az Országos Betétbiztosítási Alap bevételi forrásai a következők:

- a hitelintézetek által fizetett egyszeri – belépéskori – csatlakozási díj (a jegyzett tőke 0,5%-ának megfelelő összeg),
- a hitelintézetek által teljesített rendszeres befizetés (éves tagdíj), amelynek mértéke a betétállomány nagyságától és egyéb szempontoktól függően változó,
- a hitelintézetek által teljesített rendkívüli éves befizetés (ennek célja az Országos Betétbiztosítási Alap által felvett kölcsön törlesztése lehet),
- az Országos Betétbiztosítási Alap által felvett kölcsön és
- egyéb bevétel, valamint az Országos Betétbiztosítási Alap által kibocsátott kötvény.

Az Országos Betétbiztosítási Alap pénzeszközeit állampapírban vagy a Magyar Nemzeti Banknál elhelyezett betétben köteles tartani.

Az Országos Betétbiztosítási Alap feladatkörébe tartozik

- a betétek befagyásának megelőzését és egyúttal a kártalanítás kifizetésének megelőzését célzó intézkedések megtétele (ez lehet hitelnyújtás, a hitelintézetben való tulajdonszerzés, akár bank reorganizációja is),
- a vele tagsági jogviszonyban álló hitelintézetnél elhelyezett betétek befagyása esetén a betétesek részére a meghatározott mértékű kártalanítási összeg kifizetése és
- a betétesek tájékoztatása.

Nyilvánvaló, hogy az Országos Betétbiztosítási Alap felsorolt feladatai közül a betétek befagyását követően aktuálissá váló betéteskártalanítás jelenti a legfontosabb funkciót. A betétesek kártalanításával összefüggésben néhány alapvető fontosságú jogszabályi előírást külön hangsúlyozni kell.

Az Országos Betétbiztosítási Alap által nyújtott biztosítás csak a névre szóló betétekre terjed ki. A biztosítás alapján az Országos Betétbiztosítási Alap kártalanítást fizet a betétes részére, ha a Magyar Nemzeti Bank visszavonja a hitelintézet működési engedélyét vagy bíróság a hitelintézettel szemben felszámolási eljárás megindításáról döntött.

Az Országos Betétbiztosítási Alap a kártalanításra jogosult személy részére a befagyott betét tőke- és kamatösszegét személyenként és hitelintézetenként összevontan, legfeljebb százezer euró összeghatárig fizeti ki kártalanításként, azaz a kártalanítási összeghatár meghatározásakor a betétes egy banknál elhelyezett betétei összeadódnak.

Nem terjed ki az Országos Betétbiztosítási Alap által nyújtott biztosítás a következőkre:

- ha a betét tulajdonosa a Hpt.-ben meghatározott személy (így például költségvetési szerv, helyi önkormányzat, biztosító, magánnyugdíjpénztár, befektetési alap, pénzügyi intézmény, stb.)
- a pénzügyi piacok többi ügyfélvédelmi alapja (a Befektető-védelmi Alap, a kötelező vagy önkéntes betétbiztosítási vagy intézményvédelmi alap, illetve a Pénztárak Garancia Alapja) által tulajdonolt betétekre,
- az olyan betétekre, amelyekről bíróság jogerős ítélettel megállapította, hogy az abban elhelyezett összeg pénzmosásból származik.

A hitelintézet a betétes Pmt. szerinti azonosítását valamennyi nyilvántartott adatára vonatkozóan elvégzi. Az azonosítás elmaradásának következménye, hogy a betét nem minősül az Országos Betétbiztosítási Alap által biztosítottnak.

Az Országos Betétbiztosítási Alap a kártalanítási összeget 10, 2024-től 7 munkanapon belül fizeti ki.

Lényeges szabály, hogy ha az Országos Betétbiztosítási Alap a betéteseknek kártalanítást fizetett ki, a hitelintézettel szembeni követelés – a kifizetett összeg erejéig – a betétesről az Országos Betétbiztosítási Alapra száll át. A követelés átszállásával az Országos Betétbiztosítási Alap a korábbi jogosult helyébe lép. Az Országos Betétbiztosítási Alap a felszámolási eljárásban az átszállt követeléseket jogosult érvényesíteni.

3.3.3.2. A Befektető-védelmi Alap jogállása és működése

A befektetővédelem intézményét a Tpt. szabályozza, amely a befektetési szolgáltatók esetleges fizetéseképtelensége miatt a befektetőket érő vagyoni károk részbeni kompenzálását biztosítja. Célja a meghatározott befektetési szolgáltatási tevékenységet (például portfóliókezelés, bizománysági tevékenység), illetve kiegészítő befektetési szolgáltatási tevékenységet (például értékpapír-letétkezelés) ellátó gazdálkodó szervezetek ügyfeleinek (befektetők) védelmét szolgálja. A Tpt.-ben nevesített befektetési szolgáltatókat – az úgynevezett biztosított tevékenységet végző szervezeteket – a Befektető-védelmi Alapban **kötelező tagság** terheli, tagság nélkül ugyanis részükre működési engedély nem adható ki, illetve a tagság megszüntetése esetén a működési engedélyt vissza kell vonni.

A Befektető-védelmi Alap jogi személy, amely – hasonlóan az Országos Betétbiztosítási Alaphoz – saját vagyonnal, bevételekkel és jövedelemmel rendelkezik, amelyek után társasági és helyi adó, illetve illeték fizetésére nem kötelezhető. Az alapot kilenc tagú igazgatóság irányítja. Tagok:

- a pénz-, tőke- és biztosítási piac szabályozásáért felelős miniszter által kijelölt két személy;
- a tőzsde és a központi értéktár által kijelölt egy-egy személy;
- a Magyar Nemzeti Bank elnöke által kijelölt két személy;
- az Alap tagjainak két képviselője;
- az Országos Betétbiztosítási Alap ügyvezető igazgató-helyettese.

A Befektető-védelmi Alap bevételi forrásai: az egyszeri csatlakozási díj, a rendszeres éves díj, a rendkívüli befizetés, a Befektető-védelmi Alap vagyonának hozama, a Befektető-védelmi Alap által felvett kölcsön és egyéb bevétel. A csatlakozó gazdálkodó szervezet – a tagsági viszony keletkezésének feltételeként – csatlakozási díjat fizet, amelynek mértéke a csatlakozó gazdálkodó szervezet jegyzett tőkéjének 0,5%-a, de nem lehet kevesebb, mint ötszázezer forint, és nem haladhatja meg a hárommillió forintot. Ezen túlmenően a Befektető-védelmi Alap tagja naptári évente éves díjat fizet a Befektető-védelmi Alapnak, amelynek megfizetése a díjfizetési időszakra előre esedékes. Az éves díj alapja a tárgyévet megelőző naptári évben a Befektető-védelmi Alap kártalanítási kötelezettsége alá tartozó befektetők tulajdonát képező, a Befektető-védelmi Alap tagjának kezelésében lévő pénz és értékpapír átlagos állománya. Az éves díj mértékét az igazgatóság állapítja meg a díjalap arányában, figyelembe véve a biztosított befektetők számát is. A Befektető-védelmi Alap pénzeszközei nem vonhatók el, abból a Befektető-védelmi Alap tagjai részére kifizetés semmilyen jogcímen nem teljesíthető. A Befektető-védelmi Alap pénzeszközei kizárólag a tőkepiaci törvényben meghatározott célokra használhatók fel. Szabad pénzeszközeit kizárólag pénzben vagy állampapírban tarthatja. A Befektető-védelmi Alap gazdálkodását az Állami Számvevőszék ellenőrzi.

A Befektető-védelmi Alap feladata a befektetők részére a törvény által lehetővé tett kártalanítási összeg megállapítása és kifizetése. A befektetőkkel szembeni kártalanítási kötelezettsége abban az esetben következik be, ha a bíróság elrendeli a Befektető-védelmi Alap valamely tagjának felszámolását. A Befektető-védelmi Alap a kártalanításra jogosult befektetők részére követelésüket – személyenként és tagonként összevontan – **legfeljebb százezer euró összeghatárig** fizeti ki kártalanításként azzal, hogy a Befektető-védelmi Alap által fizetett kártalanítás mértéke egymillió forint összeghatárig 100%, egymillió forint összeghatár felett egymillió forint és az egymillió forint feletti rész 90%-a (ez az úgynevezett önrész).

A kifizetett kártalanítás forrása a Befektető-védelmi Alap felhalmozott vagyona, valamint az alap éves bevételeinek az igazgatóság által jóváhagyott, éves működési költségekkel csökkentett összege. A Befektető-védelmi Alap által kifizetett kártalanítás mértékéig a követelés az ügyfélről az alapra

száll át. **Nem terjed ki** azonban a Befektető-védelmi Alap által nyújtott biztosítás, ha a befektető az állam, költségvetési szerv, helyi önkormányzat, intézményi befektető, az Országos Betétbiztosítási Alap, a Pénztárak Garancia Alapja, önkéntes betétbiztosítási vagy intézményvédelmi alap, elkülönített állami pénzalap, befektetési vállalkozás, pénzügyi intézmény, a Magyar Nemzeti Bank, a Befektető-védelmi Alap tagjánál vezető állású, illetve munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személy és ezek közeli hozzátartozója. Ugyancsak nem terjed ki a Befektető-védelmi Alap biztosítása az alap tagjában 5%-ot elérő vagy azt meghaladó közvetlen vagy közvetett tulajdoni részesedéssel vagy szavazati joggal rendelkező gazdálkodó szervezet vagy természetes személy és ennek ellenőrzött társasága, valamint természetes személy tulajdonos esetén ennek közeli hozzátartozója követelésére.

4.

A MAGYAR ÁLLAMPÉNZÜGYI RENDSZER NEMZETKÖZI KAPCSOLÓDÁSAI

EBBEN A FEJEZETBEN A MAGYAR PÉNZÜGYI KORMÁNYZÁS SZEMPONTJÁBÓL LEGFONTOSABB NEMZETKÖZI PÉNZÜGYI SZERVEZETEK MŰKÖDÉSÉT TEKINTJÜK ÁT, ÉS SZÁMBA VESSZÜK KAPCSOLÓDÁSI PONTJAIKAT A MAGYAR NEMZETGAZDASÁGGAL. BEMUTATJUK AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS MAGYARORSZÁG KÖZÖTTI KÖLTSÉGVETÉSI KAPCSOLATOT, ILLETVE AZ EURÓ ÁTVÉTELÉNEK ELŐFELTÉTELEIT. CÉLUNK, HOGY AZ OLVASÓ LÁSSA A MAGYAR ÁLLAMHÁZTARTÁS KÜLSŐ ÉS BELSŐ MOZGÁSTERÉT, ÁLTALÁNOS TÁJÉKOZOTTSÁGGAL RENDELKEZZEN A PÉNZÜGYI ÉS KÖLTSÉGVETÉSI IGAZGATÁS TEKINTETÉBEN MEGHATÁROZÓ SZEREPET JÁTSZÓ NEMZETKÖZI SZERVEZETEK RENDELTETÉSÉRŐL ÉS MŰKÖDÉSI ELVEIRŐL.

4.1. A PÉNZPIACOK ÉS A BANKSZEKTOR A VILÁGBAN

Az elmúlt negyed évszázadot korszakos változások jellemezték mind az információtechnológia, mind pedig a pénz- és tőkepiacok fejlődése terén. Az informatika vívmányai mára átformálták az üzleti és hivatali adminisztrációt, az oktatást, a személyek közötti kommunikációt és természetesen a pénzvilágot is. A pénz- és tőkepiacokon bekövetkező innovációk elsősorban a legfejlettebb országok pénzügyi rendszerén belül terjedtek el, de a határidős műveletek, az értékpapír alapú ügyletek, az elektronikus tőzsdei kereskedés, a hitel- és fizetési kártyák robbanásszerű elterjedése a pénzügyi rendszert a világ legtöbb részén radikálisan átalakította. Értelemszerűen át kellett alakulnia a pénzügyi igazgatás felfogásának, szervezetének, módszertanának is. A pénzügyi innovációk különösen gyors ütemben terjedtek el azokban a térségekben – így Magyarországon és a többi volt tervgazdaságban is –, amelyek korábban hosszú időre kimaradtak a világgazdaságnak és a világ pénzügyeinek fő vonulatából. 2007 után azonban ismét megrázkódtatások következtek be a nemzetközi pénzvilágban, és ezek elérték Magyarországot is.

A magyar gazdaságot a külső pénzügyi szereplők egy ideje a **„feltörekvő piacok” (emerging markets)** elnevezésű országcsoporthoz sorolják, azt az értékítéletet fejezve ki, hogy gyorsan átalakuló, a külföldi tőkét sikeresen befogadó gazdaságról van szó. Ugyanakkor a magyar gazdaság nemzetközi pénzügyi kapcsolódásának szerkezetén meglátszik az elmúlt évtizedek öröksége, mind pedig a rendszerváltoztató folyamat számos sajátossága. Így például az, hogy hazánk korábban a súlyosan eladósodott országok közé számított, az 1990-es évektől azonban jelentős **közvetlen befektetés („működő tőke”)** és **portfólió-befektetés áramlott be**, majd a rákövetkező időszakban ismét kiéleződött az ország finanszírozhatóságának kérdése, a külső adósságok felhalmozódása miatt.

A magyar gazdaság más átalakuló országhoz viszonyított előnyei közé kell sorolni azt, hogy a tőkeimportunk nagy része származik közvetlen tőkebefektetőktől. Ezek ún. stratégiai befektetők, amelyek hosszú távú piaci elgondolás alapján szereztek meghatározó részesedést korábbi magyar állami vállalatokban a privatizációs folyamat részeként, vagy létesítettek „zöldmezős” cégeket, és

kevésbé érzékenyek a pénzügyi hírek alakulására. Szemben tehát a portfólióalapokkal, a stratégiai befektetők lassabban mozduló, kiszámíthatóbb tőkeforrást jelentenek. A közvetlen beruházók nagy aránya miatt ugyanakkor Magyarország tőkeimportjának kisebb hányada jut a tőzsdén keresztüli áramlásokra. A Budapesti Értéktőzsde – forgalmát tekintve – természetesen nem mérhető a világ nagy tőzsdéihez, de nem kezdő a tőzsdei világban. Forgalma, likviditása alapján véve arányban áll a magyar gazdaság méreteivel. A tőkeáramlás felgyorsulásához szükséges volt a tőkemozgás állami korlátozásainak és általában is a nemzetközi befektetés jogi, politikai, szabályozási környezetének megváltozása. Korábban országonként eltérő deviza-ellenőrzési rendszerek működtek, és különféle pénzügyi és jogi korlátok érvényesültek. A Nemzetközi Valutaalap keretében, valamint a fejlett ipari országokat tömörítő **Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet** (Organisation for Economic Co-operation and Development – **OECD**) bizottságaiban azonban folyamatosan előrehaladt a pénztőke mozgásának útjában álló jogi és szabályozási akadályok méréséklése. Emellett a kormányok is különböző ösztönzőkkel serkenteni szeretnék a gazdaságuk felé irányuló tőkemozgást.

Jogi és szabályozási téren különösen fontosak a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet keretein belül meghozott **megállapodások**, amelyekhez Magyarország is csatlakozott. Ezek egyebek között az új vállalatok külföldön történő létesítését, meglévők külföldi általi felvásárlását szabályozzák, alapvetően azzal a szándékkal, hogy a megállapodást aláíró államok felszámolják a **nemzetközi tőkemozgás jogszabályi és intézményi korlátjait**. A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet legtöbb tagállamában például az 1990-es évek első felétől már nem írnak elő előzetes engedélyeztetési kötelezettséget a külföldről érkező beruházásokra, és elegendő az ügylet bejelentése. Máshol a nagyobb értékhatár és érzékeny szektor esetén fennmaradt az engedélyeztetés előírása. A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezeten kívül viszont igen sokféle nemzeti szabályozás létezik, és nem mindenhol részesül azonos elbánásban a külföldi beruházó és a hazai vállalkozó. A nemzeti szabályozás fenntartása mellett felhozhatók jogos érvek, hiszen például egy kisebb méretű országban komoly devizális vagy politikai problémát idézhetne elő óriási mennyiségű idegen eredetű tőke hirtelen bezúdulása. Másfelől viszont az üzleti logikával ellentétes állami szabályozásokat hamarosan megtanulják kijátszani a gazdasági szereplők, és az állami beavatkozás gyakran csupán korrupcióhoz vezet, ám nem védi meg az országot a káros hatásoktól. Ezért a szabályokat valóban célszerűen kell megválasztani, egymással egyébként szoros gazdasági kapcsolatban álló országok között (mint a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezeten, de különösen az Európai Unión belül) nincs értelme a statisztikai regisztrálásnál keményebb külön szabályokat alkalmazni a külföldi eredetű közvetlen befektetőre. Különösen akkor, ha egyéb tőkefajták – mint a portfólió-tőke – teljesen akadálytalanul szelhetik át az országhatárokat.

A tőkeforrások közé számítanak a közép- és hosszú lejáratú bankhitelek. A nagy bankok nemzetközi aktivitása változatos képet mutatott. Az 1970-es években igen kezdeményezők voltak a nemzetközi téren, majd aztán több fejlődő ország és tervgazdaság fizetési csődje hatására egy időre visszaszorult a nemzetközi banki hitelezés. A bankhitelek állománya változékonyabb a stratégiai befektetők által végrehajtott közvetlen beruházásokénál, hiszen rossz hírek elterjedése esetén a kölcsönöket nem hosszabbítják meg, sőt a banki hitelszerződések egy részét lejárttá is lehet tenni. A hitelállomány alakulása azonban még mindig kevésbé változékony, mint a portfólió-befektetéseké. Miután az 1980-as években több harmadik világbeli hitelfeltevő ország képtelen volt kölcsöneit rendben törleszteni, ezáltal igen komoly veszteségek, valamint likviditási zavarok merültek fel nagy nyugati bankoknál, ami lökést adott a szindikált hitelezés és az „értékpapírosítás (szekuritizáció)” elterjedésének. Az előbbi esetben az ügyfél által igényelt kölcsön összegét több bank jegyzi le, és ezzel megosztják az ügyfélkockázatot. Az utóbbi esetben – amint erről szó volt – a

tartós követelést értékpapírrá (security) alakítják, és ezzel forgathatóvá teszik, ami javítja a bankok likviditási helyzetét. A 2007-es amerikai „sub-prime” válság, amely a gyenge hitelképességű ügyfeleknek feleltetlenül nyújtott jelzáloghitelezésből fejlődött ki, éppen azáltal tudott kiterjedni a világ más pénzügyi központjaiba, mert biztosnak gondolt jelzálog-követeléseket maga mögött tudva, egy sor amerikai bank forgatható értékpapírokat bocsátott ki és forgalmazott világszerte. Másrészt a pénzpiacok globalizálódása okán, a banki hitelezési technikák is világjelenséggé váltak, és a másodlagos bankhitel adósok tömegesen jutottak hitelhez a világ minden táján, amely hitelek azonban világszerte megtérülésre teljesen esélytelenné váltak. Így Magyarországon is, a hitelképtelen háztartási deviza alapú hitelezés ebbe a főáramba sorolható.

A világ hitelintézeti rendszerében a nagy fellendülések korában a bankok száma növekedett, majd a depresszió idején **csődök ritkították meg a bankok sorát**. A csődök hatására az állam és a nemzetközi szabályozási közösség (Nemzetközi Valutaalap, Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet, Nemzetközi Elszámolások Bankja) komolyabban veszi a megelőzést és a válságkezelést, szigorítja a pénzintézetek működését. Ilyenkor ritkább lesz a bankcsőd, a piaci verseny élesedése nem annyira krachokhoz, hanem **fúziókhoz és konglomerátumok kialakulásához vezet**. Ennek voltunk tanúi a 2000-es év környékén, majd 2010 után. Akkor és újabban a bankfúziókat nem az idézte elő elsősorban, hogy romlottak volna a pénzügyi viszonyok, inkább arról volt szó, hogy a bankok hagyományos helyét sikerrel támadják az új versenytársak, és a védekezés egyik eszköze a méretek további növelése, a tevékenység más üzleti ágakra való kiterjesztése, a bankok fúziója, esetleg biztosítókkal való összeolvadása.

A **pénzügyi intézmények koncentrációja** szintén összefüggésbe hozható a globális verseny élénkülésével, sőt nagy szerepet játszik az egyéb közvetítők részéről megnyilvánuló konkurencia is. Ami a bankok hagyományos tevékenysége (megtakarítások eljuttatása hitelfelvevőkhöz, átutalások teljesítése, befektetési javaslatok értékelése), arra a pénzügyi vállalatok is mind inkább képesek. Az olyan nagyméretű ipari csoportok, mint a General Electric vagy egy nagy autógyár a maguk belső finanszírozási igényein túlnyúlóan is hajlamosak pénzügyi divíziót, bankszerű üzletágot kifejlesztetni, mintegy a hagyományos bankok helyébe lépve. Az internetes pénzpiaci kereskedés is elvesz piaci részesedést a bankoktól. A pénzintézetek koncentrációját ezért gyakran az új szereplőkkel szembeni védekezés motiválja.

4.2. NEMZETKÖZI PÉNZÜGYI INTÉZMÉNYEK

A piacgazdaságra való visszatérés folyamatának fontos részét alkotta hazánk esetében is a nemzetközi kereskedelmi, szakmai és pénzügyi szervezetekbe való belépés. Mind az állampénzügyek, mind pedig a pénzügyi igazgatás szempontjából a rendszerváltozás kezdetén alapvető fontosságúak voltak a Bretton Woods-i intézmények (a Nemzetközi Valutaalap és a Világbank-csoport) Magyarországgal kapcsolatos politikája. Ez az intézményrendszer 1944-től fejlődött ki, és bár jelentősen átalakult az évtizedek során, komoly befolyást gyakorol a pénzfolyamatokra, az országok közötti pénzügyi és gazdaságpolitikai együttműködésre, valamint pénzügyi statisztikai és elemzési gyakorlatra.

A **Nemzetközi Valutaalap** (International Monetary Fund – **IMF**) a nemzetközi monetáris rendszer zavartalan működése érdekében felügyeletet gyakorol a tagországok árfolyam-politikája felett. Ennek keretében a Nemzetközi Valutaalap szakértői a tagországokkal rendszeres időközönként gazdaságpolitikai (a Nemzetközi Valutaalap Alapokmányának IV. cikke szerinti) konzultációt folytatnak. A konzultációk során szerzett gazdasági és pénzügyi információk alapján a Nemzetközi

Valutaalap minősíti a tagországok gazdasági fejlődését és gazdaságpolitikáját, a magántőkepiac számára is fontos jelzésként szolgáló bizonyítványt állít ki az érintett országról, és ajánlásokat fogalmaz meg a tagország részére. Az árfolyam-stabilitás elősegítése mellett a Nemzetközi Valutaalap átmeneti pénzügyi segítséget nyújt a fizetési mérleg problémákkal küzdő tagországainak, valamint a szakértői segítségnyújtás során szakmai támogatást, tanácsokat ad tagországainak gazdaságpolitikájuk hatékonyságának javítása céljából.

A **Nemzetközi Valutaalap** olyan kormányközi együttműködés céljával alapított pénzügyi intézmény, amelynek alapokmány határozza meg a tevékenységét és a politikáját is. Célkitűzései a következők:

- nemzetközi monetáris együttműködés elősegítése,
- konzultációs fórumok lehetőségének kialakítása,
- nemzetközi kereskedelem bővítése és kiegyensúlyozott növelése,
- árfolyam-stabilitás megteremtése,
- versenyszerű leértékelések elkerülése,
- a tagországok részére sokoldalú fizetési rendszer megteremtése a folyó műveletekre és a devizakorlátozások megszüntetése,
- fizetési mérleg egyensúlyhiányának rendezésére segélynyújtás, pénzügyi erőforrások biztosításával.

A Nemzetközi Valutaalap tehát a nemzetközi monetáris rendszer egészének nehézségeit próbálja megoldani. A Nemzetközi Valutaalap tagjaivá csak azok válhatnak, akik az alábbi feltételeknek megfelelnek: tagok csak országok lehetnek, a tagfelvételt a kormányok kérhetik, amelyek vállalják az alapszabályban meghatározott kötelezettségek teljesítését, önálló külgazdasági tevékenységet folytatnak oly módon, hogy ennek feltételrendszerét is önállóan alakítják.

A Nemzetközi Valutaalap általi hitelnyújtás gazdaságpolitikai feltételei egyfelől arra irányulnak, hogy a Nemzetközi Valutaalap visszakapja a folyósított forrásait, másfelől pedig arra, hogy a hitel-felvevő tagország nemzetközileg versenyképesebbé váljon. A Nemzetközi Valutaalap folyósított vagy rendelkezésre tartott forrásai akkor hasznosulhatnak a legjobban, ha a hitelnyújtás kondíciói harmonizálnak a Kormány gazdaságpolitikai törekvéseivel, a hitelt felvevő gazdasági-társadalmi adottságaival, vagyis nincs szó a külső ajánlások kritikátlan elfogadásáról (amit utólag vonakodó és rossz hatékonyságú végrehajtás követne). Sajnos mind Magyarország, mind számos latin-amerikai, afrikai, délkelet-ázsiai ország esetében jó példát – ami a hitelt igénybe vevő ország gazdaságára és társadalmára hosszú távon is egyértelműen jó hatást gyakorolt volna – nehéz mondani.

Magyarország a Nemzetközi Valutaalap 1945-ös megalakítását követően a Szovjetunió nyomása és a kommunista párt elutasítása miatt nem léphetett be a szervezetbe, majd csak az 1970-es évek külső eladósodásának kényszere alatt, a politikai viszonyok lassú módosulása következtében kerülhetett sor a belépésre 1982-ben. Onnantól másfél évtized alatt mintegy 2,2 milliárd SDR-hitelt – a Nemzetközi Valutaalap által „kreált” speciális valutát – vett igénybe a kormány, különféle részletekben és formákban (készenléti megállapodás, kompenzációs megállapodás, kiterjesztett megállapodás). 1990 körül kritikus fontosságú lett a Nemzetközi Valutaalaptól származó forrás, hiszen a rendszerváltozás súlyosan eladósodott állapotban érte az országot, a Magyar Nemzeti Bank nemzetközi tartalékai lényegében kimerültek. Később a privatizációs bevételek és egyéb tőkepiaci források megjelenésével az IMF közvetlen finanszírozó jelentősége mérséklődött. A 2008-ra kiéleződő finanszírozási válságban – amint láttuk korábban – ismét a Nemzetközi Valutaalaphoz (továbbá a Világbankhoz, Európai Központi Bankhoz) volt kénytelen fordulni az ország pénzügyi vezetése készenléti hitel felvétele ügyében. A Nemzetközi Valutaalap – mint térségünk számos országában

is megtapasztalható – a válság akut szakasza után is aktív partner marad a külső finanszírozásban. Magyarország az ezredfordulón, majd a 2002–2010 közötti eladósodási periódust követően, 2013-ban jelentősen leszűkítette a kapcsolatait a Nemzetközi Valutaalappal. A hiteleit Magyarország visszafizette, gazdaságpolitikai tanácsait nem kéri.

A **Világbank** fejlesztési intézményként funkcionáló multilaterális pénzügyi intézmény. Míg a Nemzetközi Valutaalap a makroszintű egyensúly megőrzésén, illetve kialakításán dolgozik, addig a Világbank a gazdasági növekedés beindítását tűzte ki célként. A Világbank mint szervezet nem egyetlen intézményt jelent, mivel az eltelt időszakban sok új feladat jelent meg, így a feladatok megoldására új intézményeket alakítottak ki. A Világbank-csoport tagjai a következők:

- **Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank** (International Bank for Reconstruction and Development – **IBRD**, 1956): fenntartható banki finanszírozás a világ szinte valamennyi országának,
- **Nemzetközi Pénzügyi Társaság** (International Finance Corporation – **IFC**, 1956): Tőkebefektetést végző és azt működtető szervezet a magánszektor és a fejlődő országok fejlesztési bankjai részére,
- **Nemzetközi Fejlesztési Társaság** (International Development Association – **IDA**, 1960): koncesszionális kölcsönrel és támogatással segíti a világ 75 legszegényebb országát,
- **Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja** (International Center for the Settlement of Investment Disputes – **ICSID**, 1966): Vitarendezési fórum a tevékenységéhez kapcsolódó nemzetközi vitás esetek elrendezésére,
- **Nemzetközi Beruházásbiztosítási Ügynökség** (Multilateral Investment Guarantee Agency – **MIGA**, 1988): a befektetések és finanszírozások tekintetében külön garancia-vállaló intézmény.

A Világbank tevékenységének finanszírozásához a következő forráslehetőségek biztosítják a szükséges összegeket: a tagországok befizetett hozzájárulásai és az alaptőke-emelések. A rendszeres tőkepiaci kölcsönfelvételek két csoportot alkotnak: az egyik a szokásos tőkepiaci feltételek mellett a kötvények kibocsátása és elhelyezése a kereskedelmi és a befektetési bankoknál, a másik pedig a fix kamatozású értékpapírok kibocsátása és értékesítése kormányok, központi bankok és más hivatalos pénzügyi intézmények részére, hiteltörlesztések, kintlévőségek átruházása, üzleti tevékenység során elért nyereség.

A Világbank tagja lehet a Nemzetközi Valutaalap valamennyi tagja, ha elfogadja a Világbank Alapokmányában foglaltakat, és lejegyzí az előírt részvényeket. Magyarország 1982-ben vált a Világbank tagjává. A Világbank és Magyarország között 1983-ban jött létre az első kölcsönszerződés. Azóta több mint 40 kölcsönmegállapodás realizálódott, mintegy 3,6 milliárd dollár értékben, és e pénz nagyobb részét le is hívták a magyarországi hitelfelvevők, amelyből különösen a magyar pénzügyi szektor szerkezetének javításához, a nyugdíjreform elősegítéséhez és a felsőoktatás fejlesztéséhez folyósított kölcsönök a legjelentősebbek.

A pénzügyi folyamatok mai nagyfokú, világméretű nyitottsága idején a nemzeti szabályok esetleges eltéréseinek költség- és üzleti kockázatokat növelő hatása eredményeként mára a Föld csaknem valamennyi országa tagjává lett a Nemzetközi Valutaalapnak, növekszik a **Kereskedelmi Világszervezet** (World Trade Organisation – **WTO**) tagsága is, a fejlett országok jegybankjai hosszú évtizedek óta tagok a bázeli székhelyű **Nemzetközi Elszámolások Bankjában** (Bank for International Settlements – **BIS**). E szervezetek tagjaik számára ajánlásokat, sőt kötelező érvényű normákat dolgoznak ki, érvényesülésüket az szavatolja, hogy a tagországok átveszik azokat hazai jogrendjükbe, joggyakorlatukba, szabályozási kultúrájukba. Így például a BIS kebelén belül

évtizedek óta működő bankfelügyeleti bizottságnak a bankok minimálisan elvárható tőkeellátottságára vonatkozó ajánlásai beépültek a magyar pénzügyi törvénybe és a mikroprudenciális felügyeleti gyakorlatba is.

A Bretton Woods-i intézményrendszer mintájára idővel további nemzetközi pénzügyi intézetek jöttek létre. Az **Európai Beruházási Bank** (European Investment Bank – **EIB**) létesítését a Római Szerződés alapozta meg. Ekkor két pénzügyi intézményről döntöttek, de a jelentősebb az Európai Beruházási Bank lett. Az Európai Beruházási Bank regionális fejlesztési bank, célkitűzése elsősorban az Európai Unión belüli kiegyensúlyozott fejlődési lehetőségek megteremtése. Olyan fejlesztési célok megvalósításához nyújt pénzeszközöket, amelyek segítik a kevésbé fejlett területek fejlesztését, új cégek, vállalatok létrehozását, korábban működők átalakítását. Tevékenysége az állami és a magánszektorban egyaránt segíti azon beruházásokat, amelyek a kijelölt prioritásoknak megfelelnek.

Az Európai Beruházási Bank a következő feladatokat finanszírozza: regionális fejlesztés, a tagországok különféle ágazatainak korszerűsítése, új technológiák bevezetése, közös érdekű finanszírozás.

Az Európai Beruházási Bank forrásai a következők: alaptőke, tőkepiaci hitelek igénybevétele, törlesztőrészletek visszafizetett összegei és a kamatok. Az Európai Beruházási Bank hitelnyújtásai igen kiterjedtek, de főként állami hitelek nyújtását vállalja a következőképpen: közvetlen hitelnyújtás meghatározott célokra, globális hitelnyújtás, garanciavállalás más pénzügyi intézetekkel együtt a tőkepiacokon kötött szerződések esetében.

A hitel folyósítására több részletben, a munka megvalósítási ütemének megfelelően kerül sor, a bank végig, a megvalósulás teljes időszaka alatt követi a beruházást.

Számunkra ma különösen lényeges az Európai Beruházási Bank mint az Európai Unió fejlesztési bankja, amely elsősorban az Európai Unión belüli kiegyensúlyozott fejlődést célzó hosszú lejáratú hitelek és garanciák nyújtását tekinti céljának. E cél megvalósítása érdekében olyan jellegű fejlesztési terveket finanszíroz a gazdaság bármely területén, amelyek elősegítik a kevésbé fejlett régiók felzárkózását, vállalatok átalakítását, illetve modernizálását, új vállalatok létesítését, több ország közös fejlesztési tevékenységét. Az Európai Beruházási Bank hitelnyújtása elsősorban az infrastruktúra, az energiaipar és a közlekedés területén dinamikus.

1990-ben alapították az **Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank** (European Bank for Reconstruction and Development – **EBRD**) alapokmányát, és 1991-ben kezdte meg működését. Ez a II. világháborút követő legjelentősebb nemzetközi méretű segélyezési pénzügyi intézet, amely tőkét és technikai segítséget ad a kelet-európai országok magángazdaságainak újjászervezéséhez. Célja, hogy segítse a magánvállalkozói kezdeményezéseket. Segíti a pénzügyi, gazdasági, környezetvédelmi, tőkepiaci kezdeményezéseket és az olyan gazdaságilag fontos létesítményeket, amelyekben egynél több fogadóország érdekelt.

Az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank alaptőkéjét a kormányzótanács legalább 5 évenként felülvizsgálja. Az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank rendes tőkeforrásai: a bank engedélyezett alaptőkéje, kölcsönök útján szerzett tőke, kölcsönök vagy garanciák visszafizetéséből kapott tőke és az érdekeltségi befektetések eladásából származó jövedelem, értékpapír-átviteli kötelezettségekből származó jövedelem, egyéb.

Az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank különleges tőkeforrásai: Az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank által bármely különleges alaphoz csatolás miatt elfogadott tőke, bármely különleges alaphoz finanszírozott, kölcsönökkel és garanciákkal kapcsolatos, tőkeérdekeltségi befektetésből származó jövedelem, különleges tőkeforrások befektetéséből származó jövedelem.

Az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank négy különböző típusú finanszírozást jelenít meg: hitelek, jegyzett alaptőke fel nem töltött része, garanciavállalás, más nemzetközi intézményekkel, bankokkal, hitelezőkkel közös finanszírozás.

Az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank tevékenységi köre a magánszektor fejlesztéséhez szükséges intézményi, infrastrukturális keretek kialakításának segítése, privatizáció, pénzügyi szektor reformja, kis- és középvállalatok megteremtése, iparvállalatok szerkezeti átalakítása, környezetvédelem, környezeti rehabilitáció, ami rendkívüli jelentőségű.

Hitelnyújtásának alapelvei között szerepel, hogy a piacgazdaságra való sikeres gazdasági átmenet kritikus pontja a magánszektor fejlesztése, ezért alapokmánya kimondja, hogy országonként a kölcsönnyújtás legalább 60%-ának – hosszabb idő átlagában – a magánszektorba kell irányulnia. A kedvezményezett országok gazdasági helyzetének elemzése és az elemzés alapján készült tanulmány közzététele is az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank tevékenységéhez tartozik. Az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank értékeléseit széles körben ismerik, minősítésének azonban nincs olyan közvetlen piaci következménye, mint a Nemzetközi Valutaalap országvéleményének.

4.3. A PÉNZÜGYI ÉS KÖLTSÉGVETÉSI IGAZGATÁS EURÓPAI UNIÓS ÖSSZEFÜGGÉSEI

Magyarországnak az Európai Unióhoz történt csatlakozásával a **szubszidiaritás elve** – az egyes „hatalmi” szintek közötti munkamegosztás: a különböző kérdéseket lehetőség szerint a lehető legalsó szinten kell megoldani – új dimenziókat kapott. Az Európai Unióról szóló szerződés alapvető elvi jelentőséggel mondja ki, hogy *„A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.”* Másrészt pedig az is bizonyos, hogy a szubszidiaritás elvével nem ellenkező esetekben a közösségi jogszabályok jelentős részének végrehajtása során az Európai Unió a tagállami jogalkalmazó gépezetet (közigazgatási és igazságszolgáltatási szerveket) használja. A pénzügyi jogalkotás és jogalkalmazás ilyen elválása a pénzügyi és költségvetési igazgatás körében számos ponton érezteti a hatását, gondoljunk csak például a tagállami vámhatóságok szerepére vagy az Európai Unió és a tagállamok közötti kétirányú költségvetési kapcsolatok jogi-igazgatási velejáróira. A tagországok számára **nincs kötelezően átveendő költségvetési rendszer**, struktúra, eljárási rend, a nemzeti szuverenitás⁹⁵ keretében marad a belső tagországi költségvetési rend, a tervezési-elszámolási rendszer. Bizonyos költségvetési tervezési, pénzügyi lebonyolítási, ellenőrzési, beszámolási feltételeknek azonban minden tagállam köteles megfelelni ahhoz, hogy az uniós befizetési kötelezettségeket teljesíteni lehessen, és az ország hozzájusson az európai uniós forrásokhoz. Gyakorlatilag ez jelenti a költségvetések európai uniós harmonizációját.

Az Európai Uniónak **saját közös költségvetése** van: kiadásairól és az azokat fedezni hivatott bevételeiről saját belső döntéshozatali rendjében határoz, így elkülönül a tagállamok nemzeti költségvetésétől.

⁹⁵ Legújabb kutatásaink, publikációink szerint ez korlátozottan érvényesült 2010-ig, hiszen az Európai Unió a maastrichti és koppenhágai kritériumrendszerén keresztül „nyomás alá” helyezte már a tagjelölt országokat is. Így Máthé Gábor professzor szavait idézve a költségvetési jog trónfosztása következett be. Bővebben a témáról: Prof. Dr. LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*. Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó, 2013, I–II., XI–XII. fejezetek.

Az Európai Unió éves költségvetését egy középtávú (hét évre szóló) pénzügyi terv keretei között fogadja el az Európai Parlament, az Európai Tanács és az Európai Bizottság. Az Európai Bizottság feladata a költségvetés megtervezése és az előzetes költségvetési terv elkészítése. A költségvetés elfogadásának specifikuma, hogy az elfogadás jogköre megoszlik a két másik intézmény, az Európai Parlament és az Európai Tanács között. Az Európai Unió költségvetését mindkét intézménynek el kell fogadnia.

Az Európai Unió költségvetési bevételeinek túlnyomó részét az ún. saját források jelentik.⁹⁶ A saját források rendszere a következő négy fő részből áll:

- a nem tagállamokkal folytatott kereskedelmet terhelő vámok,
- a tagállamok által beszedett forgalmi adók meghatározott része,
- a tagállamok GNI-jének – a költségvetési eljárás során az összes bevétel függvényében – meghatározott része,
- a nem újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladékon alapuló hozzájárulás.

Az Európai Unió költségvetésének kiadási oldala az Európai Unió szervei szerinti adminisztratív bontásban épül fel. A kiadási oldal jellemzően működési előirányzatokat tartalmaz. Az Európai Unió politikai céljai, műveletei fedezetül szolgáló előirányzatok (így például a különböző alapok kiadásai) nem önálló részben, hanem a Bizottság fejezetben találhatók.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás a költségvetési kapcsolatokban azt jelentette, hogy azonnal teljesítenünk kellett a közös költségvetéshez való hozzájárulást, ugyanakkor megnyílt Magyarország számára is a jog a közösségi politikákhoz tartozó pénzeszközökből való részesedésre. A közös költségvetéshez való hozzájárulások és az európai uniós források fogadása érdekében intézményeket kellett kiépíteni (végrehajtó ügynökségek, kifizetőhatóságok), és statisztikai követelményeket kellett teljesítenünk. A tagországi államháztartások helyzetének összevethetősége érdekében a már említett ESA-egyenleg (European System of Accounts, Nemzeti és Regionális Számlák Rendszere) szerinti számbavételt kellett kialakítani – a folyamatot az EUROSTAT⁹⁷ irányítja. Fontos feladat volt a pénzügyi ellenőrzés Európai Unió szerinti szervezeti rendjének létrehozása is.

Az **Európai Unió költségvetéséhez való hozzájárulási kötelezettséget** az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről és a 2014/335/EU, Euratom határozat hatályon kívül helyezéséről szóló 2020/2053/EU tanácsi határozat írja elő. Az Európai Unió költségvetésébe fizetett hozzájárulás egyik eleme az áfa alapú befizetés, ami a tagállamra jellemző, rögzített súlyozott átlagos adókulcs alapján kerül meghatározásra. Az áfa alapú hozzájáruláshoz hasonlóan a bruttó nemzeti jövedelem (GNI) alapú hozzájárulás finanszírozza az Európai Unió költségvetési kiadásainak azon részét, amit a tradicionális saját források (vámok) és az áfa alapú hozzájárulások nem tudnak fedezni. Ezt a forrást az összes tagállam GNI-összegére vonatkoztatott egységkulcs alkalmazásával számolják ki, a tagállami GNI-t pedig a közösségi szabályok alapján határozzák meg. Mára a GNI-alapú hozzájárulás teszi ki az uniós bevételek több mint 70%-át. 2021-től új saját forrásként került bevezetésre a nem újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladékon alapuló hozzájárulás, amit a nem újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladék tömegére egységesen 0,8 euró/kg-ban meghatározott lehívási mérték szerint kell megfizetni.

A csatlakozás után a vámunió miatt a harmadik országokból származó vámok beszedéséből eredő összeg nem jelenik meg a tagállami költségvetésben, a központi költségvetés bevétele ennyivel

⁹⁶ Az Európai Uniónak nincs adókvetési joga, ebből adódóan nincs uniós adó- és vámhatóság sem, amely bármilyen adót beszedhetne.

⁹⁷ Az Európai Unió statisztikai szolgálata.

kisebb. Ugyanakkor maga a vámbeszedés tagállami feladat, az országos hatóságok kötelezettsége az ezzel kapcsolatos nyilvántartás, a számbavétel és a jelentési kötelezettség is. E feladat ellátása érdekében a vámbevétel meghatározott százalékat (2022-ben ez 25%) visszatarthatja a tagállam a vámbeszedés költségeként, ez az összeg a tagállami költségvetés egyéb bevételeit növeli. Tulajdonképpen ezzel az intézkedéssel ösztönzi az unió a tagállamot arra, hogy beszédjen egy olyan pénzüsszeget, amely nem a saját nemzeti költségvetésének bevételeit szolgálja.

Az átláthatóság (transzparencia) elvének való megfelelés érdekében az Európai Unióból érkező forrásokat keresztül kell áramoltatni a magyar költségvetésben: a központi költségvetés bevételi és kiadási oldalán egyaránt szerepeltetni kell azokat, ugyanígy megjelennek a központi költségvetésben Magyarországnak az Európai Unió felé teljesítendő befizetési kötelezettségei is. Mindezek elszámolására a központi költségvetés XLII. A költségvetés közvetlen bevételeit és kiadásait tartalmazó fejezet szolgál. Pénzügytechnikailag az alapokból érkező források előlegként jelennek meg a nemzeti költségvetésben, amellyel utólag kell elszámolni. Ez az eljárási rend lényegében nincs hatással az államháztartás egyensúlyi pozíciójára, viszont csak ilyen módon oldható meg a bármely más költségvetési előirányzattal való azonos elbánás. Ezzel szemben azonban csupán a befizetési kötelezettséget vizsgálva, az Európai Unió közös költségvetésébe történő befizetési kötelezettségből eredően a tagság a központi költségvetésre nézve egyenlegrontó hatású.

Az Európai Unió közös költségvetésébe történő befizetések pontos nagyságát a tagállam állapítja meg, hiszen a befizetendő összeget a tagállami hatóságok tudják nyilvántartani, számba venni. Így a tagállami hatóságok kezelik a vámok és a mezőgazdaságiilletékek vonatkozó beszédett összegeit is. Ugyancsak a tagállam kalkulálja az áfaalapú és a GNI-alapú befizetéseket, továbbá a tagállam kötelezettsége az is, hogy az Európai Bizottság által is jóváhagyott megállapított összeg a nemzeti kincstárnál (vagy más kinevezett szervezetnél – nálunk a Magyar Államkincstár tölti be ezt a funkciót) az Európai Unió számára megnyitott számlán megjelenjen. Az Európai Unió költségvetésébe történő befizetésekkel kapcsolatosan az a sajátos eljárás valósul meg, hogy a beszédés a tagállamban, a tagállam közigazgatási apparátusa közreműködésével, a tagállam saját törvénykezése szerint (nemzeti szabályozás alapján) történik, amit a tagállam a közösségi szabályozás követelményeinek megfelelően alakít ki. A nemzeti kincstárnál nyilvántartott európai uniós számlákkal kapcsolatosan az Európai Unió Bizottsága rendelkezik arról, hogy a pénzek hova, milyen célra és milyen jogcímen kerüljenek tovább. A számlák nem kamatoznak. Miután a források beszédése, kezelése országos szinten valósul meg, az Európai Unió Bizottságának jogában áll helyszíni ellenőrzésen vizsgálni (felülbírálni) a tagállami hatóságok megállapításait. Így kérheti a nemzeti ellenőrzésbe való bevonását is, illetve kiegészítő ellenőrzések elvégzését.

Az Unió tagság következtében – ahogy azt korábban említettük – a magyar gazdaság szereplői hozzájuthatnak az Európai Unió különféle pénzügyi alapjaihoz, a megfelelő feltételek teljesülése esetén.

Az Európai Unión belüli viszonylatokban rendkívül markáns pénzügyi igazgatási területet jelent a **támogatáspolitik**a, a pénzügyi támogatások igazgatásának lebonyolítása. Az Európai Unió költségvetésének mintegy háromnegyedét teszik ki a közvetlenül vagy közvetve pénzügyi támogatást célzó kiadási tételek (például agrártámogatások, strukturális műveletek). Vaskos köteteket tölt meg az e pénzügyi területet szabályozó közösségi joganyag is, ami nyilvánvalóan a tagállamok pénzügyi és költségvetési igazgatásának szervezetrendszerét is próbatétel elé állítja.

Magyarország szempontjából az Európai Unió számos alapja közül különösen fontosak az **európai strukturális és beruházási alapok**. Az európai strukturális és beruházási alapok a közös költségvetés kb. 80%-át teszik ki. A tagállamok ezekből különböző fejlesztési tervek és programok

keretében támogatást igényelhetnek. Az európai strukturális és beruházási alapok elnevezés alatt jelenleg öt alapot különböztetünk meg:

- **Európai Regionális Fejlesztési Alap**, amely elősegíti az Európai Unió különböző régióinak a kiegyenlített fejlődését.
- **Európai Szociális Alap**, amely támogatást nyújt a foglalkoztatást ösztönző projektekhez Európai Unió-szerte, és segíti az európai humán erőforrásba – a munkavállalókba, a fiatalokba és az álláskeresőkhöz – történő beruházásokat.
- **Kohéziós Alap**, amelyből közlekedési és környezetvédelmi projektek finanszírozhatók azokban az európai uniós országokban, ahol az egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelem nem éri el az európai uniós átlag 90%-át.
- **Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap**, amely az Európai Unió vidéki térségeire jellemző kihívások kezeléséhez járul hozzá.
- **Európai Tengerügyi és Halászati Alap**, amely segít a halászoknak abban, hogy fenntartható halászati módszerekre térjenek át, továbbá előmozdítja a gazdasági tevékenységek diverzifikálását Európa part menti térségeiben, aminek eredményeként javul az ott élők életminősége.

Az európai uniós támogatáspolitikát, illetve az ehhez tartozó jogi szabályozás másik dimenzióját képezi, hogy az Európai Unió a tagállamokon belüli pénzügyi támogatási konstrukciókat is szigorúan figyeli, és az uniós joggal ellentétes gyakorlatot azonnali intézkedésekkel követi. E kérdéskörhöz szorosan kapcsolódik az OLAF tevékenysége. Az OLAF tevékenysége minden olyan jogalanyra kiterjed, akik az Európai Unió költségvetéséből támogatásban részesülnek, ennek felhasználásában közreműködnek, vagy az Európai Unió költségvetéséhez való hozzájárulás teljesítésében vesznek részt. E körben az OLAF bármely magyarországi természetes és jogi személyt (állami szervek, önkormányzati szervek, területfejlesztési szervek, magánvállalkozások stb.) vizsgálat alá vonhat.

Az Európai Unión belül különös hangsúlyt kap a tagállami pénzügyi és költségvetési igazgatási-hatósági szervek egymás közötti, szükséghez képest rendszeres és folyamatos együttműködése. Az Európai Unió által megkövetelt kapcsolattartás (elsősorban a forgalmi típusú adók vonatkozásában az adóhatósági működés terén) a kapcsolattartásra kijelölt közigazgatási szervek közbejöttével valósul meg. Ilyen működik a Nemzeti Adó- és Vámhivatal központi szervezetében, valamint a Magyar Nemzeti Bank keretében. A 2008-as nemzetközi pénzügyi válság óta a pénz- és tőkepiacok felügyeletét ellátó nemzeti hatóságok mind szorosabb együttműködést fejtenek ki. Magyarország európai uniós csatlakozása pedig különösen fontossá teszi, hogy a pénzügyek világában is a folyamatok ellenőrzése, szabályozása, a viták jogorvoslása Európa-szerte azonos vagy kompatibilis legyen. A közösségi vívmányok (Acquis Communautaire) igen részletesen kiterjednek mindazokra a témakörökre, amelyekkel az eddigiekben foglalkoztunk, teljes átvételük és alkalmazásuk korszakos változást hoz a pénzügyi és költségvetési igazgatás világában is. A nemzetközi szabályoknak a hazai jogrendbe való bekerülése olyan folyamat, amelyben a hazai tudományos kutatás, az állami intézmények közötti nemzetközi tapasztalatcsere, a vállalatok és bankok üzleti gyakorlatának egységesülése ugyanúgy szerephez jut, mint a jogi érvényű megállapodásoknak a mi saját jogrendünkbe való átültetése. Emellett az ország közvetlen anyagi érdeke is abba az irányba mutat, hogy a külső partnerek által kifogásolt szabályainkat – saját nemzeti érdekeink védelme mellett – mielőbb összhangba hozzuk a külvilágban szokásos normákkal.

SZAKIRODALOM-JEGYZÉK

- LENTNER Csaba (2013): *Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi fogyasztóvédelem*. Nemzeti Közszerolgalati és Tankönyvkiadó, Budapest.
- LENTNER Csaba (2013): *Közpénzügyek és államháztartástan*. Nemzeti Közszerolgalati és Tankönyvkiadó, Budapest.
- LENTNER Csaba (2015): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*. Nemzeti Közszerolgalati Egyetem, Budapest.
- SIMON István (2020): *Pénzügyi jog I*. ELTE Eötvös Kiadó Kft., Budapest.
- SIMON István (2021): *Pénzügyi jog II*. ELTE Eötvös Kiadó Kft., Budapest.
- SZILOVICS Csaba (1997): *Az államháztartás pénzügyi jogi rendszere*. Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem.
- SZILOVICS Csaba (2009): *Adózási ismeretek és adózái vélemények Magyarországon (2002–2007)*. Pécs.
- SZILOVICS Csaba (2015): Az adók rendszerezése – az adózás anyagi és eljárási jogi szabályozása. In LENTNER Csaba: *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*. Nemzeti Közszerolgalati Egyetem, Budapest.

A Nemzeti Közszerolálati Egyetem kiadványa



Kiadó:

Nemzeti Közszerolálati Egyetem;
Közigazgatási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő:

Kiss Eszter

Tördelőszerkesztő:

Vöröss Ferenc

ISBN 978-963-498-462-7 (elektronikus)