

KÖZIGAZGATÁSI VIZSGA TANANYAGOK

Közigazgatási szakvizsga



Negyedik kiadás, 2018.

Pénzügyi és költségvetési
igazgatás



KÖZIGAZGATÁSI SZAKVIZSGA

Pénzügyi és költségvetési
igazgatás

Negyedik, hatályosított kiadás, 2018.

Szerző:

Prof. Dr. Lentner Csaba

Szakmai lektor:

Dr. habil. Szilovics Csaba

A 2018. évi hatályosítást végezte:

Dr. Bathó Ferenc

A hatályosítás szakmai lektora:

Dr. Kovácsné dr. Sípos Ágnes

Negyedik, hatályosított kiadás

Olvasószerkesztő:

Kiss Eszter

A kézirat lezárásának dátuma:

2018. július 15.

Kiadja:

© NKE, 2018

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert

Dékán

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.....	6
1.1. A modern pénzgazdálkodás történelmi előzményei.....	6
1.2. A magyar pénzügyi és költségvetési politika fejlődési útja napjainkig.....	8
1.3. A pénzügyi és költségvetési igazgatás fogalma, rendszertani elhelyezése.....	12
1.4. A magyar állampénzügyek rendszere.....	13
2. Fiskális kormányzás.....	15
2.1. Az adóigazgatás alapelvei és követelményei.....	15
2.2. Adóhatóságok.....	17
2.2.1. Adóhatóságok felsorolása, felügyelete.....	17
2.2.2. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal felépítése, feladatköre.....	17
2.2.3. A NAV szervezetének feladatai.....	18
2.2.4. További adóhatóságok.....	19
2.2.5. Együttműködés az adóhatóságok között.....	19
2.3. Az adózás rendjének törvényi szabályai.....	20
2.3.1. A törvény hatálya.....	20
2.3.2. Az adóztatás, adóigazgatás alapelvei.....	20
2.3.3. Az adókötelezettség főbb elemei.....	22
2.3.4. Az ellenőrzési eljárás lényege és fajtái.....	24
2.3.5. Az adózók és adóhatóságok jogai, kötelezettségei.....	27
2.3.6. Az ellenőrzés lezárását követő események és az adókötelezettség nem megfelelő teljesítésének jogkövetkezményei.....	28
2.4. A társadalombiztosítás fenntarthatóságának jogi szabályozása és gazdasági feltételei.....	33
2.4.1. A nyugdíjrendszer fenntarthatóságának szempontjai.....	33
2.4.2. A társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak kezelőszervei.....	34
2.4.3. A társadalombiztosítás működésének elvei.....	35
2.4.4. Társadalombiztosítási ellátások és fedezetük.....	36
2.4.5. Nyilvántartás, bevallás, bejelentés.....	39
2.4.6. Szociális hozzájárulási adó.....	39
2.4.7. Egyéb járulékok.....	40
2.5. A költségvetési igazgatás.....	40
2.5.1. Költségvetési alapfogalmak, költségvetési gazdálkodási szempontok.....	40
2.5.2. A központi költségvetés bevételei és kiadásai.....	42
2.5.3. A központi költségvetés előkészítése és elfogadása.....	44
2.5.4. A kormány, az államkincstár és a fejezetet irányító szerv feladatai a központi költségvetés készítésében, végrehajtásában.....	49
2.5.5. A központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásának ellenőrzése, a zárszámadás.....	52
2.6. A fiskális stabilitás garanciális szabályai és ellenőrzési rendszere.....	52
2.6.1. A költségvetési stabilitás főbb garanciális szabályai.....	52

2.6.2. A fiskális mechanizmusok ellenőrzési rendszere	54
3. Monetáris kormányzás.....	57
3.1. A banki-pénzügyi rendszer alaprendeltetése, intézményei, újraszabályozása	57
3.1.1. A banki-pénzügyi rendszer alapjai	57
3.1.2. Pénzügyi intézmények és szabályozásuk.....	60
3.2. Az MNB monetáris politikai tevékenysége, makroprudenciális és mikroprudenciális feladatköre ...	63
3.2.1. A pénzügyi stabilitás jelentősége.....	63
3.2.2. A Magyar Nemzeti Bank monetáris, makro- és mikroprudenciális tevékenysége	65
3.3. Pénzügyi fogyasztóvédelem	68
3.3.1. A pénzügyi fogyasztóvédelem alapfogalmai	68
3.3.2. A fogyasztóvédelmi jog rendszere.....	69
3.3.3. Nemzetközi szervezetek fogyasztóvédelmi ajánlásai, jelentései	72
3.4. Ügyfélvédelmet szolgáló pénzalapok.....	75
3.4.1. Az országos betétbiztosítási alap (OBA) jogállása és működése	75
3.4.2. A befektető-védelmi alap (BEVA) jogállása és működése	76
4. Operatív állampénzügyi menedzsment.....	78
4.1. Az államadósság- és közpénzkezelés főbb követelményei, módjai	78
4.2. Az államkincstár operatív likviditásmenedzsmentje	79
4.2.1. Az államkincstár főbb feladatkörei, pénzforgalmi szolgáltatásai.....	79
4.2.2. A kincstári körbe tartozó gazdálkodók főbb szabályai	81
4.2.3. Az önkormányzati rendszer finanszírozási és pénzforgalmi rendje, a támogatások ellenőrzése .	81
4.3. A Magyar Nemzeti Bank államháztartást és pénzforgalmat érintő feladatai	82
4.3.1. A jegybank szerepe a költségvetési törvény alakításában	82
4.3.2. A Magyar Nemzeti Bank kapcsolata az államháztartással.....	82
4.3.3. A monetáris finanszírozás tartalma és új dimenziók.....	83
4.3.4. Nyílt piaci műveletek és az „állam ügynöke” szerep.....	85
4.3.5. A Magyar Nemzeti Bank pénzforgalmat érintő feladatai.....	85
4.3.6. Kincstári egységes számla és devizaszámla.....	86
5. Állampénzügyi rendszerünk nemzetközi kapcsolódásai	87
5.1. A pénzpiacok és a bankszektor felértékelődése a világban	87
5.2. A pénzügyi globalizáció és hatásai magyarországra	89
5.3. A nemzetközi pénzügyi intézmények és az új magyar pénzügyi kormányzás viszonyrendszere	92
5.3.1. IMF, Világbank-csoport, EBRD és Magyarország	92
5.3.2. A pénzügyi és költségvetési igazgatásunk európai uniós összefüggései.....	95
Szakirodalom-jegyzék	99

1.

A MAGYAR PÉNZÜGYI ÉS KÖLTSÉGVETÉSI POLITIKA FEJLŐDÉSE NAPJAINKIG

Az alábbi fejezetben a magyar pénzügyi és költségvetési igazgatás történeti, valamint nemzetközi háttérét mutatjuk be. Kifejtésre kerül e szakigazgatási (kormányzási) tevékenység fogalomkészlete és szabályozási rendszere.

1.1. A MODERN PÉNZGAZDÁLKODÁS TÖRTÉNELMI ELŐZMÉNYEI

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 egyszerre rendelkezik az értékmérés, a forgalmi eszköz, fizetési eszköz és 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 a szolgáltatások – a társadalom tagjai által megítélt – értékét, árát. A történelem során sokáig a közösség megélhetéséhez kapcsolódó tényleges (nem pedig szimbolikus) tárgy vagy áru szolgált mérési egységként, például ló, marha, só, szárított dohánylevél. A fizetési eszköz funkció történelmileg erősen kötődik az adófizetési kötelezettséghez. Így már akkor létrejött az állami pénzgazdaság, amikor a napi gazdasági élet még meglehetősen közvetlen árucseré formáin belül is. A kezdetben nemesfém pénz, majd nemesfémre váltható, illetve papíralapú pénz azonban a könnyebb kezelhetősége, 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 nemesfémből (aranyból, ezüstből) készült pénzek sokkal alkalmasabbnak bizonyultak a többi terméknél vagy árunál, ezért emelkedtek ki a történelem során a sokféle pénzfunkciójú áru közül, hogy majd átadják a helyüket a bankjegyeknek, illetve az elektronikus átutalási eszközöknek. Megtakarítási (kincsépzési vagy tezaurálási) feladatra az olyan eszköz alkalmas,

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 Közszolgálati 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 Közszolgálati Egyetem, 2015, 327.

amely minőségét hosszú időn keresztül megőrzi. A megtakarítás lényegéhez tartozik, hogy a gazdasági szereplő az áruját vagy jövedelmét nem cseréli el azonnal más áruval, 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 egyenértékűként 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 keretében 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 betartásához társadalmi szintű szabályrendszer, fegyelmezőeszközökre, 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, kitérít a 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 nemesfém-től 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 jegybank pénzpolitikája, az államháztartás finanszírozási módja, a pénzügyi közvetítő rendszer állami szabályozása.

Fizetni – meghatározott körülmények között – lehet pénzhelyettesítővel is: ezek olyan pénzfélék és kvázi-pénzek, 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 pénzfórmát, amely a főbb pénzfunkciókat több országban is képes betölteni – akár világméretben – 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 hazánk 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 meggesik, 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.

1.2. A MAGYAR PÉNZÜGYI ÉS KÖLTSÉGVETÉSI POLITIKA FEJLŐDÉSI ÚTJA NAPJAINKIG

A magyar pénzvviszonyok (más nemzetekhez hasonlóan) kanyargós történelmi utat jártak be napjainkig. Voltak korszakok, amikor a nemzeti, sőt a városi határok is gátat vetettek az áruk és a pénzek áramlásának, majd eljött az a kor, amikor a technikai adottságokhoz képest valóban zavartalanná váltak a gazdasági folyamatok.

Az önálló magyar pénzgazdálkodás a XI. században jelent meg, és az Árpád-házi királyok alatt jellemzően ezüstalapú pénzrendszer működött, jelentős domaniális jövedelmekkel (királyi földbirtokokból származó, természetben beszedett jövedelem). A XIV. századtól a feudális magyar állam a nemesérbányászat, 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 mindenképpen 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 világméretekben a kifejlett kapitalizmus létrejötte. A magyar gazdaság is akkorra illeszkedett be szervesen a kor nemzetközi pénz- és árumozgásaiba, csakúgy, mint a 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. *„A magyar költségvetési jogban ebben a korszakban az osztrák költségvetési modell érvényesült, amely a költségvetés szerkezeti felépítésében is megjelent.”*³

Az Osztrák–Magyar Monarchia ugyan a gazdasági fejlettség terén az akkori vezető európai hatalmaktól egy fokkal elmaradt, a kelet-közép-európai térségben azonban az osztrák befolyás az államszervezet, a jogrend, a számvitel és pénzgazdálkodás tekintetében egységesítő és modernizáló hatással is járt. *„Legjobban kiépített és kidolgozott közigazgatásunk a pénzügyi, alapjaiban jórészt osztrák alkotás”* – írta Magyary Zoltán 1942-ben Magyar közigazgatás című művében. Mind a mai napig felfedezhető jogrendbeli, számviteli, adminisztrációs eljárásbeli hasonlóság azokban az országokban, amelyek egy évszázaddal ezelőtt a monarchia részét képezték. Az osztrák hatás megkönnyítette térségünkben a kor német államszervezési, adminisztrációs és üzemszervezési kultúrájának megismerését. A magyar pénzügyi igazgatás szemlélete is sokat örökölt a jogi alakszerűsége, ellenőrizhetősége nagy hangsúlyt fektető német közigazgatási iskolától. A magyar államgazdasági kultúra hamar elismerésre méltó szintre jutott. Hazánkban generációk nőttek fel Mariska Vilmos Államgazdaságtan című könyvén (1898), majd Heller Farkas Pénzügytan jegyzetén (1921, 1943). E munkák kiemelkedő színvonalon mutatták be a pénzügyi tudományokat. Nagy hatást gyakoroltak az olyan személyiségek, mint Fellner Frigyes, a nemzeti jövedelem és az adózás viszonyának kutatója vagy Magyary Zoltán, akinek nevéhez a pénzügyi jog- és államigazgatási tudományok nagy eredményei kötődnek.

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, 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,

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

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.

Az államigazgatás területén így is nagyobb nemzetközi eltérések mutatkoznak, mint a piaci versenynek közvetlenül kitett üzleti világban, azonban az európai integrációs folyamat – valamint a század második felében fokozatosan kifejlődő informatikai és szervezési forradalom – hatására az állami pénzügyek és pénzügyi közvetítés terén az európai gyakorlat, illetve a jogi-intézményi rend gyorsan modernizálódott és egyben egységesült is. Ugyanakkor hazánk a nyugati pénzügyi modernizációs folyamatból a második világháborút követően hosszú időre kimaradt, térségünket ugyanis a Szovjetunió vonta befolyása alá, 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. Országoként mutatkoztak ugyan eltérések a szovjet modelltől – a tervgazdaságok bizonyos fokig 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. Ez az átalakulási folyamat a politikai restaurációs törekvések és az akkori politikai irányvonal nem tetszése következtében nem teljesezhetett ki, ám jó alapot adott a piacgazdasági átmenet elindulásához az 1980-as évek végén, noha ez jobbra már a külső piaci szereplők Magyarországra vonzásában látta a fejlődés lehetőségét.

A szovjet típusú tervgazdaságban a politikai hatalom egy központban (a kommunista pártban) koncentráldott, az államszervezet annak alávetve, abba betagolva működött. Ez volt a pártállam, amely nem tűrt el tőle független intézményt vagy életszférát, szűk korlátok közé szorította a magántulajdont. A vállalatok tulajdonosa az állam volt, a gazdasági folyamatokat a központi tervezőszerv tervezte meg, minden főbb termékcsoportra előíranyozta 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 szükség jelzése. A gyárak nem azért termeltek, mert az árunak jó volt az ára, mert az árról lényegében a hatóság döntött (mint minden más fontos kérdésről). A lakosság termékekkel és szolgáltatásokkal való ellátása sem alapvetően az árakon múlt, mivel az árak alapvetően elszámolási célt szolgáltak.

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 szövetkezet, 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 feyelem magasabb szintet ért el, mint a piaczgazdasági átmenet kezdeti szakaszában.⁴

A magyar tervgazdaságban sem érvényesült kellőképpen a piaczgazdaság 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 bürokratikusá, 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 évei után 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 üzemei a legtöbb termék körben 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: hazánkban 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.

Az 1973-as olajválság után a piaczgazdaságok – megrázkódtatások árán – termelési szerkezetük megújításával, gazdaságpolitikai irányváltásokkal válaszoltak az új realitásokra. A szocialista gazdaságok azonban késleltették a változásokat, vagy továbbra is a korábbi megoldásokat erőltették. Magyarországon a gazdasági rendszer 1968-as módosítása bevezetett bizonyos piaczgazdasági fogalmakat és formákat, de a rendszer egésze nem engedte meg a piaci logika érvényesülését. A gazdaságot a reformok ellenére az állami tulajdon túlsúlya jellemezte. A termelés és elosztás zömét állami vállalatok bonyolították le. A rendszer korlátaiból fakadó gyenge hatékonyság és erőtlen innovációs képesség következményeit ráadásul felnagyították az olyan súlyos gazdaságpolitikai hibák, mint a nagyfokú külső eladósodás kialakulása az 1970-es évek végétől az életszínvonal fenntartása és a gyorsabb gazdasági növekedés reményében. A rendszer az 1980-as évek végére hazánkban végleg kimerítette fejlődési lehetőségeit, és mély gazdasági-szerkezeti, politikai, erkölcsi válságba került, amelyhez 1989–1990 fordulóján a pénzügyi összeomlás fenyegetése is társult. Gazdaságunk 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 gazdaságszervező 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 piaczgazdaság 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

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

átformálták a pénzügyi élet jogi intézményeit. 1987-ben kétszintűvé vált a bankrendszer. Az Országgyűlés megalkotta a kormányzattól monetáris politikai funkcióit tekintve független nemzeti bank, a jegybank intézményét, meghozta a pénzügyintézetekről és a pénzügyintézeti 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 csőd eljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról szóló 1991. évi II. 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 rendszerváltás 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.

Időközben a fejlett világban a korábbi tervgazdasági tradícióktól és a rendszerváltók elképzeléseitől⁵ sokban eltérő pénzügyi kultúra fejlődött ki. Nemzeti érdekünk, hogy a magyar pénzügyi intézmények újraalkotásakor olyan mintát kövessünk, amely nem csupán hatékonyabb és fejlettebb az előzőnél, hanem meg is könnyíti gazdaságunk nemzetközi versenyképességének javítását. 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 hazánk – az új tagállamok közül egyedülként – nem volt képes gazdasági fejlettségben (az egy főre jutó GDP nem tökéletes, de általánosan elfogadott mutatóján mérve) közelebb kerülni az Európai Unió tagországainak 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 adóerő-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 gazdaság-szabályozó és ellenőrző szerepe háttérbe szorult. A magyar gazdaságpolitika – negyed évszázad távlatából visszatekintve – az 1980-as évek végétől egy modellkövető rendszer lett, amelyben az alkalmazott gazdaság-szabályozási 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 IMF-, WB- és ECB-hitellel sikerült csak elkerülni.

A 2010 nyarától 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.

⁵ Az első szabadon választott parlament többségét adó politikai erők szociális piacgazdaságban gondolkodtak. Ám az 1970-es évektől az angolszász térségben kifejlődő neoliberális gazdasági modell az 1980-as évek végére már „jócskán” felszámolta Konrad Adenauer, Ludwig Erhard, de Gaulle szociális, etatista ihletésű európai piacgazdaságait, és a folyamat azóta is tart. Így a magyar rendszerváltás a tervgazdaságból nem az óhajtott szociális piacgazdaságba „érkezett”, hanem a nyers, neoliberális piaci modellben ébredt. Lásd bővebben Prof. Dr. LENTNER Csaba: Szociális piacgazdaságról és gazdasági függetlenségről. Nekrológ Csengey Dénesért. *Hitel – Független Irodalmi Társadalmi Kritikai Lap*, 2015./2. művében.

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 közteherviselés bevezetése, vagyis 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 százalék 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 jegybankba 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.

1.3. A PÉNZÜGYI ÉS KÖLTSÉGVETÉSI IGAZGATÁS FOGALMA, RENDSZERTANI ELHELYEZÉSE

Az államháztartást az állam és a helyi önkormányzatok közfeladatokat ellátó, valamint finanszírozó gazdálkodásának technikai rendszereként definiálhatjuk.⁶ Az államháztartás a tágran értelmezett kormányzat gazdálkodásának rendszerét, másképpen fogalmazva az állampénzügyek technikai vetületét jelenti. Az államháztartás és a jegybanki politikák keretében megvalósuló 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, státuszát szabályozza, alakítja. A Magyar Nemzeti Bank nem része az államháztartás rendszerének, így a pénzügyi igazgatás egyik ága, a pénzügyi piacok (tőzsde, bankrendszer, biztosítók) felügyelete/ellenőrzése nem képezi részét a magyar államháztartásnak.

A pénzügyi igazgatás felöleli az államháztartási intézmények és mechanizmusok, költségvetési rend szerint gazdálkodók, továbbá a kereskedelmi bankok, vállalkozások és más jövedelemtulajdonosok szabályozását, ellenőrzését⁷ az Országgyűlés, a Kormány és a jegybank részéről. Különbséget kell tennünk a közpénzek és a magánpénzek igazgatási rendszere között. A két rendszer kapcsolódási pontját képezi a Magyar Nemzeti Bank. 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 jegybank által az államháztartásra, költségvetési intézményekre és 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 jegybank konkrét tevékenységébe ágyazódik.

A pénzügyi és költségvetési igazgatás (mint minden közigazgatási ág) alapvetően a 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 többletjelenségek létrejöttéhez. A pénzügyi és költségvetési

⁶ Lásd részletesebben az Általános államháztartási ismeretek szakvizsga anyagában.

⁷ Az ellenőrzés mint preventív – jövedelemtulajdonosokra ható – közpénzügyi mechanizmuson keresztül.

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 közpénzügyek igazgatása felöleli a közpénzek teljes körét, a nemzeti össztermék azon részét, amelyet az állam központosít (az eredeti jövedelemtulajdonosoktól jellemzően közhatalmi eszközökkel elvon) és újra eloszt (új jövedelemtulajdonosokhoz juttat, a jövedelemtulajdonosok között átrendezést valósít meg). A közpénzügyek vonatkozásában a közigazgatási szerepvállalás teljes körű, kiterjed az államháztartás mindkét alrendszerére és az azokban zajló valamennyi folyamatra, pénzmozgásra. Ezzel szemben a magánpénzügyek igazgatása a jövedelmek azon részét érinti, amely az eredeti jövedelemtulajdonosoknál vagy transzmissziós mechanizmusokat érvényesítőknél (bankok), illetve vállalatoknál marad. E körben a jövedelmi áramlások nem kizárólag a kormányzati akarattól függően alakulnak, hanem piaci viszonyoktól befolyásolva mennek végbe. Ugyanakkor a piaci viszonyok nem működhetnek magukra hagyva, mivel a közérdek szempontjai, a jogbiztonság és a tisztességes piaci viszonyok iránti társadalmi igény, valamint a gazdasági zavarok elkerülésének kívánalma szükségessé teszi, hogy a magánpénzmozgásokkal, s különösen a pénzügyi magánszektor intézményeinek működésével kapcsolatosan az állam közigazgatási feladatokat lásson el.

Jelentőségét tekintve a közpénzügyek és a magánpénzügyek igazgatása azonos súlycsoportba tartozik, mivel mind a közpénzügyek jogszerű és hatékony működtetése, mind a pénzügyi intézményrendszer (banktőke 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.

1.4. A MAGYAR ÁLLAMPÉNZÜGYEK RENDSZERE

A közszféra a nemzetgazdaság meghatározó része. A közjavak előállításának, védelmének és újraelosztásának színtere. A közjavak keletkeztetését és szétosztását a demokratikus választásokon győztes, kormányt alakító politikai párt végzi – a választásokon megmérettetett – politikai elképzelései, választási, majd kormányzati programja mentén. A Kormány az állami jövedelem keletkeztetését adókon és állami vagyonhasznosításon keresztül végzi. A kiadási oldalt tekintve az így előálló közpénzek társadalmi, vállalati és más állami intézmények, feladatok közötti szétosztását, azok mértékét, arányait a közpénzügyi politikai koncepciójában juttatja kifejezésre, amelyet az államháztartás technikai rendszerén keresztül, a költségvetési törvények szabályaiba és arányaiba iktatva legalizál, éves elszámolását pedig a zárszámadási törvények benyújtásával, az Országgyűlés általi szentesítésével rendezi. A közpénzügyi kategória tehát mint átfogóbb, a politikum elveit is magába foglaló rendszer, míg az államháztartás mint a regnáló, közpénzügyi politikát végrehajtó technikai képződmény ismeretes. Az államháztartás törvényben meghatározott alapegységeit az államháztartás alrendszereinek nevezzük. Az államháztartási alrendszerek száma és szerepe országonként eltérhet. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) az államháztartást két alrendszerre bontja, a központi alrendszerre és az önkormányzati alrendszerre. Ez lényegében megfeleltethető a nemzetközi statisztikai rendszerekben használt tagolásnak.⁸

⁸ Prof. Dr. LENTNER Csaba *Közpénzügyek és államháztartástan*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, 2013, 36. műve alapján.

Az Áht. alapján az államháztartás központi alrendszerébe tartozik az állam, a központi költségvetési szerv, a törvény által az államháztartás központi alrendszerébe sorolt köztestület és az ilyen köztestület által irányított köztestületi költségvetési szerv. E meghatározás tekintetében az Áht. tisztán szervezeti jellegű, jogképességen alapuló megközelítést alkalmaz, azonban az Áht. egyéb rendelkezéseiből következően a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai, valamint az elkülönített állami pénzalapok bevételei és kiadásai is az államháztartás központi alrendszerébe tartoznak.

A társadalombiztosítás a társadalom közös kockázatvállaláson alapuló kötelező biztosítási rendszere, amely biztosítási és szolidaritási elvek alapján működik. A társadalombiztosítás két biztosítási ága, amely 1992-ben a korábbi Társadalombiztosítási Alap kettéválásával jött létre: a Nyugdíj-biztosítási Alap és az Egészség-biztosítási Alap, amelyek legfontosabb bevételi forrását a munkaadók, valamint a munkavállalók által fizetett járulékok és hozzájárulások (szociális hozzájárulási adó) jelentik. Az Egészségbiztosítási Alap kiadásainak legnagyobb részét az egészségüggyel kapcsolatos kiadások teszik ki (kórházak, egyéb intézmények fenntartása, gyógyszer-támogatás stb.), a Nyugdíj-biztosítási Alapból pedig fedezik a nyugdíjak döntő többségét.

Az elkülönített állami pénzalap az állam egyes feladatait részben államháztartáson kívüli forrásból biztosító olyan finanszírozási forma, amely működésének jellege az államháztartáson belül elkülönített finanszírozást tesz szükségessé. Az elkülönített állami pénzalapok súlya napjainkban már csekély, bevételeik és kiadásaik mindössze 2-3%-ot képviselnek az államháztartáson belül. 1994-ben még több mint 30 elkülönített pénzalap működött, de a gazdálkodás átláthatósága és hatékonysága növelésének követelménye szükségessé tette számuk csökkentését.

Az államháztartás önkormányzati alrendszerébe tartozik a helyi önkormányzat, a helyi nemzetiségi önkormányzat és az országos nemzetiségi önkormányzat, a társulás, a térségi fejlesztési tanács, továbbá az ezek által alapított (irányított) költségvetési szervek. A helyi önkormányzatok részben az államháztartáson kívülről (saját bevételek), részben az államháztartáson belülről (állami támogatások, átengedett, megosztott bevételek, átvett pénzeszközök) származó bevételekből önállóan gazdálkodnak és látják el a törvényekben meghatározott feladataikat. Az önkormányzati alrendszer a 2002–2008-as időszakban kialakult adósságállománya 2011 és 2014 között konszolidálásra került. Az önkormányzatok a kigazdálkodhatatlan adósságállománytól megszabadultak. Egyidejűleg jelentős feladatredukcióra is sor került. Az önkormányzatok 2014-től a korábbi intézményfenntartói szerepük helyett egyre inkább térségi gazdaságfejlesztői szerepkörbe kell, hogy kerüljenek.

FISKÁLIS KORMÁNYZÁS

E fejezetben bemutatásra kerül az adórendszer szabályozási, intézményi háttere és fenntarthatósági szempontrendszere. Az adóhatóságok, az ellenőrzés szabályai, a nem szabálykövető adókötelezettségi tételek jogkövetkezményei, a társadalombiztosítás jogi és gazdasági keretei, követelményei. Tételesen ismertetjük a központi költségvetési igazgatást, vagyis a költségvetési törvény és a zárszámadás elkészítésének folyamatát, követelményeit. Röviden említjük a fiskális stabilitás garanciális szabályait és ellenőrzési pontjait.

2.1. AZ ADÓIGAZGATÁS ALAPELVEI ÉS KÖVETELMÉNYEI⁹

Az adó a modern állam működésének alapfeltétele. Az egyén szempontjából a szervezett társadalom fenntartásához való hozzájárulás. Az állam által nyújtott szolgáltatások fedezete, amely a polgárok biztonságos létezését és a gazdasági szereplők kiszámítható tevékenységét biztosítja.¹⁰ 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 államok által egy időben működtetett adók összességét, beleértve az e tevékenységet ellenőrző, irányító adóhatóság munkáját is. Az adórendszer elemeit az adók (központi és helyi adók) alkotják, de lényegesen befolyásolják működését az adójogi normák, a bíróságok, alkotmánybíróságok vonatkozó döntései, maga az adóhatóság működése és a jogtudomány. Minden adórendszer magán viseli az őt létrehozó, illetve működtető állam és társadalom jellegzetességeit.¹¹ Az optimálisan kialakított adórendszerek rendelkeznek 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 adórendszereket 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.

Az adóztatási alapelvek érvényesülése a modern adórendszerek 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 elvárásait, és kialakította a **modernnek** tekinthető elveket. Lényeges különbséget kell tennünk azonban az adóztatási alapelvek, az államháztartási és adóigazgatási alapelvek között. E három 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 fogalmazzák meg elvárásokat.

Klasszikus alapelvek. Az alapelvek pontos meghatározására koronként és tudományonként eltérő módon került sor. Pontos, mindenki által elfogadott és elismert rendszerről nem beszélhetünk. A legelfogadottabb besorolás szerint megkülönböztetünk klasszikus és modern alapelveket. A klasszikus alapelveket Adam Smith

⁹ Ez a fejezet Dr. habil. ZILOVICS Csaba: Az adók rendszerezése – az adózás anyagi és eljárási jogi szabályozása. In Prof. Dr. LENTNER Csaba: *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2015 művének fejezetei (11., 10.) alapján készült.

¹⁰ Dr. habil. ZILOVICS Csaba: Az adók rendszerezése – az adózás anyagi és eljárási jogi szabályozása. In Prof. Dr. LENTNER Csaba: *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2015, 311.

¹¹ Lásd részletesen Dr. habil. ZILOVICS Csaba *Adózási ismeretek és adózási vélemények Magyarországon (2002–2007)*. Pécs, 2009. művében.

1776-ban megjelent munkájában fogalmazta meg, és azóta is zsinórmértékül szolgálnak a nemzetállamok számára.

Az adóalanyoknak képességükkel és jövedelmükkel arányosan kell hozzájárulniuk a kormányzat fenntartásához. 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 valósult meg.

Az adó legyen mindig konkrétan meghatározott, az adójogszabályok, tehát az adóalanyok teherviselésének feltételei legyenek egyszerűen és pontosan megfogalmazottak. Az adó meghatározása ne történjen önkényesen, törekedni kell arra, hogy az adózó helyzete minél kevesebb bizonytalanságot tartalmazzon.

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 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. Az adó és maga az adózás ne legyen teljesítmény-visszatartó hatású: ösztönözzék az adóalanyokat a gazdasági teljesítményük, tehát adóalapjuk növelésére. Ide kapcsolódik az is, hogy az adózási szankciók ne lehetetlenítsék el az adóalanyokat, mert munkájukra, teljesítményük hasznára az egész közösségnek szüksége van. Ehhez kapcsolódik az is, hogy az adóigazgatási vizsgálatok ne zaklassák feleslegesen az adózókat, és az esetleges büntetések legyenek arányosak az elkövetett cselekmény súlyával.

A modern alapelvek meghatározása már vitatottabb. 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 több kérdést is felvet. Először is látnunk kell, hogy a természetes személyek élethelyzetének ellehetetlenülése nehezen megállapítható és összetett vizsgálatot igényel. Még vitatottabb azonban a gazdasági társaságok ellehetetlenülésének megítélése, és joggal felvethető, hogy egy gazdasági csődhelyzet hogyan érintheti az adófizetési kötelezettségeket, egyáltalán érvényesülhet-e ez az elv ebben a szektorban. Vitatható továbbá az is, hogy az egyéni szükségletek mértéke és köre társadalmanként, társadalmi csoportonként, egyénenként változó, és így normatívan nehezen megítélhető. Igazságos lehet-e különböző élethelyzetekre ugyanazt a mércét alkalmazni? Tovább gyengíti a létminimum adómentességének elvét, hogy érvényesülése a fogyasztási adóknál nehézkes, a vagyonadóknál drága, és alapvetően csupán a személyi jövedelemadó rendszerében érvényesülhet széles körűen. Vitát generálhat az is, hogy sokak szerint nem helyes mentesíteni az alacsony jövedelműeket az adózás alól, mert így a közteherviselés elve, valamint az adózó állammal szembeni megrendelőpozíciója meggyengülhet, eltűnhet. E fent említett viták miatt számos adórendszerből hiányzik az elv érvényesülése, így például Magyarországon, Ausztriában és az Egyesült Államokban sem tartják fontosnak.

Az előzőnél gyakrabban követett alapelv a **semlegesség (neutralitás)** 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 alapelvként említhető még a **konfiskatórius (elkobzó)** jellegű adóztatás és a **visszamenő hatályú jogalkotás tilalma**. A konfiskatórius, kisajátító, elkobzó 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 adójogalkotás tilalma kifejezetten a jogalkotásra és nem a jogalkalmazókra vonatkozik. A jogalkalmazás időbeli korlátjaként az elévülés szabályai határozhatók meg. Ezzel szemben a visszamenőleges jogalkotás esetében valamilyen gazdaságpolitikai cél érdekében maga a jogalkotó

szabályozza újra a már lezárult adóévek adóügyi aktusait. Ennek az elvnek az alkalmazása a jogállamiság és a jogbiztonság fő elemének tekinthető.

Az adóigazgatási rendtartásról szóló törvény szerinti alapelvek a történelmileg kialakult klasszikus alapelvek figyelembevételével készültek.

2.2. ADÓHATÓSÁGOK

2.2.1. Adóhatóságok felsorolása, felügyelete

Az adóhatóságokra vonatkozó rendelkezéseket a régi adózás rendjéről szóló törvény (Art.) 10-11. § mutatta be. Ezek a szabályok átkerültek az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény (Air tv.) 22-24. § szakaszaiba. Az előírások 2018. január 1-jétől érvényesek.

Az adóhatóságok definíciójában kisebb pontosítások történtek, 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 Air. definiálja a felettes szervet mind az állami, mind az önkormányzati adóhatóság tekintetében:

- Az állami adó- és vámhatóság tekintetében felettes szerv a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló törvény szerinti felettes szerv és az állami adó- és vámhatóságot irányító miniszter.
- Az önkormányzati adóhatóság felettes szerve az önkormányzati adóhatóság döntései elleni fellebbezések elbírálására jogosult hatóság, e hatóság, mint adóhatóság felettes szerve az adópolitikáért felelős miniszter.
- Az önkormányzat hatáskörébe tartozó adóztatás felügyelete tekintetében jelentősen változott az előírás az önkormányzat hatáskörébe tartozó adóztatás felügyeletével kapcsolatban.

Az adópolitikáért felelős miniszter az Air tv. szerint

- A. az önkormányzati adóhatóság felettes szervén keresztül ellenőrzi az önkormányzati adóhatóság hatáskörébe tartozó adóztatás törvényességét, a törvények és más jogszabályok végrehajtását
- B. adóügyekben az önkormányzati adóhatóság döntései elleni fellebbezések elbírálására jogosult hatóság felettes szerveként jár el
- C. az önkormányzati adóhatóság hatáskörébe tartozó adóztatás törvényi és más jogszabályi rendelkezéseinek előkészítéséhez az önkormányzati adóhatóságoktól és azok felettes szervétől jelentéseket, beszámolókat és adatszolgáltatást kérhet.

2.2.2. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal felépítése, feladatköre

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal 2011. január 1-jén alakult meg az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal, valamint a Vám- és Pénzügyőrség összevonásával. A NAV létrehozása az adó- és vámszerv egységes működésének nemzetközi vonulatába illeszkedik. Különösen indokolta ezt, hogy Magyarország 2004-es uniós csatlakozásakor az addigi külső határok kétharmad része „belső” határrá alakult át, így a Vám- és Pénzügyőrségnek új kihívásokkal kellett megküzdenie.

A NAV jogi személyiséggel rendelkező, a nemzetgazdasági miniszter (a továbbiakban: miniszter) irányítása alatt álló, államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat is ellátó központi hivatal. A kötelezettségvállalásról, pénzügyi ellenjegyzésről, teljesítésigazolásról, érvényesítésről és utalványozásról szóló irányító eszközben meghatározottak szerint – a NAV vezetője által delegált jogkörben – vállalható kötelezettség. A NAV szervei jogi személyiséggel nem rendelkeznek. A magyar állam tulajdonában és a NAV kezelésében lévő vagyon vagyongazdálkodó a NAV. A NAV mint vagyongazdálkodó képviselőjében a NAV vezetője jár el. A NAV feladatait központi és területi szervei útján látja el.

A NAV központi szervei:

1. a Központi Irányítás,
2. a Bűnügyi Főigazgatóság.

A NAV területi szervei:

- megyei (fővárosi) adó- és vámigazgatóságok,
- Kiemelt Adó- és Vámigazgatóság,
- Repülőtéri Igazgatóság,
- Bevetési Igazgatóság,
- Fellebbviteli Igazgatóság,
- bűnügyi igazgatóságok,
- Szakértői Intézet,
- Informatikai Intézet,
- Képzési, Egészségügyi és Kulturális Intézet,
- Gazdasági Ellátó Igazgatóság.

Forrás: Dr. Varga Árpád, 2015, NAV

A NAV legfontosabb feladata a költségvetés bevételeinek beszedése, biztosítása, azaz a központi költségvetés kiadásait biztosító források megteremtése. A NAV szedi be a társadalombiztosítási járulékokat, amelyek sajátossága, hogy az összegeket a törvényben meghatározott arányok szerint a Nyugdíj-biztosítási Alap és az Egészségbiztosítási Alap részére utalja át. Törvény elkülönített állami pénzalapot is létrehozhat, az ezzel kapcsolatos befizetett összegek sem a központi költségvetésbe kerülnek, hanem a meghatározott pénzalapba. A befizetések mellett azon támogatások kezelése is alapvető feladat, amelyek a központi költségvetésből, illetve az egyes elkülönített állami pénzalapokból járnak az adózóknak. Fontos feladat, bár az uniós csatlakozás óta lényegesen kisebb összeget jelentő befizetési jogcím a közösségi vámjog végrehajtásáról szóló törvény hatálya alá tartozó kötelező befizetések kezelése (például vám).

A NAV az adózók által beküldött bevallások alapján nyilvántartja a kötelezettségeket és kezeli a pénzforgalommal kapcsolatos adatokat. Ezek az adatok szolgálnak alapul a nemzetgazdasági összesítésekhez. A feldolgozott adatokat az adópolitikáért felelős miniszternek, illetve statisztikai célra a Központi Statisztikai Hivatalnak is rendelkezésére bocsátja a NAV. 2007 óta a szerencsejáték-szervezéssel, a játékautomatával és az ajándéksorsolással kapcsolatos engedélyezési/nyilvántartási feladatok is az állami adóhatósághoz tartoznak. A NAV végzi a pénzmosás, illetve a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvény rendelkezéseinek betartásával kapcsolatos ellenőrzési, hatósági felügyeleti feladatokat. Az unióban egyedülállóként ellátja az Európai Csalásellenes Hivatallal (OLAF) való együttműködést, koordinációt.

2.2.3. A NAV szervezetének feladatai

A NAV feladatait a jogszabályok szerint központi és területi szervek útján látja el. A belső munkamegosztás alapján a szakmai és funkcionális feladatoknak megfelelő szervezeti egységekre tagozódik. A legfelső irányító szerv az úgynevezett Központi Irányítás. Ez a szervezet feladatköréből adódóan gyakorolja a Bűnügyi Főigazgatóság, az igazgatóságok és a területi szervek felett a jogszabályban biztosított irányítási és felügyeleti jogköröket, koordinálja működésüket. Ezenkívül ellátja a hatáskörébe utalt felülellenőrzési, szerencsejáték-felügyeleti, vám- és jövedéki igazgatási, nyomtatványengedélyezési, külföldi szervezetekkel, jogsegéllyel kapcsolatos feladatokat.

Ezen fő tevékenységek mellett ellátja a NAV költségvetés-tervezési és -elemzési feladatokkal kapcsolatos teendőket. Gondoskodik a stratégia kialakításáról, a cél- és feladatrendszerek meghatározásáról.

A Bűnügyi Főigazgatóság alá tartozó hét igazgatóságot felügyeli, elbírálja a bűnügyi igazgatóságok első fokon hozott döntéseit, az összes jogorvoslati kérelmet.

Adóigazgatási ágon jelenleg huszonnégy megyei (fővárosi) adó- és vámigazgatóság működik. Ezek a szervezetek ellátják az adózással, a vám- és jövedéki igazgatással összefüggő operatív feladatokat.

A NAV adóigazgatási jogkörben:

- elvégzi az adók módjára behajtandó köztartozások végrehajtását, ha a követelés kötelezettje nem magánszemély;
- elbírálja az állami garancia kiutalásával, visszakövetelésével, a garancia beváltásához kapcsolódó ellenőrzéssel kapcsolatos ügyeket;
- lefolytatja a szokásos piaci ár megállapítása iránti eljárást, és végzi az ezzel kapcsolatos nyilvántartási feladatokat;
- nyilvántartja a munkáltatók és kifizetők által foglalkoztatott biztosítottakat, és a bejelentett adatokat az illetékes szervek részére továbbítja;
- elvégzi a beszedett illetékek zárasi összesítését, és adatszolgáltatást készít az illetékes szervek részére;
- hitelezői feladatokat lát el csődeljárás, felszámolási eljárás, végelszámolási és kényszertrélesi eljárás során.
- 2017: az adóhatóság készíti „a bérből és fizetésből élők” személyi jövedelemadó-bevallását.

A vámigazgatási jogkörben a legfontosabb feladatok a következők:

- közösségi vámjog alapján az áruk vámeljárás alá vonása;
- vámhatáron át lebonyolódó áru és utasforgalom vámellenőrzése;
- vámtartozások és a vámeljáráshoz kapcsolódó nemzetek közötti adók, díjak kiszabása és beszedése;
- áruk adózási szempontból történő besorolásának és egyéb jogszabály által meghatározott követelmények vizsgálata;
- vámokmányok, vámeljárási adatok vám- és statisztikai célú ellenőrzése, javítása, nyilvántartása, összesítése;
- Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból (EMGA) finanszírozott kifizetések utólagos ellenőrzése.

2.2.4. További adóhatóságok

a) Önkormányzati adóhatóság

1. Az önkormányzati adóhatóság adóztatási feladatai három fő vonal köré csoportosíthatók. A legfontosabb a helyi adók kezelése, de emellett a gépjárműadó (mint átengedett központi adó a beszedése az önkormányzat feladata; a bevételből részesedik is) és az ebrendészeti hozzájárulás (illetve az úgynevezett települési adók kivetése és beszedése) is a hatáskörébe tartozik.
2. Az önkormányzati adóhatóság felügyeletét az adópolitikáért felelős miniszter látja el: felügyeli az adóhatóság törvényességét, irányítást ellenőriz, szervezeti változásokat kezdeményez, beszámolókat kér a tevékenységről. Szükség szerint törvénymódosítást kezdeményez a helyi adók vonatkozásában. Joga van az önkormányzati adóhatóság döntését megváltoztatni, a jogszabálysértő döntést megsemmisíteni.

b) Kormányhivatal mint adóhatóság

Az önkormányzati adóhatóság által hozott határozat ellen fellebbezésnek van helye, amelyet az illetékes fővárosi/megyei kormányhivatal bírál el. A felettes szerv eljárása során az elsőfokú határozatot megváltoztathatja, megsemmisítheti, illetőleg a megsemmisítés mellett új eljárásra utasíthatja az elsőfokú adóhatóságot.

2.2.5. Együttműködés az adóhatóságok között

Az adóhatóságok tevékenységük – különösen az ellenőrzés – során megállapításokat tehetnek az adózó adókötelezettségével kapcsolatban. Tekintettel arra, hogy az egyes adóhatóságok hatáskörébe más-más adó tartozik, előfordulhat, hogy az adónem vizsgálatok során olyan megállapítás születik, amelyik egy másik – más adóhatóság hatáskörébe tartozó – adó megállapításánál is jelentőséggel bírhat. Az adótitok szabályai ilyen esetben megengedik, hogy az adóhatóságok egymásnak átadhassák a feltárt adatokat, azonban minden esetben csak akkor, ha a célhoz kötöttség – az adat átadása adó megállapítását teszi lehetővé – megvalósul. Az adatátadás nemcsak a különböző hatáskörű, hanem az azonos hatáskörrel, de különböző illetékességgel

rendelkező adóhatóságokra is vonatkozik. Az önkormányzati adóhatóság tehát adatokat adhat át az állami adóhatóságnak, de más önkormányzati adóhatóságnak is.

2.3. AZ ADÓZÁS RENDJÉNEK TÖRVÉNYI SZABÁLYAI

Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL törvény (a továbbiakban: Art.) az adózás és az adóztatás során alkalmazandó eljárási szabályokat határozza meg, így teremti meg az egyes adótörvények, vagyis az anyagi szabályok mellett azok érvényesülését szolgáló közös eljárási rendet. Az Art. mellett ezt a szakterületet szabályozza még a 2017. évi CLI az adóigazgatási rendtartásról szóló törvény (továbbiakban: Áir). Ezen átfogó szabályozást az indokolja, hogy az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) hatálya az adóigazgatási eljárásra nem terjed ki, így ezen elvekről szükséges külön rendelkezni.

2.3.1. A törvény hatálya

Az Art. alkalmazhatóságát két szempontból kell vizsgálni. Egyrészt a területi, másrészt a tárgyi hatály szempontjából. Az Art. szabályai csak akkor alkalmazhatók, ha mindkét vonatkozásban kimutatható a törvény hatálya.

a) Területi hatály

1. Az Art.-ot Magyarország területén kell alkalmazni az egyes adózók tekintetében eltérő illetékességi okok fennállásakor. Így gazdasági tevékenységet folytató jogi személyek esetében a székhelynek, telephelynek, a magánszemélyek esetében a lakóhelynek, szokásos tartózkodási helynek, illetve az itt-tartózkodás helyének Magyarország területén kell lennie. Ugyancsak a törvény hatálya alá tartozik a Magyarországon vagyonnal rendelkező vagy jövedelmet szerző magánszemély, jogi személy vagy egyéb szervezet, illetve a közigazgatási, hatósági vagy bírósági eljárásban részt vevő személy. Törvény eltérő rendelkezése hiányában a vámszabadterületre is az Art. szabályai vonatkoznak.
2. Az európai közösség tagállamában illetőséggel nem bíró személyek (például harmadik országos elektronikus szolgáltatást nyújtó társaság) akkor kerülnek az Art. hatálya alá, ha az unió területén gazdasági tevékenységet folytatnak és a magyar hatóságnál regisztráltak.

b) Tárgyi hatály

1. Az Art. nemcsak az adókra és ehhez szorosan kapcsolódó támogatásokra vonatkozik, hanem az összes olyan a költségvetésnek, az elkülönített pénzalapoknak, a nyugdíj-biztosítási alapnak, az egészség-biztosítási alapnak vagy az önkormányzatoknak megfizetendő kötelezettségre, amelyet az adóhatóságok szednek be. Így különbséget kell tenni az adó, a vám, a járulék, az illeték, illetve a központi költségvetés, elkülönített állami pénzalap, önkormányzat részére törvény alapján teljesített befizetések (továbbiakban: adó) között. A tárgyi hatály kiterjed a költségvetési támogatás folyósítására is, ideértve a központi költségvetésből, az elkülönített állami pénzalapból jogszabályon alapuló juttatást.
2. Fontos kiemelni, hogy a járulékok esetében azok nyilvántartása, ellenőrzése és beszedése tartozik a törvény hatálya alá, az ellátások folyósítása nem. Az adóval egy tekintet alá esik az előleg, a bírság, a pótlék, a költség. Az adó-visszaigénylésre és az adó-visszatérítésre a támogatásra vonatkozó szabályok alkalmazandók.

2.3.2. Az adóztatás, adóigazgatás alapelvei

A közbevételi rendszert vizsgálva különbséget kell tennünk az adóztatás és az adóigazgatás alapelvei között. 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 jogelvek, amelyeket az egyes jogintézmények töltenek ki tartalommal, az adózási

folyamat valamennyi szakaszában kell, hogy érvényesüljenek. Az alapelvek egy részét az Art., még jelentősebb részben pedig az Ákr. határozza meg. A legfontosabb rendelkezések, alapelvek a következők:

- a) **Megkülönböztetés és a „részhajlás tilalmának” elve:** 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.
- b) **Tájékoztatási kötelezettség:** 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.
- c) **Méltányos eljárás elve:** Ha az eljárási vagy anyagi jogszabályban meghatározott feltételek fennállnak, az adóhatóság köteles méltányosan eljárni. 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.
- d) **Szerződés tartalom szerinti minősítésének követelménye (valódisági klauzula):** E speciális alapelv az adóhatóságot az ellenőrzés során arra jogosítja fel, hogy a szerződéseket ne csak elnevezésük (bérlet, adásvétel stb.) szerint minősítse, hanem megvizsgálva azok valódi tartalmát, a felek szándékát, 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.
- e) **A rendeltetészerű (célhoz kötött) joggyakorlás követelménye (joggal való visszaélés tilalma):** 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), de persze nem minősül rendeltetésellenes joggyakorlásnak az államháztartásnak okozott kár. Amennyiben az adóhatóság a rendeltetésellenes joggyakorlást megállapítja, az ellenőrzés során becslési eljárást (adóalap, fizetendő adó stb. mértékének valószínűsítése) alkalmaz.
- f) **Szakszerű és hatékony eljárás elve:** Az adóhatóság a szakszerűség, a hatékonyság és a költség-takarékosság 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.
- g) **A közérthetőség elve:** az adóigazgatási eljárásban az adózókkal való kapcsolattartás nyelvezetének egyszerűnek és közérthetőnek kell lenni, új alapelv 2018. január 1-től.
- h) **A jóhiszemű eljárás követelménye, az együttműködési kötelezettség elve:** az adózó jóhiszeműségét az eljárásokon védelmezni kell, az adózónak viszont segíteni kell a hatóság munkáját.
- i) **Törvényesség (legalitás) elve:** A 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, a jogaik gyakorlása és kötelezettségeik teljesítése során kizárólag a jogszabályok szabta keretek között járhatnak el.

2.3.3. Az adókötelezettség főbb elemei

Az adóügyi jogviszony során a vállalkozási tevékenységet folytató adózókat megalakulásuktól megszűnésükig számtalan adózással kapcsolatos kötelezettség terheli. A magánszemélyek esetében ez a kötelezettség akkor áll fenn, ha valamilyen bevételt szereznek, vagyonnal rendelkeznek.

a) Bejelentés: Az adóköteles tevékenység folytatásának feltétele, hogy az adózó e szándékát az adóhatóság felé bejelentse. 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 bejelentés 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:

- cégbírósági bejegyzésre kötelezettek,
- egyéni vállalkozók,
- törzskönyvi nyilvántartásra kötelezettek,
- alapítványok, egyesületek esetében.

A fenti körbe nem tartozó adózóknak a bejelentést – az adóhatóság által meghatározott formanyomtatványon – az adóhatóság részére kell megküldeni.

A magánszemély személyijövedelemadó-bevallásának benyújtásával tesz eleget bejelentésének is. Ha év közben a korábbi időszakhoz képest változott a magánszemély lakóhelye, akkor sem kell bejelentést tennie, elegendő csupán a következő szja-bevalláson ezt feltüntetni. Természetesen nem tartoznak e körbe azok a magánszemélyek, akik valamilyen vállalkozási tevékenységet folytatnak és tevékenységüket adószám birtokában kívánják végezni, nekik bejelentési kötelezettségük van.

b) Nyilvántartásba vétel: A bejelentés alapján az adóhatóság valamennyi adózóról nyilvántartást vezet. A törzsadattárban szerepelteti azokat az adatokat, amelyeket az adózó a formanyomtatványokon bejelentett. Ezekbe az adatokba az adózó online kapcsolaton keresztül folyamatosan betekinthez, és amennyiben 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.

c) Adómegállapítás: Az adót, költségvetési támogatást

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

Önadózás

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 is alkalmazásra kerül a vállalkozási tevékenységet folytató vállalkozóknál.

Adóbevallási tervezettel összefüggő eljárás

Azon adózó részére, aki a személyi jövedelemadóról szóló törvényben meghatározott feltételek alapján a Nemzeti Adó- és Vámhivatal elkészíti, és az adóévet követő év március 15. napjától az ügyfélkapu

használatával egy erre a célra létrehozott elektronikus felületen elérhetővé teszi az Szja bevallás tervezetét, melyet az adózó szükség szerint módosíthat.

Adólevonás

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.

Adóbeszedés

Az adóbeszedésre kötelezett megállapítja és a fizetésre kötelezettől beszedi a törvényen alapuló kötelezettséget és azt eljuttatja az adóhatósághoz. A vámhatóság hatáskörébe tartozóan ilyen adóbeszedésre kötelezett a bérfőzött párlat utáni adó esetében a szeszfőzde. Másik ilyen eset a fizető vendéglátó kötelezettsége, aki a szolgáltatása ellenértékén túl megállapítja az önkormányzati adóhatóság által rendeletben meghatározott szabályok szerint a szolgáltatáshoz kapcsolódó adót is, melyet a szolgáltatás igénybevevőjétől beszed, és ezt az összeget eljuttatja az illetékes önkormányzati adóhatóságnak.

Kivetés-kiszabás

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 kivétést jelent, ugyanakkor az illeték megállapításánál tradicionálisan ez a szóhasználat érvényesül.

Utólagos adómegállapítás

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 adó-különbözetet ír elő.

d) Bevallás: Az önadózás legfontosabb intézménye a bevallás. A bevallásban szerepeltetett adót az adóhatóság az adózó folyószámláján írja jóvá, és várja annak befizetését. Amennyiben ez nem érkezik meg, akkor megindítja a végrehajtási eljárást. A bevallásoknak több típusa létezik, az adókötelezettség gyakoriságától függően beszélhetünk havi, negyedéves, éves bevallásról. Minél jelentősebb az adózó adókötelezettsége, annál gyakrabban fog bevallást 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 bevallás benyújtására. Soron kívüli bevallás benyújtására is sor kerülhet szervezeti változás, tevékenység megszüntetése (felszámolás, végelszámolás) esetén.

Ha az adózó a bevallását számszakilag elrontotta, kijavításra kerülhet sor, ha pedig az adó összegét kívánja korrigálni, akkor jogosult önellenőrzési bevallás benyújtására. A magánszemélyek kivételével ma már szinte minden adózó esetében kötelező az elektronikus adóbevallás. A magánszemélynél ez csak lehetőség.

e) Az adó megfizetése: Az adót annak kell megfizetnie, akit arra jogszabály kötelez. A megfizetési határidők általában a bevallási határidőhöz kapcsolódnak. Ennek megfelelően a bevallás és a befizetés között fennálló negatív egyenleg (adótartozás) 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 átvezetheti.

f) Bizonylatok, könyvvezetés, nyilvántartás: 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.

2.3.4. Az ellenőrzési eljárás lényege és fajtái

a) Az ellenőrzés lényege

A magyar adórendszerben a költségvetési bevételek döntő része – a központi költségvetést és az 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. Az önkormányzati adóhatóság esetében, illetve az illetékkiszabásnál ugyan a hatóság állapítja meg az adót, de 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 Art. alapelvei között találjuk meg a becslés speciális módszerét. Alapvetően a becslés alkalmazásának lehetősége nem rendeltetésszerű joggyakorlás esetén áll fenn. A törvényben meghatározott esetekben az adóhatóság az adót az összes körülményre, különösen a rendeltetésszerű joggyakorlás esetén irányadó adófizetési kötelezettségre figyelemmel – ha az adó alapja így nem állapítható meg, becsléssel – állapítja meg.

b) Az ellenőrzés fajtái

Amikor az adóhatóságok ellenőrzéséről beszélünk, különbséget kell tenni aszerint, hogy milyen típusú ellenőrzés történik, ugyanis jelentősen eltérnek az egyes ellenőrzési típusok szabályai, illetve azok jogkövetkezményei. A főbb ellenőrzési típusok a következők: adóellenőrzés és jogkövetelési vizsgálat.

Bevallás utólagos vizsgálata

Ezen ellenőrzési típus 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 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 adókülönbözetet 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 ismételten vizsgálni – néhány, a későbbiekben ismertetésre kerülő kivételtől eltekintve – nem lehet.

Állami garancia beváltásához kapcsolódó ellenőrzés

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 intézet felé nem tudja visszafizetni, akkor a követelés átalakul adótartozássá, amelynek beszedése az adóhatóság feladata. Eljárását tekintve ilyen esetben a pénzügyi intézet „beváltja a garanciát” az adóhatóságnál, és az adóhatóság lesz az adóssal szemben a követelés jogosultja. Az ellenőrzés célja ilyen esetben annak megállapítása, hogy a pénzügyi intézet tevékenysége a pénz kihelyezése, illetve behajtása során a jogszabályoknak megfelelő volt-e, mert ellenkező esetben a garanciabeváltást az adóhatóság nem teljesíti.

Egyes adókötelezettségek teljesítésének ellenőrzése

Az adótörvények számtalan kötelezettséget előírnak az adózó részére. Nem szükséges minden esetben a bevallások vizsgálata – hiszen az jelentős kapacitást és időt igényel –, hanem sok esetben elegendő egy-egy adókötelezettség (például számlakibocsátás teljesítése) vizsgálata. Ez a vizsgálati típus nem teremt ellenőrzéssel lezárt időszakot, azaz, ha az adóhatóság megvizsgálta az adott időszakban egy kibocsátott számlát, ez nem lesz gátja a későbbiekben az adott időszak ellenőrzésének. Ha az adóhatóság azt állapítja meg, hogy a vizsgált esemény szabályos volt, akkor további teendője nem lesz. Ha hiányosságot állapít meg, akkor általában megindítja a bevallás utólagos vizsgálatára irányuló ellenőrzést.

Adatok gyűjtését célzó, illetőleg egyes gazdasági események valódiságának vizsgálata

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

Illetékkötelezettség teljesítésének ellenőrzése

A bírósági, közigazgatási eljárás illetékköteles, valamennyi hatóságnak vizsgálnia kell, hogy a nála benyújtott iraton az illetéket megfizették-e. Ha az illeték megfizetése nem szabályszerűen történt, akkor az erre a célra rendszeresített űrlap felhasználásával leletet kell készíteni, amelyet az állami adóhatóságnak kell megküldeni az illeték kiszabására.

Ismételt ellenőrzés

Ellenőrzéssel lezárt időszakot ismételten ellenőrzés alá nem lehet vonni. E főszabály alól néhány esetben a jogalkotó kivételt enged. Ilyen lehet, 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 ÁSZ elnöke, az önkormányzati képviselő-testület határozata, illetve az állami adó- és vámhatóság vezetője rendelheti el. Felülellenőrzés az adómegegyezéshez való jog elvülésének határidején belül folytatható.

c) Az ellenőrzés folyamata

Az adóhatóság ellenőrzési kapacitása korlátozott. Nem kerülhet sor valamennyi adózó, valamennyi bevallás elvülési időn belüli vizsgálatára. A legfontosabb cél a legnagyobb kockázattal rendelkező, valószínűsíthetően a legtöbb adóbevételt eltitkoló kör vizsgálat alá vonása.

Kötelező ellenőrzést lefolytatni, ha az adózó végelszámolását rendelték el, ha azt az ÁSZ elnöke vagy az adópolitikáért felelős miniszter kérte, illetve önkormányzati adóhatóság hatáskörébe tartozó adóknál, ha az önkormányzat képviselő-testülete rendelte el.

Az adóhatóság vezetője minden évben meghatároz olyan prioritásokat, amelyek nyomán az adózók ellenőrzésre történő célzott kiválasztása megtörténik. A tájékoztatás tartalmazza az adott év kiemelt vizsgálati céljait, az ellenőrizendő főbb tevékenységi köröket, az ellenőrzési típusok tervezett arányszámait. A célzott vagy tudatosnak is nevezett kiválasztás hatékonyságának növelésére az adóhatóság a beérkezett adatokból (bevallások, adatszolgáltatások, korábbi ellenőrzések tapasztalatai, törzsadatokból levezethető cégkapcsolatok) adatbázist épít. Valamennyi adózót adókockázata és költségvetési kapcsolatainak nagysága szerint besorol, és ezt követően kerül sor az ellenőrzési kiválasztásra.

A kiválasztott adózó adóhatóság rendelkezésére álló valamennyi adatát a kockázatkezeléssel foglalkozó revizor értékeli, és ennek alapján elkészíti a vizsgálati programot. Ekkor kerül meghatározásra, hogy milyen adónem és időszak vizsgálata célszerű, illetve hogy a vizsgálat milyen módszertannal történjen.

d) Az ellenőrzés megindítása, lefolytatása

Az ellenőrzési eljárás megindítása a megbízólevél átadásával kezdődik. A megbízólevél tartalmazza a vizsgált adózó megnevezését, a vizsgálat alá vont adónemet (például szja, áfa) és időszakot (hó, év stb.), a vizsgálati típust, valamint az eljáró revizorok nevét. Az adóhatósági gyakorlatban – bár ezt az adótörvények nem írják elő – minden egyes ellenőrzést két revizor folytat le. A megbízólevél átadására többféle módon kerülhet sor. Postai kézbesítéssel, hivatali helyiségben történő személyes átadással, illetve elektronikus kézbesítéssel (az ügyfélkapuval rendelkezők számára). Az ellenőrzésnek nem lehet akadálya, ha az adózó megtagadja a megbízólevél átvételét, ilyen esetben a revizorok hatósági tanú igénybevételét kéri. A megbízólevélnek létezik egy speciális fajtája is, az úgynevezett általános megbízólevél, amely az egyes adókötelezettségek, illetve adatgyűjtésre irányuló ellenőrzés során használható. Az általános megbízólevél csak a revizor nevét és a megbízólevél érvényességi idejét tartalmazza, azon nem kell feltüntetni a vizsgált adózó adatait. Próbavásárlásnál az általános megbízólevél bemutatására a vizsgálatot követően kerül sor, amikor is a revizorok – például a szolgáltatás igénybevétele után – felfedik kilétüket.

Az adózó nem végezhet önellenőrzést az ellenőrzés megkezdésétől a vizsgálat alá vont adónem és időszak tekintetében. Ez a szabály az utóbbi években annyiban szigorodott, hogy az önellenőrzés adóhatósághoz történő benyújtásának lehetősége (elküldés elektronikusan vagy postára adás) legkésőbb a megbízólevél kézbesítésének, átadásának napját megelőző napon lejár.

Az ellenőrzést az adóhatóság hivatali helyiségében vagy az adózó által biztosított helyszínen (székhely, telephely) kell lefolytatni. Az ellenőrzés során a revizor kizárólag a megbízólevélen feltüntetett adónem és időszak tekintetében kérhet adatokat. Az adóhatósági ellenőrzés elsődlegesen bizonylati ellenőrzés: annak vizsgálatára irányul, hogy a könyvekben szereplő egyes gazdasági események dokumentálása szabályosan történt-e. Természetesen, ha kétség merül fel a gazdasági esemény létrejöttét illetően, akkor a revizor további vizsgálatokat végez (például kapcsolódó vizsgálat). Az ellenőrzés során a revizor bizonyítási eljárást folytat le, az általa – a bevalláshoz képest – megállapított eltérést minden esetben jogszabályi rendelkezésekkel alátámasztva bizonyítani kell. Bizonyítékként leginkább irat, bizonylat, könyvek, nyilvántartások, informatikai rendszerek, számítások merülnek fel. A revizor jogosult az adózó teljes könyvelési rendszerének, irat-

anyagának, informatikai rendszerének megismerésére, átvizsgálására. Az ellenőrzés során az adózótól adatokat kérhet, de nem kérhet olyan információkat, amelyek már az adóhatóság birtokában vannak. A revizorok adózási, számviteli ismeretekkel rendelkeznek, ezért számos esetben előfordul, hogy amennyiben valamilyen szakkérdést (például speciális műszaki, informatikai ismeret) nem tudnak eldönteni, szakértő kirendelését kérik. A szakértő feladata, hogy a revizorok által megfogalmazott kérdésekre megfelelő válaszokat adjon. A szakértőt munkája során titoktartási kötelezettség terheli. Arra is lehetőség van, hogy az adózó saját költségére másik szakértő kirendelését kérje. A szakértői véleményt a jegyzőkönyvhöz csatolni kell, és annak főbb megállapításai a jegyzőkönyv részét képezik.

Ha az adózó nyilvántartásai/iratai hiányosak, rendezetlenek, a revizor kötelezheti őt egy adott határidőig azok pótlására, rendezésére. A revizornak arra is lehetősége van, hogy az ellenőrzés alá vont bizonylatokat, könyveket, nyilvántartásokat – szükség esetén másolat hátrahagyásával – bevonja. Különösen akkor lehetséges ez, ha tartani lehet a vizsgált üzleti tevékenység, gazdasági esemény körülményeinek megváltoztatásától. Az iratok az ellenőrzés befejezéséig tarthatók az adóhatóságnál.

2.3.5. Az adózók és adóhatóságok jogai, kötelezettségei

a) Az adózók jogai és kötelezettségei

Az adózó az ellenőrzés során köteles együttműködni az ellenőrzést végző revizorokkal. Az együttműködési kötelezettség magában foglalja – helyszíni ellenőrzés esetén – az ellenőrzéshez szükséges körülmények biztosítását, a revizorok által kért iratok haladéktalan rendelkezésre bocsátását. Az adózó az ellenőrzés során nem köteles minden esetben személyesen megjelenni, jogában áll, hogy képviselőjében meghatalmazott (vagy ügyvéd, jogtanácsos, könyvelő stb.) járjon el. Az adózó minden esetben jogosult arra, hogy meggyőződjön az ellenőr eljárási jogosultságáról. A revizor köteles bemutatni az eljárás folytatásának alapjául szolgáló, az ellenőrzésre őt feljogosító megbízólevelet és szolgálati igazolványát. Az adózó fontos jogosultságai közé tartozik az önellenőrzési jog (határidőben benyújtott bevallás helyesbítése az adóhatóság ellenőrzésének megkezdése előtt).

Mivel az ellenőrzés időpontját az adóhatóság határozza meg, az adózónak jogában áll egy alkalommal az ellenőrzés megkezdésének legfeljebb 60 nappal történő elhalasztását kérni. Erre abban az esetben kerülhet sor, ha az adózó érdekkörében olyan ok merül fel, amely miatt nem tud az adóhatóság rendelkezésére állni (például betegség, elháríthatatlan külső ok, egyéb gazdasági érdek). A revizor a megvizsgált iratanyagról jegyzőkönyvet készít, amely tartalmazhat más adózóktól beszerzett bizonyítékokat is. Az adózónak jogában áll az iratokba betekinteni úgy, hogy közben a revizor biztosítja, hogy más adózó adótitkot képező adatai megismerhetetlenek legyenek. A kapcsolódó vizsgálat során feltárt adatokat, bizonyítékokat a revizornak az adózóval ismertetnie kell. Az átadott jegyzőkönyv megállapításaival szemben annak kézbesítését követően 15 napon belül észrevétel lehet tenni. Az észrevétel alapján az adóhatóság további vizsgálatokat rendelhet el, illetve amennyiben azt megalapozatlannak találja a kiadásra kerülő határozatban ezt a tényt részletesen indokolja.

Az ellenőrzés határidőhöz kötött. Ha az adóhatóság a határidőket túllépi, az adózó kifogással élhet a vizsgálatot végző adóhatóság felettes szervénél azzal az indokkal, hogy a határidő túllépése az adóhatóságnak felróható okból történt. A felettes adóhatóság megvizsgálva az eljárás körülményeit végzéssel dönt arról, hogy meghosszabbítja-e az ellenőrzési határidőt, vagy kötelezi az eljáró adóhatóságot az ellenőrzés lezárására.

b) Az adóhatóság jogai és kötelezettségei

Az eljáró revizor legfontosabb kötelessége, hogy a vizsgálat megkezdésekor igazolja eljárás jogosságát, illetve ismertesse, hogy milyen típusú ellenőrzés lefolytatására kerül sor. A bevallás utólagos ellenőrzésénél a tájékoztatásnak – a megbízólevél alapján – arra is ki kell terjednie, hogy az ellenőrzés milyen adónemet, melyik időszakot kívánja megvizsgálni, illetve hogy az ellenőrzés várhatóan meddig fog tartani. A vizsgálat elkerülhetetlenül „zavarja” az adózó gazdasági tevékenységét. A revizornak arra kell törekednie, hogy ez a zavarás a lehető legkisebb mértékű legyen, tevékenységével ne okozzon kárt. Egy-egy szakmai kérdés eldöntésekor az adózónak is jogában áll bizonyítási eljárást kezdeményezni, a revizornak pedig mérlegelés után eldönteni annak szükségességét. Amennyiben valamilyen bizonyítékot nem kíván figyelembe venni, arról

a születendő jegyzőkönyvben részletesen rendelkezni kell, indokolva a mellőzés okát. Az adóellenőrzés során a bizonyítási kötelezettség – néhány nevesített esettől eltekintve, például becslési eljárás, ahol megoszlik az adóhatóság és az adózó között – az adóhatóságot terheli. A tényállás tisztázása során valamennyi, az adózó javára és terhére szolgáló körülményt fel kell tární. Bármilyen törvényes eszköz, amely a tényállást bizonyítja, felhasználható az eljárás során (szabad bizonyítási rendszer). A revizor dönti el, hogy megállapításának alátámasztására iratot, szakértői véleményt, más adózó nyilatkozatát, helyszíni szemlét, próbavásárlást vagy nyilvánosan elérhető elektronikus adatot stb. használ fel. Fontos alapelv, hogy nem bizonyított tény vagy körülményt az adózó terhére nem lehet értékelni (e szabály alól lazítást enged a becslési eljárás). Az adóhatóság revizora eljárása során különösen:

- vállalászási tevékenységgel összefüggő járműveket, helyiségeket, helyszínt, iratokat, tárgyakat, munkafolyamatokat vizsgálhat meg;
- adózótól, képviselőtől, alkalmazottól felvilágosítást, más személytől nyilatkozatot kérhet;
- próbagyártást rendelhet el, kapcsolódó vizsgálatot folytathat le az adózóval szerződéses viszonyban álló más adózónál, illetve mintavételre jogosult.

Magánszemélyek esetében – akik vállalászási tevékenységet nem folytatnak – csak akkor lehet helyszíni ellenőrzést végezni, ha az adókötelezettség a magánszemély lakásával kapcsolatos. Ez a szabály nem alkalmazható akkor, ha be nem jelentett vállalászási tevékenység jut az adóhatóság tudomására. Ilyenkor a revizor átvizsgálhatja a magánszemély lakását is. A revizor jogosult a magánszemély személyazonosságának igazolását kérni, ha a körülményekből arra következtet, hogy az adóköteles tevékenységet végez. A NAV hivatásos állományú tagja (pénzügyőr) az adóellenőr által fogatosított adóeljárású cselekményeknél jelen lehet.

2.3.6. Az ellenőrzés lezárását követő események és az adókötelezettség nem megfelelő teljesítésének jogkövetkezményei

a) Jegyzőkönyvezés

Az ellenőrzés az adóhatóság megállapításainak írásba foglalásával zárul (jegyzőkönyv). A jegyzőkönyvet az adózó részére személyesen is át lehet adni, illetve postai úton kézbesíthető. Az észrevételezési idő az átadástól számít. Az Art. külön jegyzőkönyv felvételét írja elő abban az esetben, ha a vizsgálat alapján büntetőeljárás kezdeményez az adóhatóság. Emellett létezik kiegészítő jegyzőkönyv is, amelynek felvételére akkor kerül sor, ha az észrevétele követően folytatódik az ellenőrzés.

b) Hatósági eljárás

Hatósági eljárás megindítására hivatalból, illetve kérelemre kerülhet sor. Hivatalból indul az eljárás különösen egyes ellenőrzési típusok végzésekor (utólagos, ismételt állami garancia beváltásához kapcsolódó ellenőrzés), ha egyéb ellenőrzés során jogsértést és annak jogkövetkezményét kell megállapítani. Kérelemre indul az eljárás például fizetési halasztás, részletfizetés, adómérséklés engedélyezéséért, az adó soron kívüli megállapítása iránt, illetve feltételes adómegállapításnál. Hatósági eljárás során lehetőség van további ellenőrzés lefolytatására, illetve arra is, hogy amennyiben 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 jegyzőkönyv átadását követően az adóhatóságnak a megállapításokat határozatban kell előírni. Utólagos, ismételt, illetve állami garancia beváltásához kapcsolódó ellenőrzéseknél abban az esetben is határozatot kell hozni, ha az ellenőrzés megállapítás nélkül (nemleges jegyzőkönyv) zárult. Egyéb esetben a jegyzőkönyv felvétele és az adózó részére történő átadása elegendő.

c) Utólagos adómegállapítás

Az adóellenőrzés legmagasabb szintje a bevallás utólagos vizsgálata. Ennek keretében az adóhatóság az adózó által beadott bevallásban szereplő adatokat hasonlítja össze az általa a jogszabályok szerint kiszámított összeggel. Amennyiben 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 a revizornak azt is meg kell vizsgálnia, hogy az adózó a kérdéses különbözetet pénzügyileg rendezte-e. Amennyiben 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 vélelmet állít fel, és ugyancsak adóbírság kiszabását teszi lehetővé.

Ha azonban a jogosulatlanságot csak kiutalás után állapították meg, akkor az adóhiány, amely után adóbírságot és késedelmi pótlékot is fizetni kell.

A határozat meghozatalára a jegyzőkönyv átadásától számítva 60 nap áll rendelkezésre, ha az észrevétel alapján kiegészítő jegyzőkönyvet vettek fel, akkor a határidő annak átadásától számít. A határozat adónemenként, időszakonként tartalmazza a bevallani elmulasztott és az ellenőrzés által különbözetként (adókülönbözet) feltárt adó, illetve költségvetési támogatás alapját, összegét. Minden egyes megállapításhoz a tényállás során megsértett jogszabályokat is fel kell sorolni. A határozat tartalmazza a jogkövetkezményeket is (például adóbírság, késedelmi pótlék, mulasztási bírság), illetve azok megfizetésének határidejét, a szükséges számlaszámokat. Ha számviteli rendet érintő hiányosságot tár fel a revízió, akkor a kötelezést – esetlegesen határidő kitűzésével – azok megszüntetésére, helyreállítására. Nem magánszemély adózónál lehetőség van arra, hogy a határozat indokolási része csupán a jegyzőkönyv megfelelő pontjaira hivatkozzon, amennyiben az adózó nem tett észrevételt a jegyzőkönyvre. E rendelkezés becslési eljárásnál nem alkalmazható.

d) Jogkövetkezmények

Az adókötelezettséget meghatározó jogszabályokban írt tényállások megszegése esetén a törvény jogkövetkezmények, szankciók 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 ideológia alapján több szankció is kapcsolódik. A bevétel eltitkolása miatt például adóbírságot kell megállapítani, a jogosulatlan pénzhasználat miatt pedig késedelmi pótlékot, ugyanazon adóhiányalap után.

Késedelmi pótlék: Az adójogban a pénz jogosulatlan használatáért az adózónak késedelmi pótlékot kell fizetnie. Ha az adóhatóság „használta” jogosulatlanul a pénzt, akkor késedelmi kamatról beszélünk. 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. Általában ugyanaddig az időpontig köteles a bevallott adót megfizetni. Az adóhatóság az adózó folyószámláját folyamatosan vizsgálja, és amennyiben azon tartozást talál, felszámítja és előírja a folyószámlán a késedelmi pótlékot. A pótlékot az adószámla egyenlege – összes adóneme – után állapítja meg az adóhatóság, 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 felszámításkor (pótlékalap keletkezése) érvényes jegybanki alapkamat kétszeresének 365-öd része a napi pótlék. 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 kötelezettek, az ő esetükben a folyószámla megtekintésére online módon van lehetőség.

Önellenőrzési pótlék: 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 önellenőrizheti az eredetileg benyújtott bevallást, és az önrevízió elvégzésével, az önellenőrzési pótlék megfizetésével olyan helyzetet teremthet, mintha eredetileg is jó lett volna a bevallása. Az önellenőrzéssel az adózó mentesül az adóbírság, mulasztási bírság, késedelmi pótlék felszámítása alól. Ellenőrzéssel lezárt időszakokra 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.

Önellenőrzési pótlékot akkor 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 önellenőrzési bevallás benyújtásával egyidejűleg kell befizetni. Önellenőrzésre csak akkor van lehetőség, ha az adózó a bevallását már benyújtotta. Ha a bevallást elmulasztották, annak pótlására az önellenőrzés intézménye nem alkalmas.

A késedelmi pótlékhoz hasonlóan az önellenőrzési pótlék összege is a jegybanki alapkamathoz igazodik. Az önellenőrzési pótlék a késedelmi pótlék 50%-a, ha pedig ugyanazt a bevallást ismételten önellenőrzik, annak 75%-a.

Adóbírság: Az adójog legsúlyosabb 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.

Mulasztási bírság: Az adókötelezettség megsértése – az adóhiány megállapításán túl – szinte minden esetben mulasztási bírság kiszabását vonja maga után. A mulasztási bírság egy speciális adójogi szankció, amelyet általában az ellenőrzést követően alkalmaznak, de előfordul, hogy annak előírására „szinte automatikusan” kerül sor. A kiszabása során általában az egyes tényállásoknál differenciált bírságkiszabás történhet, attól függően, hogy a mulasztás elkövetője magánszemély vagy más személy volt. A mulasztási bírság lehet tételes, de lehet százalékos is. 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 körültekintéssel járt-e el. A mulasztási bírság kiszabására több tucat esetben sor kerülhet, ezek közül a leggyakoribbak a következők:

- bejelentési/adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása, hibás/hiányos/késedelmes megtétele;
- számlanyitási kötelezettség elmulasztása;
- adóköteles tevékenység adószám hiányában történő folytatása;
- bizonylatok, könyvek, nyilvántartások stb. előírásoktól eltérő vezetése;
- nyilatkozattétel elmulasztása, tanúvallomás jogosulatlan megtagadása;
- ellenőrzés akadályozása;
- számla, egyszerűsített számla, nyugtaadási kötelezettség elmulasztása;
- feltöltési kötelezettség nem teljesítése;
- pénztárgép üzemeltetésére vonatkozó szabályok megsértése;
- alaptalan adóelőleg-mérséklés;

- munkáltató (kifizető) adólevonási vagy adóbeszedésre kötelezett adóbeszedési kötelezettségének nem teljesítése (részben vagy egészében).

A mulasztási bírság megállapítására határozatban – lehet önálló határozat, de lehet az utólagos ellenőrzés során hozott határozat is – kerül sor, a határozat ellen fellebbezésnek van helye. 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.

e) Az adóhatóság intézkedései

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 a tevékenység eszközét, az árukészletet lefoglalhatja. A foglalás a mulasztási bírságot kiszabó határozatban kerül elrendelésre.

Az adókötelezettségre vonatkozó szabályok megsértése sok esetben a tevékenység folytatására szolgáló helyiség lezárását eredményezi. Első alkalommal a lezárás időtartama 12 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.

f) Jogorvoslati lehetőségek, adóhatósági szankciók, enyhítési lehetőségek

Fellebbezés: Az adóhatóságnak az ügy érdemében határozattal, az eljárás során felmerülő minden más kérdésben végzéssel kell döntenie. Végzés 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.). A határozat rendelkező részében az adóhatóság rögzíti a megállapított adókülönbötet, adóhiányt, a kapcsolódó jogkövetkezményeket (bírság, késedelmi pótlék), az esetlegesen kiszabásra kerülő mulasztási bírságot. A bevallás utólagos ellenőrzéséről készült határozat természetesen bonyolultabb, mint egy nyugtaadási kötelezettséget elmulasztó adózó kötelezése bírság megfizetésére. A határozat rendelkező részében fel kell hívni az adózó figyelmét a jogorvoslati lehetőségre és az ehhez kapcsolódó illetékfizetési kötelezettségre. A határozat indokolási része részletesen tartalmazza a megállapított tényállást, illetve a megsértett jogszabályokra történő hivatkozást. Bírság kiszabása esetén itt kell szerepelni az enyhítő és súlyosbító körülményeknek. Az adózónak a határozat típusától függően 15, illetve 30 nap áll rendelkezésre a fellebbezésre. Amennyiben az adózó elmulasztja a fellebbezési határidőt (elkésztett 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. Amennyiben 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 jogorvoslással. A másodfokú adóhatóság a felülvizsgálat eredményeként a határozatot helybenhagyja, megváltoztatja vagy megsemmisíti. Amennyiben 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.

Bírósági felülvizsgálat: A jogerős másodfokú adóhatósági határozat ellen az adózó bírósághoz fordulhat, amely a megtámadott határozatot 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.

Felügyeleti intézkedés: 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 amennyiben 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.

Fizetési halasztás, részletfizetés, adómérséklés

A bevallásban bevallott, illetve az adóhatóság által határozattal megállapított adót az adózónak az esedékes-ség időpontjáig meg kell fizetnie. Amennyiben az adózó az adót nem tudja megfizetni, az adóhatósághoz fordulhat kérelemmel fizetési halasztás, illetve részletfizetés engedélyezéséért. 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 fő szabály 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, jelzalog 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 – adó tartozásának 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.

2.4. A TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁS FENNTARTHATÓSÁGÁNAK JOGI SZABÁLYOZÁSA ÉS GAZDASÁGI FELTÉTELEI

2.4.1. A nyugdíjrendszer fenntarthatóságának szempontjai

A magas színvonalú egészségügyi és nyugdíj szolgáltatások általános elérhetőségének biztosítása az EU összes tagállamának elsődleges célja az általános életminőség javítása érdekében, de kiemelt célja az Európai Unió 2020 stratégiájának is. A társadalombiztosítási – nyugdíj- és egészségbiztosítási – rendszerek fenntarthatósága és megfelelősége elsősorban attól függ, hogy a foglalkoztatás szintje és a foglalkoztatottak jövedelméből levont járulékok, adók és nyugdíj célra előirányzott megtakarítások hogyan alakulnak, milyen mértékben képesek a rendszer fizetőképességét fenntartani. A finanszírozási szabályokat, a jogosultság feltételeit és a munka-erőpiaci feltételeket úgy kell alakítani, hogy kiegyensúlyozott kapcsolat legyen a járulékok és a jogosultságok, az aktívan közreműködő foglalkoztatottak és a nyugdíjas ellátottak száma között.¹² A fiskális fenntarthatóság biztosításának képessége azt jelenti, hogy egy kormány képes hosszú távon finanszírozni a jelenlegi és jövőbeni kötelezettségeit.

A jelenlegi nyugdíjrendszerek előtt álló legfontosabb kihívások:

- a társadalombiztosítási rendszerek fiskális fenntarthatóságának biztosítása;
- a nők, a fiatalabb és az idősebb munkavállalók, a munkaképes inaktívak munkaerőpiaci részvételének növelése;
- az egészséges életmódra történő nevelés előtérbe helyezése;
- az egészségügyi rendszerek pénzügyi fenntarthatóságának biztosítása;
- a nyugdíjrendszerek pénzügyi fenntarthatóságának biztosítása;
- a nyugellátások értékének megfelelő szinten tartása, az értékállóság biztosítása.

A tagállamok nyugdíjpolitikai előtt álló kihívás, hogy olyan rendszereket hozzanak létre, amelyek hosszú távon fenntarthatók pénzügyileg, és tegyenek eleget a nyugdíjrendszerek alapvető céljának, nevezetesen, hogy megfelelő jövedelmet és életszínvonalat tegyenek lehetővé az idős embereknek, valamint biztosítsák gazdasági függetlenségüket.

Az egészség önmagában érték, a gazdasági fejlődés egyik előfeltétele az egészséges, a társadalmi munkamegosztásban tartósan rendelkezésre álló munkaerő. Az emberek egészségi állapota egyaránt alapvetően befolyásolja a gazdasági eredmények, a termelékenység, a munkaerő-kínálat, a humán tőke és az állami kiadások alakulását. Az egészségügyi kiadások elismerten a gazdasági növekedést és a társadalmi fejlődést segítik elő. A költségtakarékos és hatékony egészségügyi kiadások növelik a rendelkezésre álló munkaerő mennyiségét és annak termelékenységét a várható egészséges élettartam megnövelésével.

A társadalombiztosítás rendszerének új megközelítési módja a magyar Alaptörvényben

A 2011-ben megszületett magyar Alaptörvény a megelőző állapothoz képest „fogalmilag és tartalmilag is jelentős változtatásokat hozott a társadalombiztosítás rendszerében. E norma alapvető sajátossága, hogy jelentős szemléletváltást jelentett az egyén és az állam, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás, az egyéni és társadalmi felelősség, valamint a szolidaritás területén.”¹³ A társadalombiztosítás új rendszerét meghatározza, hogy az Alaptörvény kimondja: a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet és a biztonság megvalósítása. Nyomatékosítja, hogy az állam szolgálja polgárait, de az Alaptörvény O) cikke azt is hozzáteszi: „Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi

¹² European Commission (2012): *White Paper. An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*. Brussels 16. 2. 2012. COM (2012) 55 final. 3–4. o., 40. o. Idézi: Novoszáth Péter, 2014.

¹³ Dr. habil. SZILOVICS Csaba: *Az igazságos és arányos közteherviselés magyarországi feltételeiről*. Pécs, Inter-Szféra Kft., 2012, 65.

feladatok ellátásához hozzájárulni.” A XVI. cikk 3. és 4. bekezdése új megközelítési módban felhívja a figyelmet a szülők és a gyermekek egymás iránti gondoskodására. A XIX. szakasz a korábbi alkotmányhoz hasonlóan kimondja, hogy Magyarország törekszik minden polgárának szociális biztonságot nyújtani betegség esetén. E szakasz 4. bekezdése az időskori megélhetés segítését társadalmi szolidaritáson alapuló állami nyugdíjrendszerrel kívánja megvalósítani, a nők fokozott védelme mellett. A társadalombiztosítás új rendszerének működését alapvetően meghatározza, hogy az Alaptörvény több helyen utal közvetlenül vagy közvetetten ennek működésére.

2.4.2. A társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak kezelőszervei

A társadalombiztosítás államháztartási alrendszerében jelentős változást hozott a Kormány 1312/2016. (VI.13.) számú határozata, illetve a 310/2017. (X.31.) számú kormányrendelet.

A változások az egészségbiztosítást érintően alábbi főbb területeket érintik:

- Jogutódlással – az Emberi Erőforrások Minisztériumába történő beolvadással – megszűnik az OEP;
- pénzbeli ellátással kapcsolatos feladatok a névváltozással Nemzeti Családtámogatási és Társadalombiztosítási Hivatalként működő Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság részére kerültek átadásra.
- Az egészségbiztosítási alapkezelő feladatok ellátására önálló költségvetési szerv kialakításával;
- első fokon az egészségbiztosítási alapkezelő feladatokat ellátó költségvetési szerv hatáskörébe tartoznak a gyógyszer-, gyógyászati segédeszköz-, technológia befogadási, az egyedi méltányossági (gyógyszer, gyse, többlet gyse, ellátás, külföldi gyógykezelés), továbbá a gyógyászati segédeszköz nyilvántartás vezetésével kapcsolatos hatósági ügyek;
- az OEP egyéb másodfokon ellátott hatósági ügyei a fővárosi és megyei kormányhivatalok részére kerültek átadásra.
- Az Egészségbiztosítási Alap irányításával kapcsolatos feladatok az egészségbiztosításért felelős Emberi Erőforrások Minisztériuma, míg
- az Egészségbiztosítási Alap kezelésével összefüggő feladatokat önálló költségvetési szervként a Nemzeti Egészségbiztosítási Alap Kezelő (NEAK) látja el. Vezetőjét az Emberi Erőforrások Minisztere nevezi ki.

A Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő – az államháztartási törvény ez irányú módosítását követően – a jogszabály által kijelölt kezelő szervként az E. Alap felhasználásával kapcsolatos alábbi feladatokat látja el:

- szerződést köt az E. Alapot terhelő ellátások finanszírozására, támogatására (pénzügyi és jogi ellenjegyzés itt történik), ellenőrzési ezen szerződések végrehajtását;
- az E. Alapot terhelő ellátások elszámolásával és finanszírozásával kapcsolatos feladatokat;
- az E. Alappal kapcsolatos polgári jogi feladatokat;
- vezeti az ellátások igénybevételéhez kapcsolódó nyilvántartásokat;
- az E. Alappal kapcsolatos központi beszerzések;
- az E. Alappal kapcsolatos perképviselési feladatok.

Az egészségbiztosításért felelős miniszter, illetve az EMMI, mint a fejezetet irányító szerv látja el:

- az E. Alap tervezésével, az előirányzatok módosításával, átcsoportosításával, az éves költségvetési beszámoló jóváhagyásával és a zárszámadással kapcsolatos feladatokat;
- a pénzügyi elszámolásokkal és az azokhoz kapcsolódó adatszolgáltatási kötelezettséggel kapcsolatos feladatokat;
- az E. Alap ellátási és működési vagyonával – ideértve a vagyongazdálkodással, ezen belül nyilvántartással, üzemeltetéssel, felújítással, beruházással, beszerzéssel, szerződéskötéssel – kapcsolatos feladatokat,
- az E. Alap terhére történő kötelezettségvállalások jóváhagyását.

A változások a nyugdíjbiztosítást érintően az alábbi főbb területeken következtek be. Az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság 2017. október 31-ével jogutódlással megszűnt. A 2017 október 31.-én megszűnő ONYF központi szervének hatáskörébe tartozó a kincstár központi szerve, míg különös hatáskörű igazgatási

szervének hatáskörébe tartozó közigazgatási ügyekben a kincstári szervezetbe integrálódott Nyugdíjfolyósító Igazgatóság jár el.

A Kincstár szervezeti struktúrájának részeként a NYUFIG igazgatóság látja el a következő fő feladatokat, folyósítja az alábbi ellátásokat:

- a) a társadalombiztosítási nyugellátásokat és az egyszeri segílyt,
- b) a korhatár előtti ellátást,
- c) a szolgálati járandóságot,
- d) az átmeneti bányászjáradékot,
- e) a táncművészeti életjáradékot,
- f) a rokkantsági ellátást,
- g) a rehabilitációs ellátást,
- h) a baleseti járadékot,
- i) a rokkantsági járadékot,
- j) a családtámogatási ellátásokat,
- k) a fogyatékosági támogatást,
- l) egyes bányászati dolgozók keresetkiegészítését,
- m) a vakok személyi járadékát,
- n) a cukorbetegség támogatását,
- o) a bányászok szénjárandóságának pénzbeli megváltását,
- p) a lakbér-hozzájárulást és egyes szociális támogatásokat,
- q) a mezőgazdasági szövetkezeti és szakszövetkezeti tagok járadékát,
- r) a politikai rehabilitációval és a kárpótlással összefüggő ellátásokat,
- s) a hadigondozotti ellátásokat,
- t) a nemzeti gondozotti ellátásokat,
- u) a nemzeti helytállásért elnevezésű pótlékot,
- v) a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet által megállapított, termőföld utáni életjáradékot,
- w) a kártérítési járadékot,
- x) a Kiváló és Érdemes Művészi Járadékot, a Népművészet Mestere Járadékot, a Magyar Alkotóművészeti Közalapítvány által megállapított ellátást, egyes művészeti kitüntetettek ellátását, valamint a világbajnokságon aranyérmes nyert sportolókat megillető ellátásokat,
- y) a tudományos fokozat utáni pótlékot,
- z) a szépkorúak jubileumi juttatását.

2.4.3. A társadalombiztosítás működésének elvei

a) Törvényi háttér

A társadalombiztosítás működésének alapelveit, a benne részt vevők körét, a fizetendő járulékokat és a biztosított jogállás alapján járó társadalombiztosítási ellátások meghatározását a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (röviden: Tbj.) foglalja magában. Az egészségbiztosítási és nyugdíj-biztosítási ellátások jogosultsági szabályait, valamint az ellátások nyújtásának részletszabályait nem a Tbj., hanem külön törvények határozzák meg. A társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak jelentős bevételeit képezi a munkáltatói tb-járadékot 2012-ben felváltó szociális hozzájárulási adó, valamint az egészségügyi ellátások fedezetének kiegészítésére hivatott egészségügyi hozzájárulás. Az előbbiről nem önálló törvény, hanem az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény IX. fejezete rendelkezik, míg a másodikként említett közteher szabályait az egészségügyi hozzájárulásról szóló 1998. évi LXVI. törvény tartalmazza.

b) A tb-rendszer működésének alapelvei és az ellátások köre

Biztosítási kötelezettség: A társadalombiztosítási kötelezettség egyfelől azt jelenti, hogy kötelező a társadalombiztosítási rendszerben való részvétel, másfelől pedig azt, hogy a biztosítás az annak alapjául szolgáló jogviszonnyal egyidejűleg a törvény erejénél fogva jön létre, vagyis annak keletkezéséhez más jogi aktusra nincs szükség. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a biztosításhoz nem kapcsolódnak – akár a keletkezésekor, megszűnésekor vagy fennállása alatt – joghatással bíró egyedi jogi aktusok, hiszen a biztosítottat be kell jelenteni, a járulékokat be kell vallani és meg kell fizetni.

Társadalmi kockázatközösség: Teljes körűen biztosítottak azok, akik biztosítással járó jogviszony keretében keresőtevékenységet folytatnak. Egészségügyi szolgáltatásra jogosultak – vagyis nem teljes körűen biztosítottak – azok, akik nem folytatnak keresőtevékenységet, de szolidaritási alapon valamilyen tb-, szociális ellátásuk vagy egyéb speciális jogállásuk miatt egészségügyi ellátási jogosultságot szereztek (belföldi nyugdíjasok, kiskorúak, szociálisan rászorultak stb.) vagy végső soron, akik Magyarországon állandó lakóhellyel rendelkeznek. Ebből következik, hogy az egészségbiztosítás hatálya mindenkire kiterjed Magyarországon, míg tb-nyugellátás csak azoknak jár időskorukra, akik keresőtevékenységük alapján elegendő szolgálati időt szereztek.

Biztosítási elv és társadalmi szolidaritás: A biztosítottak járulékfizetéssel járulnak hozzá a tb-ellátások fedezetéhez, vagyis a járulékfizetésért cserébe jár tb-ellátás. A járulék és az adó közötti lényegi különbség pontosan ez, hiszen például a személyi jövedelemadó vagy áfa befizetése nem jár közvetlen ellenszolgáltatással. A magyar társadalombiztosítás ugyanakkor nem tisztán biztosítási elvű. A bruttó munkabérből jövedelemarányos járulékot fizetünk, egészségügyi ellátást azonban mindenki azonos színvonalon kaphat. A járulék mértékét az sem befolyásolja, hogy ki milyen mértékben vesz igénybe tb-ellátást – például orvosi ellátást –, ami nyilvánvalóan kor, egészségi állapot és egyéb „kockázatok” függvénye. A szolidaritás megnyilvánul abban is, hogy bizonyos társadalmi csoportok felmentést kapnak a járulékfizetés alól (például nyugdíjasok, szociálisan rászorultak), helyettük az állam a központi költségvetés terhére fizeti meg a járulékot.

Állami felelősség: A társadalombiztosítást az állam működteti, és a tb-ellátások fedezetére fizetett járulékokat az erre felhatalmazott szervei útján szedi be. Ha a járulékok nem elégségesek a tb-ellátások finanszírozásához, az államnak ekkor is biztosítania kell a szükséges pénzügyi forrásokat.

2.4.4. Társadalombiztosítási ellátások és fedezetük

a) A tb-ellátások jogcímei

A társadalombiztosítás rendszerében nyújtott ellátások az egészségbiztosítás és a nyugdíjbiztosítás keretében vehetők igénybe:

- egészségügyi természetbeni ellátások;
 - gyógyító-megelőző ellátás
 - gyógyszer támogatás
 - gyógyászati segédeszköz támogatás
- pénzbeli ellátások:
 - csecsemőgondozási díj,
 - gyermekgondozási díj,
 - táppénz;
- baleseti ellátások:
 - baleseti egészségügyi szolgáltatás,
 - baleseti táppénz,
 - baleseti járadék;

- megváltozott munkaképességű személyek ellátásai:
 - rokkantsági ellátás,
 - rehabilitációs ellátás.
- társadalombiztosítási saját jogú nyugellátás:
 - öregségi nyugdíj,
 - rehabilitációs járadék;
 - nők korhatár alatti nyugellátása („40 éves szabály”);
- hozzátartozói nyugellátás:
 - özvegyi nyugdíj,
 - árvaellátás,
 - szülői nyugdíj,
 - baleseti hozzátartozói nyugellátások,
 - özvegyi járadék.

b) A tb-ellátásokat biztosító járulékok

A biztosítottak a társadalombiztosítás valamennyi ellátására (nyugdíj, egészségügyi ellátás, pénzbeli ellátások) jogosultságot szerezhetnek. A járulékok mértéke százalékosan meghatározott (kivételem az egészségügyi szolgáltatási járulék, ami fix összegű). A járulékfizetésnek nincs felső határa (egyedül a nyugdíj-járuléknak volt 2013-ig).

A jelenleg érvényes járulékmértékek a következők:

- 10% nyugdíjjárulék – a biztosított, a kiegészítő tevékenységet folytató egyéni és társas vállalkozó, tagi munkavégzés esetén a szociális szövetkezeti tag fizeti;
- 8,5% egészségbiztosítási és munkaerőpiaci járulék; ezen belül 4% a természetbeni egészségbiztosítási járulék, 3% a pénzbeli egészségbiztosítási járulék, 1,5% a munkaerőpiaci járulék – a biztosított fizeti (a munkaerőpiaci járulék a tb-ellátásnak nem minősülő álláskeresési ellátásokra nyújt fedezetet);
- havi 7320 forint egészségügyi szolgáltatási járulék – a kiegészítő tevékenységet folytató egyéni vállalkozó, a kiegészítő tevékenységet folytató társas vállalkozó után a társas vállalkozás, tagi munkavégzés esetén a szociális szövetkezet, valamint a Tbj. 39. § (2) bekezdésében meghatározott olyan belföldi természetes személy fizeti, aki nem biztosított és egyéb jogcímen sem jogosult egészségügyi szolgáltatásra.

A Tbj. előírja, hogy a foglalkoztató a biztosított betegség miatti keresőképtelensége, kórházi (klinikai) ápolása időtartamára folyósított táppénz egyharmadát táppénz-hozzájárulás címén fizeti meg.

c) Járulékalapot képező és nem képező jövedelmek

A biztosítottak járulékalapjába alapvetően a személyijövedelemadó-köteles jövedelmek meghatározott része tartozik (az adómentes bevételek főszabályként nem képezik járulékok alapját).

Járulékalapot képező jövedelem:

- a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (röviden: Szja tv.) szerint összevont adóalapba tartozó, önálló és nem önálló tevékenységből származó bevételből az adóelőleg-alap számításánál figyelembe vett jövedelem;
- a munkavállalói érdekképviselőt ellátó szervezet részére levont (befizetett) tagdíj, a tanulószerveződés alapján ténylegesen kifizetett díj, a felszolgálási díj, a vendéglátó üzlet felszolgálójaként a fogyasztótól közvetlenül kapott borralaló, az ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszony alapján fizetett ösztöndíj;
- ha a munkavégzésért kapott jövedelem nem adóelőleg-köteles (például külföldön adóztatható), a munkaszerződésben meghatározott alaphír, illetőleg, ha a munkát nem munkaviszony, hanem munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony keretében végzik, a szerződésben meghatározott díj.

Járulékalapot nem képező jövedelmek:

Nem képezi nyugdíjjárulék, egészségbiztosítási és munkaerőpiaci járulék alapját:

- a foglalkoztató által megállapított és folyósított társadalombiztosítási ellátás;
- a jövedelmet pótló kártérítés (keresetpótló járadék);
- a szerzői jogi védelem, találmányi szabadalmi oltalom, védjegyoltalom, földrajzi árujelzők oltalma, mintaoltalom alatt álló mű, alkotás, valamint az újítás hasznosítására irányuló felhasználási, hasznosítási, használati szerződés alapján a vagyoni jog (védelem alatt álló jog, oltalmi jog) felhasználásának ellenértékeként kifizetett díj;
- a késedelmes teljesítéshez kapcsolódó kamat.

d) Járulékkedvezmények

Mentesség egyes tb-járulékok alól: A saját jogú nyugdíjas foglalkoztatott 3 százalék pénzbeli egészségbiztosítási járulékot csak akkor fizet, ha nyugdíjának folyósítása szünetel.

Munkaerőpiaci járulékot csak a munkaviszony, egyéni vagy társas vállalkozói jogállás alapján létrejött biztosítás keretében kell fizetni, a többi jogviszonyban nem. Nem fizet munkaerőpiaci járulékot az olyan egyéni és társas vállalkozó, aki közép- vagy felsőfokú oktatási intézményben nappali rendszerű oktatás keretében folytat tanulmányokat, vagy vállalkozói tevékenysége mellett munkaviszonnyal is rendelkezik, valamint az a foglalkoztatott, egyéni és társas vállalkozó sem, aki saját jogú nyugdíjas vagy a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvényben meghatározott rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte.

Családi járulékkedvezmény: 2014. január 1-jétől hatályosak a családi járulékkedvezmény szabályai, amelyek célja, hogy az alacsony keresetű családok is teljes mértékben ki tudják használni az eltartott gyermekek után járó családi kedvezményt.

Családi járulékkedvezményre jogosult:

- az Szja tv. szerinti családi kedvezmény érvényesítésére jogosult, biztosítottnak minősülő személy és
- a családi kedvezményt megosztással érvényesítő biztosított házastárs (vagyis a nevelőszülő házastársa) és biztosított élettárs.

A családi járulékkedvezmény összege:

- a biztosított által önállóan,
- a családi kedvezményt közös igénybevétellel vagy megosztással érvényesítők által együttesen a személyi jövedelemadó alapjával szemben ténylegesen érvényesített családi kedvezmény összegével csökkentett családi kedvezmény 15 százaléka (az adóalapból nem érvényesített családi kedvezmény adótartalma), de legfeljebb a biztosított által fizetendő természetbeni és pénzbeli egészségbiztosítási járulék és nyugdíjjárulék együttes összege.

A családi járulékkedvezmény érvényesítése nem érinti a társadalombiztosítási ellátásra való jogosultságot, és nem befolyásolja a társadalombiztosítási ellátások összegét sem.

e) Baleseti ellátásra jogosultak

Speciális járulékfizetési szabályok alapján baleseti ellátásra, baleseti hozzátartozó nyugellátásra jogosult e jogállása alapján a kiegészítő tevékenységet folytató (nyugdíjas) egyéni és társas vállalkozó.

A kiegészítő tevékenységet folytató társas vállalkozó után a társas vállalkozás egészségügyi szolgáltatási járulékot, a társas vállalkozó a személyes közreműködése alapján kapott járulékalapot képező jövedelme alapulvételével nyugdíjjárulékot fizet.

A kiegészítő tevékenységet folytató egyéni vállalkozó egészségügyi szolgáltatási járulékot és a vállalkozói kivétje vagy átalányadózó esetén az átalányban megállapított jövedelme alapulvételével nyugdíjjárulékot fizet. Az egyszerűsített vállalkozói adózást választó, kiegészítő tevékenységet folytató egyéni vállalkozó a nyugdíjjárulékot az adóalapjának 10 százaléka után fizeti.

A kiegészítő tevékenységű vállalkozók a nyugdíjjárulék-fizetésért cserébe nyugdíjemelést kapnak (és nem újabb szolgálati időt, hiszen akkor újra és újra meg kellene állapítani a nyugdíjukat).

f) Nyugdíjra szerződők

Megállapodást a saját jogú nyugdíjban nem részesülő, nagykorú belföldi személy köthet, akire a biztosítás nem terjed ki, akinek nincs biztosítási kötelezettséggel járó jogviszonya, vagy akinek szünetel a biztosítása.

A nyugdíjszerzésre kötött megállapodás alapján fizetendő nyugdíjjárulék alapja a megállapodást kötő személy által megjelölt összeg.

Megállapodás nemcsak nyugellátásra jogosító szolgálati idő és nyugdíjalap, hanem kizárólag szolgálati idő szerzésére is köthető, ha a szerződő a teljes öregségi tb-nyugdíjhoz szükséges 20 év vagy az öregségi rész-nyugdíjhoz előírt 15 év szolgálati idő elérése céljából legfeljebb 5 év szolgálati időt kíván megvásárolni; ez esetben a nyugdíjjárulék alapja a minimálbér.

2.4.5. Nyilvántartás, bevallás, bejelentés

A biztosításhoz kapcsolódó bejelentési és bevallási kötelezettségeket az adózás rendjéről szóló törvény írja elő:

A munkáltató, a kifizető az általa foglalkoztatott biztosítottat, a biztosított egyéni vállalkozó és mezőgazdasági őstermelő saját magát köteles az állami adóhatóságnak bejelenteni. A bejelentést:

- a biztosítás létrejöttéről legkésőbb a biztosítással járó jogviszony első napján, a foglalkoztatás megkezdése előtt;
- a biztosítás megszűnéséről, a szünetelés kezdetéről és végéről 8 napon belül kell teljesíteni.

A munkáltató, a kifizető és a biztosított egyéni vállalkozó havi gyakorisággal, a tárgyhónapot követő hónap 12. napjáig elektronikus úton köteles bevallást és részletes adatszolgáltatást teljesíteni a társadalombiztosítási kötelezettséget eredményező kifizetésekről, juttatásokról és az azokat terhelő adókról, járulékokról.

2.4.6. Szociális hozzájárulási adó

A szociális hozzájárulási adó a munkáltatói társadalombiztosítási járulékot 2012. január 1-jével váltotta fel; az adóvá történő átalakításra a nyugdíjrendszer finanszírozási reformjával (a korhatár alatti nyugellátásokkal összefüggő változtatásokkal) és a kötelező magán-nyugdíjpénztári tagdíjfizetés megszüntetésével egy időben került sor. A szociális hozzájárulási adó deklarált célja az, hogy hozzájáruljon a tb-ellátások fedezetéhez, ugyanakkor az adó megfizetése államháztartási forrásból származó ellátásra (ideértve különösen a társadalombiztosítási ellátást és az álláskeresői ellátást) való jogot nem keletkeztet.¹⁴

Az adó mértéke 2017. évtől 22%, 2018. évben további 2,5%-os csökkenés történt, és a 2019. évben további 2%-os mérséklés várható. Így az adó mértéke 17,5%-ra módosul, melyből adódó megtakarításokat a kozások saját céljaikra – béremelés, beruházások stb. – használhatnak fel.

¹⁴ További tb-szabályokra utalás: [Adóalanyok meghatározása: 2011. CLVI. tv. 454. § (1), (6); Adókedvezmények: 2011. CLVI. tv. 462/B. §; Szakképzettséget nem igénylő munkakörök szabályozása: 2011. CLVI. tv. 461. §; Tartósan álláskereső foglalkoztatása esetére vonatkozó szociális hozzájárulási adókedvezmények: 2011. CLVI. tv. 462/C. §; Gyermekgondozási díj folyósítása alatti foglalkoztatási kedvezmények: 2011. CLVI. tv. 462/D. §

ÖSSZEFOGLALÓ

Bruttó bér alapján fizetendő járulékok 2018-ban		
	Járulék megnevezése	Fizetendő adó vagy járulék mértéke a bruttó bér alapján
A munkáltató fizeti munkavállalója után	Szociális hozzájárulási adó (mértéke 22% 2017-ben)	19,5 százalék
	Szakképzési hozzájárulás (mértéke 1,5% 2017-ben)	1,5 százalék
Összes munkáltatói kötelezettség a bruttó bér alapján:		21,0 százalék
Munkavállalótól levonásra kerül	Személyi jövedelemadó	15 százalék
	Nyugdíjjárulék	10 százalék
	Egészségbiztosítási és munkaerőpiaci járulék	8,5 százalék (4+3+1,5 százalék)
Összes levonás a bruttó bérből		33,5 százalék

2.4.7. Egyéb járulékok

Nemcsak a szociális hozzájárulási adó kedvezményeiről, hanem általánosságban a tb-járulékok rendszeréről is elmondható, hogy egyre „sokszínűbb” a szabályozás. Ennek oka, hogy járulékrendszerrel érintő jogalkotást egyre inkább befolyásolják a foglalkoztatáspolitikai, családpolitikai és adópolitikai célkitűzések. Az egyszerűsített foglalkoztatás (alkalmi és idegymunka) alapján fizetett közteher vagy a média, művészeti élet szereplőire szabott egyszerűsített közteherviselési hozzájárulás is kvázi járulék, de mivel az általánosnál alacsonyabb mértékűek, ezért csak részleges tb-ellenszolgáltatással járnak. Speciális adót fizetnek a „katások” (kisadózó tételes adója) és a „kivások” (kisvállalati adó), e közterhek a központi költségvetés bevételeit képezik. Az új típusú járulékokra jellemző az is, hogy kisebb adminisztrációval járnak (például az alkalmi munkást telefonon is be lehet jelenteni, a kisadózónak nem kell bevallást benyújtania).

2.5. A KÖLTSÉGVETÉSI IGAZGATÁS

2.5.1. Költségvetési alapfogalmak, költségvetési gazdálkodási szempontok

Tágabb megközelítésben az államháztartás alrendszerének költségvetését jogszabályban meghatározott olyan pénzügyi tervnek tekintjük, amely a költségvetési évre vonatkozóan a közfeladatok ellátásához szükséges teljesítendő bevételeket és a teljesíthető kiadásokat előirányzatokként, teljes körűen tartalmazza. Más megközelítésben az éves költségvetési törvény az adott Kormány gazdaságpolitikai programjának az adott évre lebontott része. A költségvetés pénzügyi terv, hiszen célja a költségvetési gazdálkodás adott időszakban történő tervszerű folytatása, kereteinek meghatározása a gazdaságpolitikai, életszínvonal-politikai célok megvalósulása érdekében, vagyis a költségvetési időszakban ellátandó valamennyi közfeladat összefoglalása, valamint azok minden költségvetési bevételeinek és kiadásának számbavétele, amelynél a bevételi előirányzatok teljesítéséhez kötelezettség, a kiadási előirányzatok felhasználásához pedig jogosultság kapcsolódik. Bár a költségvetés alaki jogforrástani szempontból jogszabály, azonban annak tartalma éppen a

költségvetés tervszerű jellegére nem tekinthető normatív tartalmúnak, leszámítva a költségvetéssel kapcsolatban az azt megállapító jogszabályban tárgyalt olyan rendelkezéseket, amelyek a költségvetés végrehajtásához kapcsolódó imperatív szabályokat¹⁵ állapítják meg.

A központi költségvetés törvényben való elfogadása azért is fontos, mert kifejeződik benne a választott népképviselői szerv (és ezáltal a társadalom) akarata a végrehajtó hatalomnak, vagyis a közpénzekkel való gazdálkodónak a közpénzekkel való gazdálkodására vonatkozó feltétlen befolyás gyakorlására és értelemszerűen a végrehajtásról való beszámolás, a zárszámadás során, annak elszámoltatására és ellenőrzésére. Ezáltal ugyanis maga az Országgyűlés határozza meg azt, hogy a költségvetési bevételeket mire lehet felhasználni, és annak beszédésére/felhasználására a központi költségvetésről szóló törvénnyel hatalmazza fel a Kormányt, amelyet a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényben von vissza, ezzel felmentve a Kormányt a költségvetési felelősség alól.

A felhatalmazás (vagy más néven appropriáció) megadása mindig meghatározott időszakra szól. Ez ma éves költségvetési gazdálkodást jelent, amelynél a költségvetési év megegyezik a naptári évvel.¹⁶ A költségvetés mögött meghúzódó gazdasági ügyekben az elkötelezettségek sok esetben azonban ennél jóval hosszabb időszakot érintenek. Éppen ezért a költségvetési tervezés és a döntéshozatal megalapozottabbá tételét segíti például, hogy a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat benyújtásakor teljes körűen be kell mutatni a költségvetési évet követő három év várható előirányzatainak keretszámait is, amelyek a költségvetési év folyamatai és áthúzódó hatásai, a tervezett feladatellátási és szerkezeti változások, valamint a gazdasági előrejelzések alapján kerülnek kialakításra.

A költségvetés megalkotása során **felelős gazdálkodási szemléletmódot és számos, nevesített alapelvet kell érvényesíteni.** Az alapelvek érvényesítésének vannak jogi garanciái. Az alapelvek érvényesítését szorgalmazó joganyag

- egyrészt a költségvetés készítésével és az elszámolással kapcsolatos eljárási szabályokat rögzít;
- másrészt a költségvetés végrehajtásával és a gazdálkodással kapcsolatos magatartási szabályokat ír elő;
- harmadrészt pedig a pénzügyi folyamatok számbavételi módját határozza meg.

A gazdálkodással szemben a jövedelemtulajdonosok, az adózók joggal várhatják el, hogy az államháztartás takarékosan gazdálkodjon. Kiemelkedő szerepe van a takarékos gazdálkodás követelményének.

¹⁵ Ezek jellemzően azokat a rendelkezéseket tartalmazzák, amelyek az államháztartás központi alrendszerének az önkormányzati alrendszerrel és az államháztartáson kívüli szervezetekkel való kapcsolatát szabályozzák, amelyek az Országgyűlés, a Kormány, az államháztartásért felelős miniszter és a fejezetet irányító szervek vezetőire vonatkozó speciális szabályokat állapítanak meg. Nem jelentik tehát azokat a törvénymódosításokat, amelyeket a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásával összefüggésben kell megalkotni. Ez utóbbi ugyanis az Áht. 22. § (5) bekezdése alapján – összhangban az Alkotmánybíróság 4/2006. (II. 15.) AB határozatában foglaltakkal – önálló törvényjavaslat részét képezi.

¹⁶ A költségvetési év és időtartam tekintetében többféle megoldás létezik a nemzetközi gyakorlatban, sőt hazánkban is volt olyan időszak, amikor a költségvetési év különbözött a naptári évtől. A naptári évtől eltérő költségvetési év eredete egyfelől a mezőgazdasági éves ciklus figyelembevételére nyúlik vissza, más esetekben a parlamentek ülésrendje kívánta meg az évközi döntéshozatalt. Magyarországon 1914-től 1938-ig a költségvetési év július 1-jétől a következő év június 30-áig tartott (vö. az állami költségvetési év kezdetének megváltoztatásáról szóló 1913. évi XXVI. tc.-vel). Az USA-ban a költségvetési év október 1-jétől a következő év szeptember 30-áig tart, a törvény a tárgyévén túli négyéves kitekintést ír elő. Az Egyesült Királyságban április 1-jétől a következő év március 31-éig tart a költségvetési év, szokásosan hároméves prognózist terjesztenek a parlament elé. A GMU tagállamai egységesen naptári évre készítik a költségvetésüket, de országonként eltér az, hogy a nemzeti parlamentek milyen időhosszra kívánják meg a távlatosabb kitekintést. Németországban ötéves tervciklusra készülnek a számítások, de csak éves adatokról szavaznak, Franciaországban az éves büdzsét kötelezően hároméves költségvetési tervbe foglalják. Az Európai Unió költségvetése hét évre szóló költségvetési keret, amelyről konszenzussal dönt az Európai Tanács (ilyen például a 2014–2020 „pénzügyi perspektíva” is). A hétéves keret irányszámait alapján azután a naptári évekre külön készül a költségvetés, amelyről az európai uniós költségvetési eljárás keretében a Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament együttműködésével évente döntenek.

2.5.2. A központi költségvetés bevételei és kiadásai

a) A központi költségvetés bevételei

A költségvetési vagy más néven fiskális politika az adópolitikán keresztül befolyásolja a jövedelem-centralizáció mértékét és alakítja az állami bevételek belső arányait. Az államháztartás bevételei adják az állam által ellátott közfeladatokhoz szükséges forrásokat. Jogi természetük szerint megkülönböztetünk **közjogi jellegű** bevételeket, amelyek tekintetében az állam a közhatalom letéteményeseként írja elő a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettség szabályait, és szedi be a bevételeket, valamint **magánjogi jellegű** bevételeket, amelyekre az állam – mint tulajdonos – magánjogi jogviszonyban eljáró fél tesz szert.

A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: stabilitási törvény) 28. § (1) bekezdés a) pontja alapján közhatalmi bevétel (vagy a kötelezett oldaláról nézve közteher) az adó, a járulék, a hozzájárulás, a vagyonszerzési illeték, a bírság, a pótlék vagy más hasonló – az állam közvetlen ellenszolgáltatása nélküli – rendszeres vagy rendkívüli fizetési kötelezettség. Ezeket az állam az Alaptörvény XXX. cikke alapján a közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulásként írja elő.

A közhatalmi bevételek körének a stabilitási törvény szerinti meghatározása azonban nem zárt, hanem példálózó jellegű, vagyis az állam közvetlen ellenszolgáltatás nélküli rendszeres vagy rendkívüli fizetési kötelezettséget a stabilitási törvényben meghatározott típusoktól eltérő jogcímen is megállapíthat. A fizetési kötelezettségek másik körét jelentik az állami közhatalom birtokában nyújtott szolgáltatásért, eljárásért fizetendő eljárási és felügyeleti illetékek, igazgatási szolgáltatási díjak és pótdíjak. Valamennyi fizetési kötelezettség tekintetében a stabilitási törvény a fizetési kötelezettséget előíró jogforrás szintjét és bevezetésének időpontját garanciális jelleggel határozza meg. Eszerint – néhány kivételtől¹⁷ eltekintve – fizetési kötelezettséget előírni, a fizetésre kötelezettek körét, a fizetési kötelezettség mértékét, a kedvezmények/mentességek körét és mértékét megállapítani kizárólag törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján jogszabályban, önkormányzati rendeletben lehet. A fizetési kötelezettséget megállapító, a fizetésre kötelezettek körét bővítő, a fizetési kötelezettség terhét növelő, a kedvezményt/mentességet megszüntető vagy korlátozó jogszabály kihirdetése és hatálybalépése között legalább 30 napnak el kell telnie.¹⁸ A bevételek jóval kisebb részét teszik ki a magánjogi jellegű bevételek, amelyekre az állam, főként tulajdonosi minőségében tesz szert, például privatizációs bevétel, koncessziós szerződésből származó bevétel vagy osztalék formájában. A fejlett gazdaságokban az állami bevételek meghatározó hányadát (80–90%-át) az adók és adójellegű bevételek teszik ki. Ez az arány a magyar államháztartásban is érvényesül.

A közpénzek jelentős része a központi költségvetésen folyik keresztül. A fogyasztáshoz kapcsolt adók és a társaságiadó-bevételek teljes egészében, a személyi jövedelemadóból származó bevételek a központi költségvetés bevételeit képezik. Ebből következően a bevételi arányok elmozdulásának az államháztartás egészében megfigyelhető tendenciái ebben az alrendszerben is tükröződtek. A központi költségvetés összes – államháztartáson belüli pénzmozgásokat (halmozódásokat) is tartalmazó – bevételeinek négyötödét adják az adók és adójellegű bevételek, amelyek közül a legjelentősebb bevételi jogcímet a fogyasztáshoz kapcsolt adók teszik ki (25 %).

¹⁷ Ilyen például a Kormányának a bírság, pótlék mértéke kormányrendeletben való megállapítására vagy bármely miniszternek az igazgatási szolgáltatási díj, pótdíj miniszteri rendeletben való megállapítására vonatkozó joga, de az általa kiadható rendeletben határozhatja meg az MNB és az önálló szabályozó szerv is az általa nyújtott szolgáltatásért fizetendő igazgatási szolgáltatási díj, pótlék szabályait. Az igazgatási szolgáltatási díj, pótlék tekintetében tehát nemcsak a mérték, hanem magának a fizetési kötelezettségnek a meghatározása is lehetséges, azonban ennek az érintettek származékos jogalkotói hatáskörére tekintettel kifejezett feltétele az adott életviszonyt szabályozó törvényben kapott konkrét felhatalmazás megléte.

¹⁸ Ez alól kivételt képez, ha a fizetési kötelezettség az Európai Unió kötelező jogi aktusának való megfelelést szolgálja, vagy ha az AB vagy más nemzetközi bíróság, hatóság döntéséből az állam által teljesítendő olyan fizetési kötelezettség fakad, amelynek teljesítésére a központi költségvetésről szóló törvényben e célra előzetesen meghatározott összeg nem elegendő, és az a központi költségvetés más előirányzata terhére sem pótolható a kiegyensúlyozott költségvetési gazdálkodás követelményének sérelme nélkül.

b) A központi költségvetés kiadásai

Az államháztartás gazdálkodási kereteit megszabó központi költségvetésről szóló törvény előkészítése, parlamenti tárgyalása és végrehajtása során a kiadások más-más vetülete kerül előtérbe. A kiadások másfajta csoportosítása a költségvetési prioritások kialakítása során segítheti a döntéshozók munkáját. Az állami feladatok jellege az úgynevezett **funkcionális besorolás** alapját képezi, függetlenül attól, hogy ezek ellátása melyik intézmény keretében történik. A felosztás a következő fő csoportokat tartalmazza:

- Állami működési funkciók: jórészt az állam hagyományos feladatai tartoznak ide, a közigazgatás, a védelem és a rendvédelem, általános közszolgáltatások.
- **Jóléti funkciók:** a kiadások legnagyobb részét a jóléti rendszerek működtetésének kiadásai, valamint a társadalombiztosítási és szociális transzferek adják. Itt szerepelnek az oktatásra, az egészségügyre, a kultúrára, a sportra, a szociális ellátásra, a lakásügyekre, a nyugdíjakra, a munkanélküli ellátásokra, a családi pótlékokra fordított összegek.
- **Gazdasági funkciók:** például a közlekedéssel, távközléssel, mezőgazdasággal kapcsolatos gazdasági tevékenységek tartoznak ide.
- Végül külön csoportot képeznek az **államadósság-kezelés** kiadásai.

A besorolás alapja a COFOG¹⁹ az ENSZ által kidolgozott nemzetközi szabvány, amit a GFS²⁰ is követ. Az államháztartási információs rendszer adatbázisa ma már lehetővé teszi, hogy a kiadásokat ne csak adminisztratív szerkezetben, hanem a funkciók szerinti (és a későbbiekben ismertetendő közgazdasági) felosztásban is megismerhessék a döntéshozók. A központi költségvetésről szóló törvény indoklásában újabban már ebben a szerkezetben is szerepelnek az államháztartás és az alrendszerek mérlegei.

Végezetül a kiadásokat közgazdasági tartalmuk szerint is lehet csoportosítani: ez a **közgazdasági osztályozás**. A besorolás a következő kategóriák szerint történik:

- **Folyó kiadások és támogatások**, ezen belül:
 - közszolgáltatások kiadásai (keresetek, járulékok, dologi kiadások);
 - támogatások és működési célú pénzáradások (itt találjuk a háztartásoknak, vállalkozásoknak, egyéb szervezeteknek nyújtott transzfereket és a működési célra átadott pénzeszközöket);
 - kamatkiadások.
- **Tőkejellegű kiadások és támogatások** (beruházások, felújítások költségei és a felhalmozási célú pénzáradások).
- **Kölcsönök nyújtása** (például állami vállalatoknak).

c) Az államháztartási mérleg

Az államháztartás alrendszereinek összes költségvetési bevételeit és kiadásait az államháztartási mérleg tartalmazza.

A pénzforgalom egy része azonban az államháztartás alrendszerei között bonyolódik: a központi költségvetés kiadásai között megtaláljuk a helyi önkormányzatoknak az államilag megszabott feladatok fedezésére kiutalt forrásokat, a társadalombiztosításnak átutalt pénzüsségeket. Ugyanakkor a helyi önkormányzatok kiadásai egy részét az átvett pénzeszközökből fedezik, az államháztartás intézményei alkalmazottaik után társadalombiztosítási járulékot fizetnek, és így tovább. (Bruttó elszámolás elve szerint.)

Ezek a „halmozódások” az államháztartás méretét a valóságosnál nagyobbak mutatják, ezért ha tényleges terjedelméről akarunk képet kapni, az alrendszerek közötti pénzmozgásokat ki kell szűrünk. Az úgynevezett **konzolidált államháztartási mérlegben** a bevételek és kiadások már csak az államháztartáson kívülről származó, illetve oda irányuló pénzmozgásokat mutatják. Az állami szerepvállalás mértékét azon keresztül

¹⁹ Classification of Functions of Government (kormányzati funkciók egységes osztályozási rendje).

²⁰ Government Financial Statistics (kormányzati pénzügyi statisztikai rendszer).

lehet megítélni, hogy a gazdaságban keletkezett jövedelem mekkora hányadát központosítja és vonja be az újraelosztásba az állam.

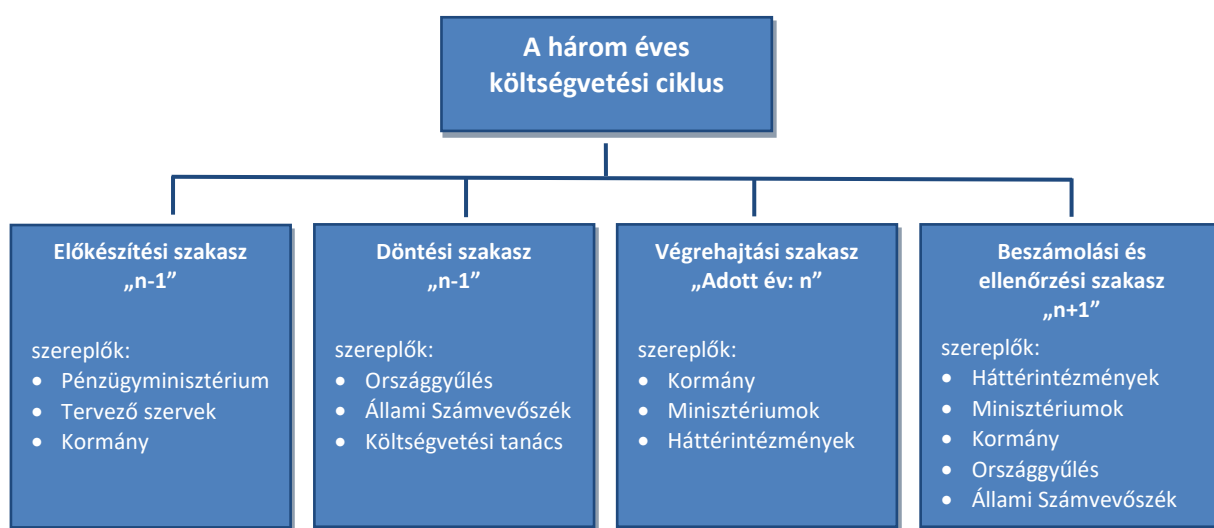
Ezt mutatja a konszolidált bevételeknek a GDP-hez viszonyított aránya, más néven centralizációs ráta, valamint a GDP százalékában kifejezett konszolidált kiadások, az újraelosztási hányad. Az 1990-es évek elején a magyar államháztartást még meglehetősen nagy, mintegy 60%-os újraelosztási ráta jellemezte. Az 1990-es évtized közepétől az újraelosztás mértéke előbb erőteljesebben, majd később fokozatosabban csökkent 2001-ig. Európai összehasonlításban a magyar újraelosztás aránya közepesnek mondható.

Az államháztartás méretét tekintve a fejlett piacgazdaságokban is nagy eltéréseket találunk, az újraelosztási hányad az OECD országokban 30–60% között szóródik. Míg például az USA-t a 30% körüli mérték jellemzi, addig a jóléti állam példaként emlegetett Svédországban az újraelosztási mutató a 60%-ot közelíti. A kiadások arányát tekintve az Európai Unió átlaga nagyjából 45% körül van, ám a magyar 50% körüli adatot annak ismeretében kell megítélni, hogy például Szlovákiában az újraelosztási ráta 35% körüli-alatti.

A költségvetés bevételeinek és kiadásainak mérlegszerű szembeállítása révén adódó deficit GDP-arányos mértéke 3 százalék alá került. Ebben meghatározó jelentősége van a közteherviselés intézménye kiteljesítésének. Egyidejűleg a személyi jövedelemadó százalékos kulcsának mérséklése, továbbá szociálpolitikai kedvezmények szja-törvénybe iktatásával a lakosság éves szinten mintegy 600–700 milliárd forint többlet-jövedelemhez jut. Ez nyilván „lyukat üt” a költségvetésen, de a Kormány közpénzügy-politikai prioritása, hogy Magyarországon emelkedjen a lakosság munkaalapú, elkölthető jövedelme, fizetőképes kereslete. A megkeresett jövedelemből több maradjon a háztartásokban. A rezsicsökkentések, hatósági árszabályozások révén a háztartások jövedelemgyarapodása ugyancsak kézzelfogható, több száz milliárdos jövedelemmegmaradást jelent a családoknál. Az igen nagymértékű jövedelemátcsoportosítások mellett szükséges utalni – költségvetési hatásait tekintve – a jegybankialapkamat-csökkentő kurzusra, amelynek révén az állam finanszírozása, folyó kamatszolgáltatának teljesítése olcsóbbá vált. A növekvő lakossági jövedelmek állampapírpiacra terelése pedig a kamatjövedelmek hazai gyarapítását, vagyis országon belüli realizálását biztosítja.

2.5.3. A központi költségvetés előkészítése és elfogadása²¹

A központi költségvetésről szóló törvénnyel kapcsolatos feladatok természetesen nem korlátozódnak egyetlen esztendőre, hiszen három, sőt, még több évet érintenek. A tárgyévet megelőzi a tervezés szakasza, a költségvetési év maga a végrehajtási időszak, végül annak lezárulta után be kell számolni az előirányzatok teljesüléséről: ez a zárszámadás időszaka. A következőkben ezt a folyamatot fogjuk áttekinteni, azonban mindenekelőtt ennek a bonyolult közigazgatási tevékenységnek a megértéséhez álljon itt a folyamatokat szemléltető ábra.



²¹ A 2019. évi költségvetési törvény előkészítése már 2018 tavaszán megtörtént, Országgyűlés elé is került, ami – a korábbi gyakorlathoz képest – a költségvetési folyamatok kiszámíthatóságára, a biztonságosabb tervezhetőségre utal. Az állami költségvetéssel kapcsolatban álló jövedelemtulajdonosok működésének biztonsága, kiszámíthatósága is javul a „korai” költségvetési tervezéssel.

a) A központi költségvetésről szóló törvény előkészítése, a tervezés módszere

Az államháztartás központi alrendszerének költségvetését az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásával állapítja meg, a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat pedig saját maga határoz a költségvetéséről. A központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében a Kormánynak különleges szerepe van. A központi költségvetésről szóló törvényjavaslatot és a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslatot ugyanis a Kormány köteles az Országgyűlés elé terjeszteni.²² Ezen törvényjavaslatok Országgyűlés általi tárgyalása során az államháztartásért felelős miniszter jár el a Kormány nevében. A Kormány ezen kitüntetett szerepe azonban könnyen belátható: a végrehajtó hatalom birtokosaként ugyanis egyedül a Kormány rendelkezhet mindazzal az információval és tájékozottsággal a közigazgatás tevékenységét illetően, ami a megalapozott költségvetés elkészítéséhez szükséges. Ennek megfelelően az elosztható források nagyságára és – a makrogazdasági előrejelzés alapján – a várható bevételekre az államháztartásért felelős miniszter prognózist készít: a növekedést és az inflációt, a GDP-n belül a fogyasztás és a felhalmozás arányát figyelembe véve alakítja ki a fogyasztáshoz kapcsolódó adóbevételeket tartalmazó előirányzatot, és a keresetek/jövedelmek mértékétől függően határozza meg a személyijövedelemadó- és a társadalombiztosítási járulék-bevételek, továbbá a vállalkozások nyereségének várható alakulásához igazítottan a társaságiadó-bevételek előirányzatát. Az utóbbi években kiemelt figyelmet kap a magyar gazdaság külső környezetének értékelése, különösen az euró-zóna fokozódó pénzügyi instabilitása, illetve a régiós konfliktusok, amelyek a magyar fizetőeszköz és növekedési kilátásaink sorsát is befolyásolják. A prognózis készítése iterációs folyamat. Az államháztartásért felelős miniszter javaslata alapján a Kormány a költségvetési évet megelőző évben határozza meg a gazdaság- és pénzügypolitika fő irányait. Ennek során a Kormány dönt a tervezés részletes ütemtervéről és tartalmi követelményeiről, a központi költségvetés bevételeinek/kiadásainak, valamint költségvetési egyenlegének – a költségvetési évet követő három évre vonatkozóan – az államháztartási és makrogazdasági folyamatoknak megfelelően tervezett összegéről. A központi költségvetésről szóló törvény előirányzatainak tervezése tehát a makrogazdasági prognózisok kialakításával kezdődik, és az olyan fő mutatókra irányul, mint amilyen a GDP,²³ a fogyasztói árindex²⁴ vagy a folyó fizetési mérleg.²⁵ A tervezési munka megindulása előtt döntés születik arról is, hogy melyek legyenek a kiadások kedvezményezett területei, de a tervezéséhez fontos támpontul szolgál a lakosság jövedelmeire, a bérek és keresetek várható alakulására, a főbb életszínvonal-mutatókra készített előrejelzés is.

A részletes tervezés az államháztartásért felelős miniszter által **tervezési köriratban** meghatározott módon veszi kezdetét. Ez tartalmazza a fő makrogazdasági paramétereket, az államháztartás intézményeiben a beralakulást, 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

²² Alaptörvény 36. cikk (1) bekezdés.

²³ 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.

²⁴ 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 átváltozásokat is tartalmazó, folyó áras mutatókhoz kötődik, ezért is van nagy jelentősége a pontos inflációs prognózisoknak.

²⁵ 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 hazánkban 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.

társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak bevételeit, kiadásait. **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. 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, nulla-bázisú tervezésről, cél-, program- és teljesítményalapú, normatív 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.²⁶ A **feladatfinanszírozás** módszere nem a meglévő intézményeket, hanem a feladatokat vizsgálja, és csak ezután rendeli hozzá a feladatokhoz az ellátásukat szavatoló 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 költség-elemekre bontják, megvizsgálják, milyen költségelemből tevődnek össze, és mekkora a legkisebb összeg, amiből az így meghatározott feladatok elláthatók.

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

Ahol:

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

A **bázisalapú tervezés** – a már említett módon – az előző év előirányzataira épít, azokat korrigálja. Ezzel szemben a **nullabázisú költségvetés** jellemzője az a törekvés, hogy a költségvetés kiadási oldalát a feladatok felől közelítve, „nulláról” kell felépíteni, azaz teljesen el kell tekinteni a bázistól és a kialakult, szokásos működési gyakorlattól, ehelyett minden egyes főbb feladatot meg kell vizsgálni, és minden kiadási elemet indokolni kell. 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 a kiválasztott változatokhoz programok hozzárendelése, a harmadik fázisban a programokhoz előirányzatokat rendelnek, azt intézményekre lebontják, és kijelölik a program felelőseit.

A cél-, program- és teljesítményalapú költségvetés mutatószáma:

$$P_h = \frac{E_f}{R_f}$$

ahol:

- P_h = a programhatékonysági mutató,
- E_f = az állami feladat eredménye,
- R_f = a feladatellátáshoz szükséges ráfordítás értéke.

²⁶ 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.

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

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

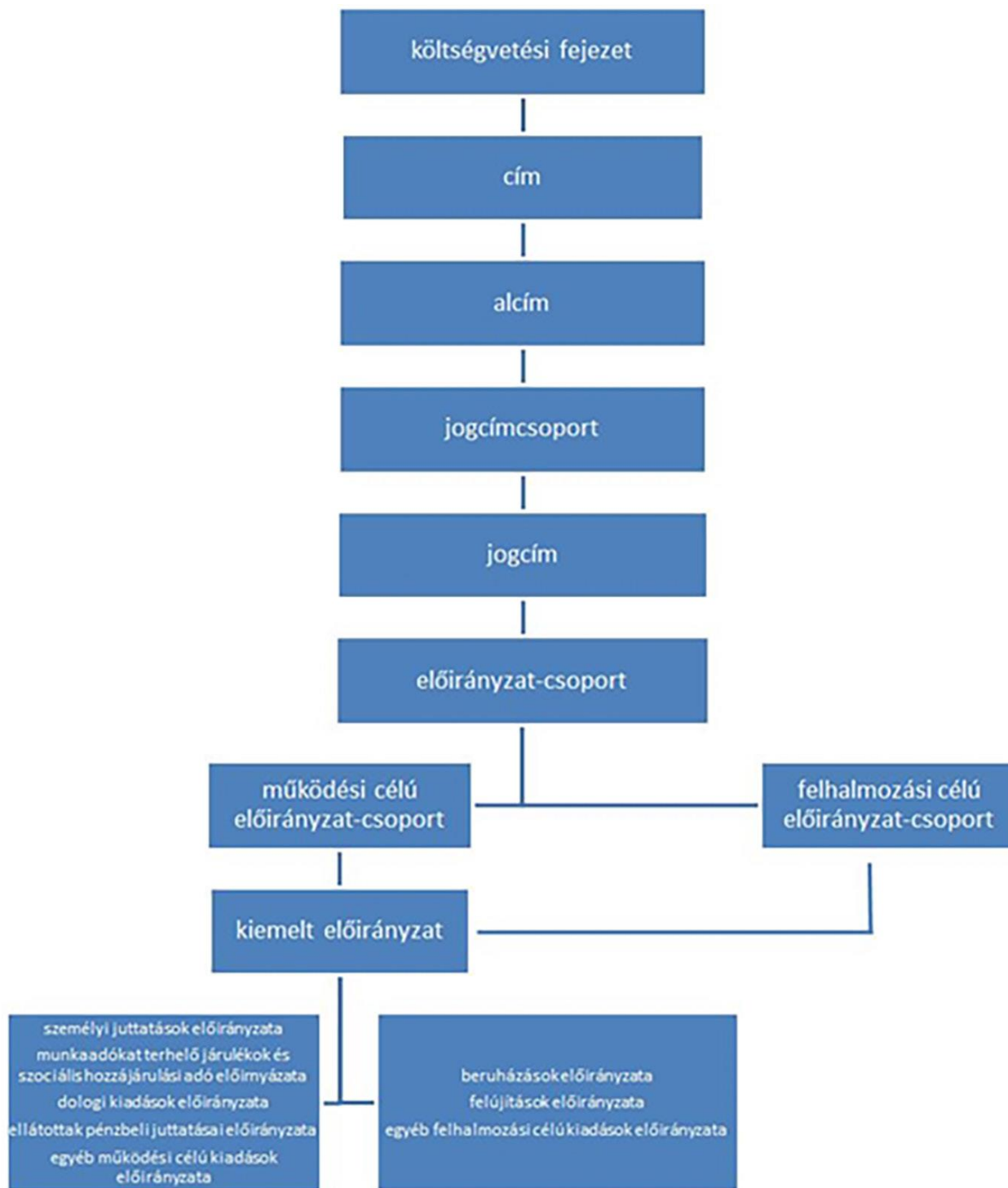
A központi költségvetésről szóló törvény a költségvetési bevételeket és kiadásokat **fejezetekbe tagolva** tartalmazza. A 2019 évi költségvetés fejezeti rendje a következő:

I.	Országgyűlés	XXX.	Gazdasági Versenyhivatal
II.	Köztársasági elnökség	XXXI.	Központi Statisztikai Hivatal
III.	Alkotmánybíróság	XXXIII.	Magyar Tudományos Akadémia
IV.	Alapvető Jogok Biztosának Hivatala	XXXIV.	Magyar Művészeti Akadémia
V.	Állami Számvevőszék	XXXV.	Nemzeti Kutatás, Fejlesztési és Innovációs Hivatal
VI.	Bíróságok	XLI.	Adósságszolgálattal kapcsolatos bevételek és kiadások
VIII.	Ügyészség	XLII.	Költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai
IX.	Helyi Önkormányzatok Támogatása	XLIII.	Az állami vagyonnal kapcsolatos bevételek és kiadások
X.	Igazságügyi Minisztérium	XLIV.	A Nemzeti Földalappal kapcsolatos bevételek és kiadások
XI.	Miniszterelnökség	LXII.	Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alap
XII.	Agrárminisztérium	LXIII.	Nemzeti Foglalkoztatási Alap
XIII.	Honvédelmi Minisztérium	LXV.	Bethlen Gábor Alap
XIV.	Belügyminisztérium	LXVI.	Központi Nukleáris Alap
XV.	Pénzügyminisztérium	LXVII.	Nemzeti Kulturális Alap
XVII.	Innovációs és Technológiai Minisztérium	LXXI.	Nyugdíjbiztosítási Alap
XVIII.	Külgazdasági és Külügyminisztérium	LXXII.	Egészségbiztosítási Alap
XIX.	Uniós fejlesztések		
XX.	Emberi Erőforrások Minisztériuma		
XXI.	Miniszterelnöki Kabinetiroda		
XXII.	Miniszterelnöki Kormányiroda		

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 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 széttagoltan 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 költségvetésről szóló törvény szerkezeti rendje:



b) A központi költségvetésről szóló törvényjavaslat parlamenti tárgyalása

A Kormány a központi költségvetésről szóló törvény és az abban foglaltak megalapozásához szükséges törvénymódosításokat tartalmazó önálló törvény tervezetét **nyújtja be** az Országgyűlésnek, amelyhez tájékoztatási céllal mellékeli az államháztartás helyzetét bemutató összefoglaló táblázatokat, mérlegeket. Ezzel kezdetét veszi a központi költségvetésről szóló törvény tárgyalásának parlamenti szakasza, amit az Áht. mellett a Hárszabály 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 javaslatlétben. 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 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.²⁷ 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.

c) A központi költségvetésről szóló törvény végrehajtása

A továbbiakban az állampénzügyek igazgatási szervezetrendszerének alkotóelemei közül azokat a költségvetési szerveket vesszük sorra, amelyek a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásával kapcsolatosan gyakorolnak jogszabályban meghatározott feladat- és hatáskört. Az állampénzügyeket lebonyolító pénzügyi és költségvetési igazgatási szerveket aszerint csoportosíthatjuk, hogy azok

- az államháztartási-költségvetési rendszer működtetésével;
- a közbevételek igazgatásával;
- a közvagyonnal való gazdálkodással vagy
- az államháztartási-költségvetési gazdálkodás ellenőrzésével összefüggő feladatokat és hatásköröket látnak el. Az államháztartási-költségvetési rendszer működtetésével és a közbevételek igazgatásával foglalkozó szervezetek tárgyalására ebben az alcímben, a közvagyonnal való gazdálkodást és az államháztartási-költségvetési gazdálkodás ellenőrzését végző szervezetek tárgyalására a további alcímekben kerül sor.

2.5.4. A Kormány, az Államkincstár és a fejezetet irányító szerv feladatai a központi költségvetés készítésében, végrehajtásában

a) A Kormány és a fejezetet irányító szerv feladatai

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;²⁸
- a központi költségvetés egyenlegének vagy az államadósság tervezett értékének kedvezőtlen alakulása esetén a központi költségvetés előirányzatait – az Áht.-ban meghatározott kivételekkel²⁹ – zárhatja, csökkentheti, törölheti;

²⁷ Alaptörvény 36. § (7) bekezdése.

²⁸ 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.

²⁹ A zárolás nem vonatkozhat az előirányzat-módosítási kötelezettség nélkül túlteljesíthető előirányzatokra, az európai uniós források, az adományok, segélyek, valamint a felsőoktatási intézmények állami részesztöndíjas és önköltséges tanulmányokat folytató hallgatói által fizetett önköltség előirányzataira.

- fejezetek között (ide nem értve a központi előirányzatokat és az olyan előirányzatokat, amelyek módosításának jogát az Országgyűlés magának tartotta fenn) előirányzatokat csoportosíthat át, a költségvetési címrendet módosíthatja és kiegészítheti;
- az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ennek következményei elhárítása céljából az Áht.-től eltérő átmeneti intézkedéseket hozhat.

A Kormány mellett a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtása során jelentős szerep jut a fejezetet irányító szerv vezetőinek is. A központi költségvetésről szóló törvény elfogadását követően ugyanis ők állapítják meg a fejezetbe tartozó költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok költségvetését, elemi költségvetését és miniszteri rendeletben szabályozzák a fejezetbe tartozó fejezeti kezelésű előirányzatok³⁰ kezelésével, felhasználásával kapcsolatos rendelkezéseket.

Az **elemi költségvetés** tehát az a részletes bontásban elkészített költségvetés, amely a fejezetbe tartozó költségvetési szerv működésének költségvetési alapját meghatározza.

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 Ászr.-ben meghatározott tartalommal – éves költségvetési beszámolót, ezek előirányzatmaradványáról pedig elszámolást készít.

b) Az Államkincstár feladatai a költségvetés végrehajtásával kapcsolatban

A kincstár a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásával összefüggésben **nyilvántartja a költségvetési előirányzatokat, vezeti azok változásait és teljesülését**, továbbá azokhoz kapcsolódó **pénzforgalmi műveleteket végez** a kincstári körbe tartozó személyek és előirányzatok tekintetében. Ehhez kapcsolódóan a költségvetési kiadások teljesítésére irányuló pénzügyi lebonyolítási feladatokat lát el.

Ennek során a költségvetési kiadásokhoz kapcsolódóan likviditási és előirányzat-fedezeti, valamint alaki, formai és pénzügyi ellenőrzést végez. A kincstár 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 működési célú előirányzat-csoport és a kölcsönök előirányzat-csoport előirányzatainak felhasználása időarányosan, a felhalmozási célú előirányzat-csoport előirányzatainak felhasználása teljesítésarányosan, teljesítésarányos előirányzat-finanszírozási terv alapján történik. A kincstár a szabályszerűen utalványozott kiadásokat ennek terhére³¹ teljesíti. Utalványozásnak minősül a kiadási előirányzatok terhére történő kifizetés elrendelése és a kifizetés teljesítésére való utasítás. Az utalványozást mindig megelőzi³² a kötelezettségvállalás, a teljesítés és az érvényesítés. A kötelezettségvállalás során a kötelezettségvállalásra jogosult kötelezi magát az értékesített termék, illetve a nyújtott szolgáltatás átvételére. Kötelezettség mindig a költségvetési év kiadási előirányzatainak terhére, annak szabad előirányzatai mértékéig vállalható úgy, hogy az abból származó valamennyi kifizetés a költségvetési évet követő év június 30-áig megtörténjen. Több év előirányzatait terhelő kötelezettség jogszabályban meghatározott feltételek mellett a fejezetet irányító szerv – a Kormány irányítása

³⁰ A fejezeti kezelésű előirányzatok 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. Fejezeti kezelésű előirányzatok szolgálnak például egyes oktatási, útfenntartási feladatok, civil szervezetek támogatására.

³¹ Az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szerv az előirányzat-felhasználási keret mellett házipénztárából készpénzfizetéssel is teljesítheti a készlet- és kis értékű tárgyi eszköz beszerzés, a kiküldetési és reprezentációs kiadás, egyes kis összegű szolgáltatási kiadás, a társadalom- és szociálpolitikai juttatás, az ellátottak pénzbeli juttatásának készpénzben kifizetendő összegének költségeit.

³² Ez alól kivétel az olyan kifizetés, amelynek értéke nem éri el a százezer forintot, pénzügyi szolgáltatás igénybevételéhez kapcsolódik, vagy jogszabályon, végrehajtható bírósági, hatósági döntésen alapul. Az ilyen kifizetésekhez bár kötelezettségvállalás nem szükséges (esetenként nem is értelmezhető), a kötelezettségvállalás teljesítésére (érvényesítésre, utalványozásra) vonatkozó szabályokat azonban alkalmazni kell.

vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szerv az államháztartásért felelős miniszter – előzetes engedéllyel vállalható. Kötelezettségvállalásra ellenjegyzés után írásban kerülhet sor. A pénzügyi ellenjegyzőnek meg kell győződnie arról, hogy a szabad előirányzat rendelkezésre áll, a tervezett kifizetési időpontokban a pénzügyi fedezet biztosított, és a kötelezettségvállalás nem sérti a gazdálkodásra vonatkozó szabályokat. A kötelezettségvállalás a teljesítéskor realizálódik. A teljesítéshez kapcsolódóan meg kell győződni a teljesítés jogszerűségéről, az értékesített termék, nyújtott szolgáltatás hibátlanágáról, mennyiségi és minőségi feltételeknek való megfeleléséről, és a szabályszerű teljesítést a teljesítés igazolása során kell jóváhagyni.³³ Az összecszerűség, a fedezet megléte és szabályszerűség ellenőrzésére irányuló, okmányok alapján végzett ellenőrzési tartalmú pénzügyi tevékenységnek minősülő érvényesítést a teljesítés igazolása alapján kell végrehajtani. Az utalványozásra írásban kerülhet sor. Az utalványozást követően az alkalmazandó fizetési módban történő megállapodásnak megfelelően gondoskodni kell a kifizetések teljesítéséről. Ha a kifizetés teljesítésére az előirányzat-felhasználási keret terhére kerül sor, az utalványozás alapján a kincstár a fizetési megbízás teljesítését megelőzően – a központi kezelésű előirányzatokhoz kapcsolódó fizetési számlák kivételével – likviditási vizsgálatot és fedezetvizsgálatot végez. 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 csökkentik a kiadási előirányzat szabad keretét).

A kincstár nettó finanszírozási rendszert működtet, vagyis a kifizetéseket adók és járulékok levonását követően teljesíti. Az államháztartás központi költségvetésének irányából az önkormányzatok felé történő közpénzek mozgatása jelenleg a kereskedelmi bankok közbeiktatásával történik. Az önkormányzatokat megilleti a szabad kereskedelmi bankválasztás lehetősége. Ám ez a közpénzek „utaztatását” és vele együtt járóan többletköltségek keletkeztetését jelenti. A takarékos közpénzgazdálkodás igényelné, hogy az önkormányzatok az Államkincstárnál vezessenek folyószámlát. Ezirányú lépések a 2018 évben elkezdődtek.

A kincstár **vezeti** a kincstári körbe tartozó személyek és a kincstári körön kívüli számlatulajdonosok **számláit**. Kincstári körbe tartozik az államháztartás központi alrendszerébe tartozó valamennyi jogi személy és előirányzat.

A kincstári kör fizetési számlái – a lakásépítés/lakásvásárlás munkáltatói támogatására szolgáló számla, a nemzetbiztonsági szolgálatok alapfeladatai ellátásához nélkülözhetetlen speciális kiadások teljesítéséhez szükséges számla – a kincstár engedélye esetén a hitelintézetnél vezetett devizaszámla kivételével kizárólag a kincstárnál vezethetők. A kincstárnak 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 kincstár 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 kincstár 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 kincstár az államháztartás alrendszerei költségvetése 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)

³³ A kötelezettséget vállaló szerv a bevételek meghatározott körére is előírhatja a teljesítés igazolásának kötelezettségét. Ez esetben a bevétel utalványozására a teljesítés igazolását követően kerülhet sor. Nem kell utalványozni a termék értékesítéséből, szolgáltatás nyújtásából befolyó, valamint a közigazgatási hatósági határozaton alapuló bevétel beszedését, a fizetési számlával kapcsolatos felszámított költséget, az európai uniós forrásokból nyújtott támogatások jogszabály szerinti lebonyolítási számláról történő kifizetését, valamint a fedezetkezelői számláról és az építetói fedezetbiztosítási számláról történő kifizetéseket.

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 kincstár 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 kincstár **végzi** a központi költségvetésből finanszírozott **családtámogatási és fogyatékosági ellátások** megállapítását, **finanszírozását**. A kincstár **működteti a központosított illetmény-számfejtési rendszert**, valamint az ehhez kapcsolódó adó- és járulékelszámolás 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.

2.5.5. A központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásának ellenőrzése, a zárszámadás

A központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásának ellenőrzése a költségvetési év folyamán az e célra létrehozott szerveken, jellemzően az Állami Számvevőszéken keresztül (ezek tárgyalására a későbbiekben kerül sor), valamint a költségvetési évet követően az Országgyűlés által valósul meg. Míg az előbbi a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásában részt vevő költségvetési szervek ellenőrzésére irányul, addig az utóbbi kizárólag a kormánnyal szemben való számviteli, jogi és politikai felelősség megállapítását jelenti.

A költségvetési év vége után, tíz hónapon belül az Áht. szerint szeptember 30-ig Kormány az Országgyűlés elé terjeszti a költségvetés végrehajtását bemutató zárszámadási törvényjavaslatot, amelyet a parlamenti betervezés 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 számvevőszéki ellenőrzésekben a normakövető, jogszabályi megfelelésre koncentráló kontrolok mellett egyre nagyobb figyelem hárul a teljesítmény-ellenőrzésekre, vagyis a közpénzek minél hatékonyabb, minél célszerűbb elköltésére. Az állami közpénzügyi ellenőrzés így a szabálykövető és hatékony államháztartási gazdálkodást egyaránt szolgálja.

2.6. A FISKÁLIS STABILITÁS GARANCIÁLIS SZABÁLYAI ÉS ELLENŐRZÉSI RENDSZERE

2.6.1. A költségvetési stabilitás főbb garanciális szabályai

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 stabilitási törvény 2. §-a 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.**

Az államadósság tervezett mértékét **a központi költségvetésről szóló törvényben kell meghatározni.**

$$\text{Államadósságmutató\%} = \frac{\text{konszolidált államadósság}}{\text{bruttó hazai termék (GDP)}} * 100$$

Az államadósság csökkentésére vonatkozó speciális szabály van érvényben, ha a költségvetési évre előrejelzett infláció és a bruttó hazai termék reál növekedési üteme egyaránt meghaladja a 3%-ot. A központi költségvetésről szóló törvényben foglalt értéket oly módon kell meghatározni, hogy annak alapján az államadósságnak a megelőző évhez (a továbbiakban: viszonyítási év) viszonyított növekedési üteme ne haladja meg a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott, a költségvetési évre várható infláció és bruttó hazai termék reál növekedési üteme felének a különbségét.

Lépések:

- az infláció növekedése legyen 6%,
- a GDP növekedése legyen 4%,
- az infláció növekedésének fele 3%,
- a GDP növekedésének fele 2%,
- a különbség 1%.

Példánkban tehát a szabály szerint az államadósság 1%-kal nőhet.

Ennek a szabálynak a költségvetési év során történő megtartása érdekében a Kormány a nemzetgazdaság hosszú távú fejlődéséhez szükséges, kiszámítható és fenntartható gazdasági környezetet teremtő költségvetési politikát, valamint kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodást köteles folytatni, amelynek feltétele az államadósság hosszútávon fenntartható szintjének elérése, ezáltal a nemzetközi gazdasági hatásokból eredő veszélyek csökkentése. Ha azonban az államadósság mértékét befolyásoló tényezők olyan irányban térnek el a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott adatoktól, amelyek az adósságsökkentésnek az Alaptörvény 36. cikk (4) és (5) bekezdésének megfelelően tervezett értéke elérését veszélyeztetnék, a Kormány a központi költségvetésről szóló törvény módosítására vonatkozó **törvényjavaslatot nyújt be** az Országgyűlésnek. Az Alaptörvény azonban különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben – vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben – felmentést ad az adósságszabály alkalmazása alól. Ha pedig a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése a költségvetési év során következik be, a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott tervezett adósságmérték teljesítésének kötelezettsége felfüggeszthető.

Az államadósság lényegében az államháztartási hiány kumulálódásából adódik. Lényeges, hogy az államadósság GDP-arányos emelkedésének megállítása egyrészt a gazdasági növekedés (GDP) emelésével, illetve/vagy a nominális hiány halmozódásának megállításával lehetséges. A maastrichti költségvetési fegyelemre vonatkozó kritériumok a GDP-arányos hiány mértékét maximum 3 százalékban állapítják meg, míg a kívánatos államadósság-GDP arány 60 százalék alatti. Tehát a stabil államháztartási státuszt külső, európai uniós és belső magyar jogrendbeli tételek egyaránt szabályozzák.

Itt kell szót ejtenünk **az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét a központi költségvetésről szóló törvény megalapozottságának vizsgálatával támogató szervről, a Költségvetési Tanácsról** is, amely kizárólag az Alaptörvénynek és a törvényeknek alárendelve végzi tevékenységét. Formailag a Költségvetési Tanács, bár nem veszi át az Országgyűlés jogalkotói hatáskörét, nem is osztozik rajta az Országgyűléssel, közjogi jogállásának tartalmát tekintve azonban az Országgyűlés jogalkotói tevékenységének korlátozására alkalmas, a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához ugyanis a Költségvetési Tanács hozzájárulására van szükség. A hozzájárulás nélkül elfogadott központi költségvetésről szóló törvény pedig Alaptörvény-ellenességre vezet. A Költségvetési Tanács a központi költségvetésről szóló törvény előkészítése mellett **az államadósság** mértékére vonatkozó előírások betartásának ellenőrzésében is részt vesz. A központi költségvetésről szóló törvényjavaslat **zárószavazására csak akkor kerülhet sor, ha a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulását a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat elfogadásához megadta.**

Lényegében hasonló jogosítványai vannak a Költségvetési Tanácsnak a központi költségvetésről szóló törvény olyan módosítását tartalmazó törvényjavaslat tekintetében is, amely a központi költségvetésről szóló törvény bevételi és kiadási főösszegét változtatná meg, illetve a költségvetési hiány mértékét növelné.

Az Áht. – a költségvetési felelősség körében – létrehozta a **költségvetési felügyelői** rendszert is. Költségvetési felügyelő a Kormány irányítása alá tartozó fejezetnek a fejezetet irányító szervéhez és a fejezethez tartozó költségvetési szervekhez rendelhető ki. A költségvetési felügyelőt az államháztartásért felelős miniszter jelöli ki. Feladata a takarékos, hatékony költségvetési gazdálkodás segítése, a költségvetési gazdálkodási folyamatok költségvetési ellenőrzése és a pazarló, megalapozatlan, fedezet hiányában történő kifizetések megakadályozása. Ezt jól jelzik a kirendelésükhöz szükséges törvényi feltételek is. A költségvetési felügyelő kirendelését az Áht. lényegében tartalmi feltétel nélkül teszi lehetővé, vagyis csak azt határozza meg, hogy mely költségvetési szervekhez rendelhető ki, azt azonban nem, hogy mely esetekben.

A költségvetési felügyelő alapvetően a kötelezettségvállalásra irányuló eljárásokra, a költségvetési szerv kezelésében lévő közpénz felhasználásával összefüggő adatra, a költségvetési tervezéssel, gazdálkodással, ellenőrzéssel, beszámolóval kapcsolatos belső szabályzatra és intézkedésre vonatkozó javaslattételi/véleményezési jogokkal rendelkezik.

2.6.2. A fiskális mechanizmusok ellenőrzési rendszere

A költségvetési folyamatok ellenőrzésének főbb szervezeti és szakmai szabályai az államháztartás rendjéről szóló törvény VIII. fejezetében jelennek meg. Az államháztartási kontrollok alapvető célja az államháztartási pénzeszközökkel, vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás kialakítása. Az államháztartási kontroll kiterjed az államháztartás valamennyi alrendszerére, tehát általános kontrollként van jelen. Az ellenőrzési tevékenység komplexitása azt is jelenti, hogy mindez egyaránt érinti az államháztartási rendszer egészének, valamennyi költségvetési szervnek a folyó költségvetési évről tartozó pénzgazdálkodását, illetve vagyongazdálkodását. Az államháztartási rendszer működésével kapcsolatos ellenőrzési tevékenység felöleli az állami ellenőrzések mindkét alaptípusát, azaz mind a törvényességi-jogszerűségi-szabályszerűségi, mind pedig a célszerűségi-gazdaságossági-hatékonyasági ellenőrzést.

Az államháztartási kontroll alaphelyzetben három pillérre épül:

- külső ellenőrzésre,
- kormányzati szintű ellenőrzésre,
- az államháztartási belső kontroll rendszerekre.³⁴

Államháztartási külső ellenőrzésről akkor beszélünk, ha az ellenőrzési tevékenységet a gazdálkodótól független, külső szerv/személy (könyvvizsgáló) látja el. Az államháztartási törvény szerint ilyen külső ellenőrzés az Állami Számvevőszék által ellátott ellenőrzési tevékenység. Ez a három elem együtt alkot egészet, ugyanakkor létezik közöttük egyfajta ellenőrzési hierarchia. Nincs szó alá- és fölrendeltségről, de tudni kell, hogy milyen ügyet, ügytípust melyik ellenőrzési szintnek kell kezelni.

Az államháztartás alrendszereiben folyó pénz- és vagyongazdálkodás ellenőrzésével összefüggésben két állami szervről szükséges külön szólni: Állami Számvevőszék és Kormányzati Ellenőrzési Hivatal. Az előbbi az államháztartás összes alrendszereinek, minden állami forrás felhasználásának külső ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat, míg az utóbbi a kormányzati ellenőrzéssel kapcsolatos feladatokat látja el. Alapvető feladatuk az államháztartás pénzeszközeivel, illetve a nemzeti vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás biztosítása.

³⁴ Prof. Dr. LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*. Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó, 2013, 10. fejezet.

Állami Számvevőszék

Az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: **ÁSZ**) az **Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve**, amely **független** a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásában fő felelősséget viselő kormánytól, kizárólag az Országgyűlésnek alárendelve látja el feladatát, és egyedül az Országgyűlésnek tartozik beszámolási kötelezettséggel.

Az **ÁSZ az államháztartás egészét jogosult vizsgálni**. Az állami ellenőrzés legfőbb szerveként feladatkörében általános hatáskörrel rendelkezik, ennek megfelelően az **ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint** végzi. Az ÁSZ ellenőrzi:

- az államháztartás gazdálkodását, ennek keretében a központi költségvetési törvényjavaslat és az annak végrehajtásáról szóló törvényjavaslat megalapozottságát;
- az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési fejezetek működését;
- a helyi önkormányzatok, a nemzetiségi önkormányzatok és ezek társulásai gazdálkodását;
- a központi költségvetésből gazdálkodó szervezeteket;
- a költségvetési támogatás és az államháztartásból ingyenesen juttatott vagyon felhasználását;
- a nemzeti vagyon kezelését, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodást;
- az adóhatóságok adóztatási és egyéb bevételszerző tevékenységét és
- az MNB gazdálkodását, a monetáris politika kivételével.

Az ÁSZ a pártok gazdálkodását, valamint a pártok országgyűlési képviselőcsoportjai számára folyósított hozzájárulás felhasználását, az egyházak, belső egyházi jogi személyek, valamint az egyházi intézmények részére juttatott költségvetési támogatás felhasználását és a nemzetbiztonsági szolgálatok speciális működési költségkeret felhasználását kizárólag törvényességi szempontok szerint ellenőrizheti.

Kormányzati Ellenőrzési Hivatal

A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (a továbbiakban: KEHI) nem az Országgyűlés, hanem a **Kormány költségvetési ellenőrző szerve**. A KEHI jogállását tekintve központi hivatal, irányítását a Miniszterelnöki Kormányiroda látja el. A KEHI fejezeti jogosítványokkal felruházott költségvetési szerv, amelynek költségvetése a Miniszterelnöki Kormányiroda fejezetén belül önálló címet képez. A KEHI élén **elnök** áll, akit a **miniszterelnök nevez ki és ment fel**. A KEHI elnökét – feladatai ellátásában – elnökhelyettesek segítik.

A KEHI ellátja a kormányzati ellenőrzési szerv törvényben meghatározott feladatait, valamint a kormányzati ellenőrzésre vonatkozó politika érvényesítésével kapcsolatosan jogszabályban vagy közjogi szervezet-szabályozó eszközben meghatározott további feladatokat. Ennek keretében a KEHI ellenőrzi:

- a Kormány döntéseinek végrehajtását;
- a Kormány irányítása alá tartozó költségvetési fejezetekbe sorolt előirányzatok, az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai felhasználását;
- a költségvetési támogatás és a meghatározott célra ingyenesen juttatott állami vagyon felhasználását;
- a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonba tartozó gazdasági társaságok és az olyan gazdasági társaságok működését, amelyekben az állam többségi befolyással rendelkezik;
- az olyan alapítványok, közalapítványok működését, amelyek az államháztartás központi alrendszeréből támogatásban részesülnek, vagy felettük az alapítói jogokat a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szerv gyakorolja;
- az állami kezesség vállalását és beváltásának jogszerűségét.

A KEHI kormányzati ellenőrzési hatásköre nem terjed ki a központi költségvetésről szóló törvény Országgyűlés, Köztársasági Elnökség, Alkotmánybíróság, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, ÁSZ, Bíróságok, Ügyészség, Gazdasági Versenyhivatal, Magyar Tudományos Akadémia, Magyar Művészeti Akadémia költségvetési fejezetébe sorolt költségvetési szervek és az MNB ellenőrzésére.

Belső ellenőrzés

Az államháztartási ellenőrzésnek kiemelt és fontos területe az adott költségvetési szerv belső kontrollrendszere is, amelynek függetlensége – szervezeti struktúráján belüli elhelyezkedettsége okán – árnyaltabban értelmezhető. A belső ellenőrzés lényegében a vezetői ellenőrzés szerves része. Ebben az esetben maga a költségvetési szerv alakít ki egy olyan mechanizmust, amelynek célja annak vizsgálata, hogy a tevékenységeket szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan és eredményesen hajtsák végre. Az elszámolási kötelezettségeket teljesítsék, az erőforrásokat pedig megvédjék a veszteségektől, károktól és a nem rendeltetésszerű használatától. A belső kontrollrendszer tehát végső soron a kockázatok kezelése érdekében kialakított folyamatrendszer.

A belső ellenőrzés ellátandó feladata:

- elemezni, vizsgálni és értékelni a belső kontrollrendszerek kiépítésének, működésének, jogszabályoknak és szabályzatoknak való megfelelését, valamint működésének gazdaságosságát, hatékonyságát és eredményességét;
- elemezni, vizsgálni a rendelkezésre álló erőforrásokkal való gazdálkodást, a vagyon megóvását és gyarapítását, valamint az elszámolások megfelelőségét, a beszámolók valódiságát;
- a vizsgált folyamatokkal kapcsolatban megállapításokat, következtetéseket és javaslatokat megfogalmazni a kockázati tényezők, hiányosságok megszüntetése, kiküszöbölése vagy csökkentése, a szabálytalanságok megelőzése, illetve feltárása érdekében, valamint a költségvetési szerv működése eredményességének növelése és a belső kontrollrendszerek javítása, továbbfejlesztése érdekében;
- nyilvántartani és nyomon követni a belső ellenőrzési jelentések alapján megtett intézkedéseket.

A belső ellenőrzés az elszámoltathatóság kulcstényezője. A közszférát kontroll és elszámolási kötelezettség alatt kell tartani, ami azt jelenti, hogy követelmény a minél nagyobb átláthatóság, a minél jobb elszámoltathatóság, hiszen az adófizetők pénzéből gazdálkodnak.

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 ismereteket. Ez a fejezet tárgyalja az MNB 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 BANKI-PÉNZÜGYI RENDSZER ALAPRENDELTTETÉSE, INTÉZMÉNYEI, ÚJRASZABÁLYOZÁSA

3.1.1. A banki-pénzügyi rendszer alapjai

Pénzügyi rendszeren azt az intézményegyüttest értjük, amely kapcsolatot teremt egyfelől a rövidebb, valamint hosszabb futamidőre létrehozott (nélkülözhető) megtakarítások létrehozói, másfelől pedig a pénz ideiglenes és tartós felhasználói között. Az 1929–1933-as világgazdasági válság következményeként előálló fokozottabb állami szerepvállalás keretein belül a pénzügyi rendszer biztonságosságának garantálására való törekvés a pénzügyi rendszer két változatának kialakulásához vezetett. Az USA-t, 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 maradnak³⁵ a nagyobb kockázattal – és nagyobb potenciális nyereséggel – járó tőkeműveletektől, az új vállalkozások indítására és a meglévő 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 kezdettől fogva érvek hangzottak el az univerzális rendszer érvényesítése mellett, és mára az utóbbi évek jogfejlődése, illetve üzletpolitikai mozgásai következtében **a magyar bankrendszer az univerzális rendszerhez sorolható.**³⁶ A nagy

³⁵ 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.

³⁶ 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.

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 USA-ban egy sor befektetési és kereskedelmi bank csődjéhez vagy átalakulásához vezettek. Emiatt megerősödöben 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 bázeli bankfelügyeleti ajánlások normatív szabályozó eszközökben történő meghatározásának.

A pénzügyi rendszer központi eleme a pénzügyi piac, ahol a pénz használati joga cserél gazdát meghatározott feltételekkel, megszabott időre. 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 pénzpiac** a pénzügyi műveletek időtartama és a gazdasági tartalma alapján a rövid (egyévesnél rövidebb) lejáratú kölcsöntőkék forognak, míg a **tőkepiac** a hosszabb lejáratú vagy lejárat nélküli kölcsöntőkék³⁷ átcsoportosítása történik. A tőkepiac a jövedelmükből tartósan megtakarítók és a tőkehiányukat piaci úton kielégítők között közvetít. Szokás külön is definiálni az értékpapírpiacot, amely a pénzügyi műveletek közül azokat foglalja magába, amelyeket értékpapír, vagyis vagyoni követelést megtestesítő forgalomképes okirat (vagy mindinkább számlakövetelés, elektronikus jel) közvetít. Az értékpapírpiac 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.

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 pénzügyi intézmények gyűjtik össze a megtakarításokat, amelyeket a volumenük, a lejáratuk és a kockázatuk alapján átalakítanak. A pénzügyi intézmények a megtakarításokat megfelelő javadalmazás fejében továbbadják, átvállalják a megtakarítások és a beruházási szándékok között fennálló lejáratú/likviditási 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 pénzmennyiséghez, és 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.

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 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.

Az utóbbi évtizedekben a világ pénzügyi 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

³⁷ Illetve nem csak kölcsöntőkék (főleg az angolszász rendszerben), mert például egy részvény lejegyzése esetén a tőkét véglegesen adja át a befektető a vállalatnak, ami nem kölcsön.

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 mértékben fordulnak a részvénytőzsdére (amely valóban gyorsabban változik, és így nagyobb kockázatot rejt, mint a fix kamatú államkötvény). Másfelől az aktívák között jelentős az ingatlanok aránya. A nyugdíjalapok mellett az intézményi szektor szereplői között kiemelendők a **biztosítók**, amelyek mind életbiztosítási, mind vagyonszerzési 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 értékgyarapítási szándékkal anélkül, hogy banki szolgáltatásokat nyújtanának ügyfeleiknek. A befektetési alapok és a befektetési társaságok rendszerint egy-egy gazdasági terület (például állampapírpiacon, tőzsdei vállalatok vagy ingatlanpiacon) 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 tárcát (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.

A kormányzati és nemzetközi szinteken meghozott döntések, szabályozási törekvések érvényesítése a bankmenedzsment által koordinált sikeres banki üzletvitel alapja. A **pénzügyi piac szabályozása** összetett szakterületté vált. A 2007 óta tartó nemzetközi válságkezelésben új szerepet kap az állam. A konszolidáció megteremtése érdekében indokolt, hogy a pénzügyi piacokat és a banki intézményeket a figyelem középpontjába állítsa az állam. A pénzügyi intézményeket intenzíven szabályozza, működésüket ellenőrizzé, ezzel gátolva az újabb piaci kudarcok kialakulását.

A banktan a klasszikus felfogás a pénzügyi tudományokon belül határozza meg. Az állami befolyás erősödése a banki intézmények és mechanizmusok területén azonban a pénzügytan, illetve a banktan vonatkozó tudományterületét (közpénzügyek, bankszabályozás) az állam- és közigazgatás-tudomány irányába „tolja”. Az angolszász jelzálogpiacokon általánossá vált gyenge reguláció a pénzpiacok globalizálódása okán nemzetközi kihatású lett, és olyan sérülékeny helyzetbe juttatta a világ bankrendszerét – így a magyart is –, hogy gyenge pozícióiból csak direkt állami eszközökkel, nemzetközi tőkeinjekciókkal, aktív befolyásoló szabályozással és a fogyasztók védelmét garantáló erős hatósági kontroll következtében erősödhet meg. A Kormány bankműködésre közvetlen hatást gyakorló intézkedései a bankszabályozás új direkt tartalmi elemekkel való kibővülését jelentik. Piacgazdasági körülmények között, de válsággal sújtott időszakban a magyar állam magának vindikálja azt a jogot, hogy magántulajdonban álló, döntő többségében külföldi bankok működésére, üzletpolitikájára közvetlen szabályozó hatást gyakoroljon. A bankszabályozás a pénzügyi szabályozás integráns részévé válik. Sőt, a magyar állam a bankpiac alapvető átrendezésére törekszik, emeli e stratégiai ágazat belföldi tulajdonosi részének arányát és szerepét a gazdaság fejlesztésében.

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 (IMF, 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.³⁸

³⁸ Bővebben: Prof. Dr. LENTNER Csaba: *Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi fogyasztóvédelem*. Budapest, Nemzeti és Közszolgálati Tankönyvkiadó, 2013, I. és X. fejezetek (áttekintés szintjén).

A pénzügyi intézményrendszer 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. A pénzügyi piac rendszerét lásd a következő oldalon lévő ábrán.

Az egyes intézmények által nyújtható szolgáltatások körét számos törvény szabályozza, ezek közül témánk szempontjából a legjelentősebb a Hpt.³⁹ és a Tpt.⁴⁰ 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. Pénzügyi intézmények és szabályozásuk

A hitelintézetek működéséről szóló törvény rendelkezései alkalmazandóak (a törvény szerinti [1] bekezdés szerint):

- a) a Magyarország területén végzett, a hitelintézeti törvényben meghatározott pénzügyi szolgáltatási, kiegészítő pénzügyi szolgáltatási és bankképviselési tevékenységre, önkéntes intézményvédelemre, valamint betétbiztosításra;
- b) a Magyarország területén székhellyel rendelkező hitelintézet által külföldön alapított hitelintézet, pénzügyi vállalkozás törvényben meghatározott pénzügyi szolgáltatási, illetve kiegészítő pénzügyi szolgáltatási és bankképviselési tevékenységének c) pont szerinti felügyeletére;
- c) a magyar hatóság által ellátott – hitelintézeti törvényben meghatározott – felügyeleti tevékenységre;
- d) a pénzügyi intézménynek nem minősülő, az összevont alapú felügyelet hatálya alá tartozó hitelintézettel vagy pénzügyi holdingtársasággal szoros kapcsolatban álló vállalkozásra, vegyes tevékenységű holdingtársaságra, valamint
- e) a kiszervezett tevékenységet végző törvény szerinti felügyeletére.

Továbbá:

- a) a pénzügyi intézmények Magyarország területén történő alapítására, létesítésére, működésére;
- b) a Magyarország területén székhellyel rendelkező pénzügyi intézmény külföldi leányvállalatának, fióktelepének létesítésére, külföldi pénzügyi intézményben történő tulajdonszerzésére;
- c) a Magyarország területén székhellyel rendelkező pénzügyi intézmény által külföldön létesített leányvállalat, fióktelep e törvényben meghatározott pénzügyi szolgáltatási, kiegészítő pénzügyi szolgáltatási, illetve bankképviselési tevékenységének felügyeletére;
- d) a Magyarország területén székhellyel rendelkező pénzügyi intézmény által külföldön nyújtott pénzügyi szolgáltatási, kiegészítő pénzügyi szolgáltatási tevékenység felügyeletére, valamint
- e) a külföldön székhellyel rendelkező pénzügyi intézmény által Magyarország területén történő, határon átnyúló pénzügyi szolgáltatás, kiegészítő pénzügyi szolgáltatás nyújtására.

Pénzügyi szolgáltatás és kiegészítő pénzügyi szolgáltatás a következő tevékenységek üzletszerű végzése forintban, devizában vagy valutában.

Pénzügyi szolgáltatás:

- a) betét gyűjtése és más visszafizetendő pénzeszköz nyilvánosságtól történő elfogadása;
- b) hitel és pénzkölcsön nyújtása;
- c) pénzügyi lízing;
- d) pénzforgalmi szolgáltatás nyújtása;
- e) elektronikus pénz kibocsátása;
- f) olyan papíralapú készpénz-helyettesítő fizetési eszköz (például papíralapú utazási csekk, váltó) kibocsátása, illetve az ezzel kapcsolatos szolgáltatás nyújtása, amely nem minősül pénzforgalmi szolgáltatásnak;
- g) kezesség és garancia vállalása, valamint egyéb bankári kötelezettség vállalása;

³⁹ Hitelintézetek és pénzügyi vállalkozások működéséről szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény.

⁴⁰ A tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény.

- h) valutával, devizával – ide nem értve a pénzváltási tevékenységet –, váltóval, illetve csekkel saját számlára vagy bizományosként történő kereskedelmi tevékenység;
- i) pénzügyi szolgáltatás közvetítése;
- j) letéti szolgáltatás, széfszolgáltatás;
- k) hitelreferencia-szolgáltatás, valamint
- l) követelésvásárlási tevékenység.

Kiegészítő pénzügyi szolgáltatás:

- a) pénzváltási tevékenység;
- b) fizetési rendszer működtetése;
- c) pénzfeldolgozási tevékenység;
- d) pénzügyi ügynöki tevékenység a bankközi piacon;
- e) forgatható utalvány kibocsátására irányuló tevékenység;
- f) hiteltanácsadási tevékenység.

Ha a hitelintézeti törvény másként nem rendelkezik, kizárólag a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletével kapcsolatos feladatkörében eljáró MNB-nek (felügyeleti jogkörében) a hitelintézeti törvényben szabályozott módon kiadott engedélyével végezhető pénzügyi szolgáltatás, valamint kiegészítő pénzügyi szolgáltatás.

A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény alapján pénzügyi intézmény a hitelintézet és a pénzügyi vállalkozás.

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 (takaré-, illetve hitelszövetkezet) lehet. A **bank** az a hitelintézet, amelyik a betétgyűjtést,⁴¹ hitel és pénzkölcsön nyújtását,⁴² valamint a pénzforgalmi szolgáltatás nyújtását üzletszerűen végzi.

Kizárólag bank kaphat engedélyt valamennyi pénzügyi szolgáltatás teljes körének végzésére az ügyfélkör korlátozása nélkül. A **szakosított hitelintézetre** 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-péztár 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 pénzkölcsön nyújtása a két legalapvetőbb pénzügyi szolgáltatás, amelyek közül tehát néhány kivételtől eltekintve betételfogadást csak a hitelintézet, míg hitel és pénzkölcsön nyújtását hitelintézet és pénzügyi vállalkozás egyaránt végezhet. A pénzügyi szolgáltatások és a kiegészítő pénzügyi szolgáltatások kizárólag **engedély birtokában** végezhetőek.

⁴¹ 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.

⁴² 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.

A hitelintézeti törvény 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.⁴³
- A hitelintézetnek az általa végzett tevékenység kockázatának fedezetét mindenkor biztosító megfelelő nagyságú szavatolótőkével kell rendelkeznie.⁴⁴
- A hitelintézetnek a hitelezési kockázata Hpt.-ben meghatározott számítási módszertan szerint megállapított mértéke nyolc százalékának megfelelő – a fizetőképesség mérését szolgáló – tőkemegfelelési mutatót kell fenntartania.
- A hitelintézetnek a tárgyévi adózott eredményének tíz százalékát a tevékenységéből eredő veszteségek rendezésére általános tartalékot, továbbá a tevékenységéből 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.

A tőzsde

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. 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 ügyfeleik megbízásából hivatásszerűen, de megbízóikkal alkalmi kapcsolatot létesítve tevékenykednek.

A tőkepiacról szóló törvény 2018. január 3.-tól hatályos része meghatározza a tőzsde szabályzatoknak a szükségességét, tartalmát.

⁴³ 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.

⁴⁴ 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.

A tőzsde – törvény által 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 kísérhetőséget és az ellenőrizhetőséget, valamint az ehhez szükséges források biztosítását is.

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 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 elszámolóházként működő KELER⁴⁵ végzi. A tőzsdei ügyletek teljesítése során a KELER az ügyletbe lépve 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 az MNB vigyázza fel.

3.2. AZ MNB MONETÁRIS POLITIKAI TEVÉKENYSÉGE, MAKROPRUDENCIÁLIS ÉS MIKROPRUDENCIÁLIS FELADATKÖRE

3.2.1. A pénzügyi stabilitás jelentősége

A **pénzügyi rendszer stabilitásának megőrzése** – mint már említettük – fontos állami feladat. A bankrendszer a nemzetgazdaságban a pénzfolyamatok áramoltatója. A bankrendszer biztonságos működését Magyarországon a Nemzeti Bank felügyeli, szabályozza. Az MNB szervei a Monetáris Tanács, Pénzügyi Stabilitási Tanács, az igazgatóság és a felügyelőbizottság.⁴⁶ Fontos, hogy a banküzem biztonságosan működjön. 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 –

⁴⁵ A központi Elszámolóház és Értéktár Zártkörűen Működő Részvénytársaság.

⁴⁶ Szerepüket lásd bővebben az államháztartási modulban.

szükségszerűen „pénzügyi profik”, azaz a különféle pénzügyi szervezetek, míg a másik oldalán – a megbízói oldalon – döntőrészen „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 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 magánszektor, a pénzügyi piacok jogi szabályozása a szóban forgó területeken teremti meg a játékszabályok biztonságát, az átláthatóságot, a kiszámíthatóságot, s mindezen jogi eszközökkel közvetett módon védi a közérdeket, s 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 az MNB⁴⁷ 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, s teljes biztonsággal megelőzni az ügyféli kiszolgáltatottság tényleges bekövetkezését. Számtalan gyakorlati eset bizonyítja, hogy a legkörültekintőbb jogi szabályozás, a legalaposabb állami felügyeleti tevékenység sem tudja száz százalékban 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 (USA, 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 bank-felügyeleti modell irányába tereli.

Magyarországon 2004-ben a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, a Magyar Nemzeti Bank és a Pénzügyminisztérium a pénzügyi közvetítő rendszer stabilitásának biztosítása, valamint a szektor hatékony mikro- és makroprudenciális felügyeletének, ellenőrzésének, szabályozásának, illetve monitoringjának hatékony koordinációja, továbbá annak érdekében, hogy mindhárom intézmény a leghatékonyabban, kooperatívan lássa el a pénzügyi stabilitással kapcsolatos feladatát egy háromoldalú megállapodást kötött.⁴⁸ A megállapodás azonban érdemi eredmény nélkülivé vált. Államháztartási szinten 2008 őszére, később pedig kereskedelmi banki és háztartási szinteken bekövetkezett a pénzügyi instabilitás. 2010-től a Kormány, 2013-tól pedig már a jegybank is szabályozóként és pénzpiacokat felügyelőként lép fel.

⁴⁷ MNB elnöki rendeletek formájában.

⁴⁸ Lásd bővebben: Prof. Dr. LENTNER Csaba: *Pénzpiacok szabályozása Magyarországon*. Akadémiai Kiadó, 2006. I. sz. melléklet.

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

A rendszerváltozást megelőzően a Magyar Nemzeti Bank (MNB) központi bankként fontos szerepet töltött be a nemzetközi pénzügyi kapcsolatok, a pénzkibocsátás, árfolyam és kamatpolitika, a refinanszírozás alakításában. Rá hárultak a devizasabályok alakításának és ellenőrzésének feladatai is.⁴⁹ A rendszerváltozás folyamatában a jegybanktól független felügyeleti intézmény jött létre. 2013-ra azonban nyilvánvalóvá vált, hogy Magyarországon meg kell erősíteni a makroprudenciális keretrendszert, illetve meg kell valósítani a felügyelet és a jegybank integrációját. Ki kellett alakítani egy átlátható, megfelelő felhatalmazással és eszköztárral felruházott makroprudenciális intézményt, illetve biztosítani kellett, hogy a makroprudenciális szempontok megfelelően tudjanak érvényesülni az egyedi intézményi felügyeleti (mikroprudenciális) munkában. Az intézményi motivációk, felhatalmazások, eszközök és a korábbi koordinációs tapasztalatok alapján indokolt volt, hogy az MNB legyen a makroprudenciális politika elsődleges felelőse. Az MNB mint makroprudenciális hatóság kapjon jól elhatárolt makroprudenciális szabályozóeszközöket, amelyeket megfelelő előkészítés és konzultáció után önállóan alkalmazhat. Ugyancsak indokolt, hogy a tágabb értelemben vett pénzügyi stabilitási felelősségek és eszközök is kerüljenek összevonásra az MNB alatt, vagyis hogy a korábbi Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete által gyakorolt egyedi intézményi felügyeleti tevékenység is kerüljön a jegybankhoz. Ennek előnye, hogy mind a makro- és mikroprudenciális felügyelet, mind pedig a monetáris politika tágabb információs bázishoz juthat, javulhatnak az egyes döntések előkészítésének feltételei. Ezen túl konzisztensebbé válhat a pénzügyi közvetítőrendszer felé történő hatósági fellépés és tágabb eszköztár áll a jegybank közvetlen befolyása alatt az egyedi vagy rendszerszintű pénzügyi válságok megelőzésére vagy a már bekövetkezett válsághelyzetek gyors és eredményes megoldására. A PSZÁF fogyasztóvédelmi, piacfelügyeleti, valamint tőke- és biztosítá felügyeleti funkciói is integrálódtak a jegybankba. Az egységes makro- és mikro- prudenciális intézményi rendszer létrejött 2013.

Az árstabilitás fenntartása továbbra is elsődleges cél a jegybank működésében, de emellett – és ennek veszélyeztetése nélkül – nagyobb figyelmet kap a gazdasági növekedés és a pénzügyi stabilitás. A pénzügyi stabilitás olyan állapot, amelyben a pénzügyi rendszer ellenálló a gazdasági sokkokkal szemben és képes zökkenőmentesen ellátni alapvető funkcióit: a pénzügyi források közvetítését, a kockázatok kezelését és a fizetési forgalom lebonyolítását. Az integráció után szükségessé vált egy új felügyeleti stratégia kialakítása. A 2014–2019 közötti időszakra megfogalmazott stratégia meghatározza azokat a célokat, amelyeket az MNB az egyes felügyeleti szektorokban, illetve magára mint intézményre el kíván érni. Jövőkép tekintetében a stabil, versenyző, közbizalmat élvező pénzügyi szektor és az azt felügyelő, formáló erős MNB a cél. Küldetése tehát a jegybank mikroprudenciális tevékenységének, a pénzügyi rendszer stabilitásának fenntartása és támogatása, valamint a rendszer szereplőinek a rendszerbe és egymásba vetett bizalmának helyreállítása, megerősítése az integrált felügyeleti eszköztár segítségével. Elérendő, komplex központi értékek pedig a stabilitás és bizalom a pénzügyi rendszer egészében.

Jegybanki felügyeleti stratégiai célok:

- a rendszer szereplőinek rendszerbe és egymásba vetett bizalmának növelése;
- a pénzügyi rendszer hitelezési, finanszírozási készségének és képességének növelése;
- egészséges, fenntartható verseny biztosítása;
- integrált működés;
- kockázatalapú felügyelet;
- eredményes fogyasztó- és piacfelügyelet;
- aktív szabályozószerep;
- meghatározott időben történő jogérvényesítés;
- erősebb nemzetközi szerepvállalás;
- naprakész, integrált tudásbázis.

⁴⁹ 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.

Az MNB szervei a Monetáris Tanács, Pénzügyi Stabilitási Tanács, az igazgatóság és a felügyelőbizottság.

A Monetáris Tanács az MNB **legfőbb döntéshozó szerve**, amelynek hatáskörébe az MNB alapvető feladataival, a kötelező jegybanki tartalék és az azután fizetendő kamat mértékével, az árfolyamrendszerrel és a pénzügyi közvetítőrendszer egészét fenyegető kockázatokkal kapcsolatos döntések tartoznak. 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 ülésezik. A Monetáris Tanács legalább öt-, legfeljebb kilen tagú testület. A Monetáris Tanács elnöke az MNB elnöke, tagjai továbbá az MNB alelnökei és azok a személyek, akiket hat évre az Országgyűlés a Monetáris Tanács tagjává megválaszt. A Monetáris Tanács tagjai megbízatásuk időtartama alatt az MNB-vel munkaviszonyban állnak.

A **Pénzügyi Stabilitási Tanács** hatáskörébe tartozik a Monetáris Tanácsnak az MNB mikro- és makroprudenciális feladataival kapcsolatos döntése végrehajtásának irányítása és a Monetáris Tanács által meghatározott stratégiai keretek között az MNB mikro- és makroprudenciális feladataival kapcsolatos döntéshozatal.

A Pénzügyi Stabilitási Tanács hatáskörében a többi 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 az MNB 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 tíz tagú testület, tagjai: az MNB elnöke, a pénzügyi felügyeleti feladatot felügyelő alelnökök, valamint az MNB elnöke által kijelölt vezetők. A Pénzügyi Stabilitási Tanács ülésén a pénz-, tőke- és biztosítási piac szabályozásáért felelős miniszter képviselője, valamint az MNB elnöke által felkért külső meghívottak tárgyalási joggal vesznek részt. A Pénzügyi Stabilitási Tanács szükség szerint, de legalább kéthavonta ülésezik.

Az **igazgatóság felelős a Monetáris Tanács** döntéseinek végrehajtásáért és az MNB működésének irányításáért. Az igazgatóság hatáskörébe tartozik a Monetáris Tanács által hozott döntések végrehajtásának irányítása, az MNB számviteli beszámolójának megállapítása, az osztalék fizetéséről való döntés, az MNB

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 az MNB elnöke, tagjai az MNB alelnökei.

A **felügyelőbizottság** az MNB folyamatos **tulajdonosi ellenőrzésének szerve**. A felügyelőbizottság hatáskörébe nem tartozó feladatok tekintetében az MNB belső ellenőrzési szervezetét az igazgatóság irányítja. A felügyelőbizottság hatásköre nem terjed ki az MNB alapvető feladataira és azoknak az MNB 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.

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

Az MNB **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 nőtték az árak. Ám kétségtelenül az a jegybank végső, távlati célja, hogy a monetáris politika kialakításakor minél kisebb, moderálható infláció elérésére törekedjen. Az MNB e cél veszélyeztetése nélkül – a rendelkezésére álló monetáris politikai eszközökkel – támogatja a Kormány gazdaságpolitikáját. A monetáris politikát az MNB határozza és valósítja meg.

A jegybank eszközrendszerében az árstabilitás biztosítása mellett megjelennek a pénzügyi stabilitás és a gazdaságpolitika támogatásának céljai, eszközei is. Megfelelő monetáris kondíciókkal, vagyis alacsony jegybanki alapkamatokkal és a fenntartható növekedést támogató politikával segíti a bank a gazdasági növekedést.

A klasszikus jegybanki feladatokra visszatérve kizárólag az MNB **jogosult bankjegy- és érmekibocsátásra**. Az MNB 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 az MNB elnöke rendeletben hirdeti ki.

Az MNB Magyarország gazdasági stabilitásának megőrzése érdekében **deviza- és aranytartalékot képez**, illetve ezekhez kapcsolódó **devizaműveleteket végez**.

Az MNB **részt vesz a fizetési, illetve értékpapír-elszámolási rendszerek kialakításában és felvigyázza azokat**. A fizetési megbízások lebonyolításának szabályait az MNB elnöke rendeletben határozza meg.

Az MNB **vezeti a kincstári egységes számlát** és az Államadósság Kezelő Központ pénzforgalmi számláját. Az MNB a kincstári egységes számla egyenlege után kamatot fizet a központi költségvetés javára. Az MNB 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.

Az MNB 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.

Az MNB – a Pénzügyi Békéltető Testület útján – ellátja a fogyasztó és a pénzügyi törvények hatálya alá tartozó szervezetek vagy személyek közötti kapcsolatos vitás ügyek bírósági eljáráson kívüli rendezését. A Pénzügyi Békéltető Testület egyezség létrehozását kísérli meg, ennek eredménytelensége esetén az ügyben döntést hoz a fogyasztói jogok egyszerű, gyors, hatékony és költségkímélő érvényesítésének biztosítása

érdekében. A Pénzügyi Békéltető Testület az MNB által működtetett szakmailag független testület, amely a Pénzügyi Békéltető Testület elnökéből és a békéltetőtestületi tagokból áll.

Az MNB statisztikai információkat gyűjt és hoz nyilvánosságra. Az MNB számára feladatot törvény állapíthat meg, egyéb tevékenységet csak elsődleges célja és alapvető feladatai teljesítésének veszélyeztetése nélkül folytathat.

3.3. PÉNZÜGYI FOGYASZTÓVÉDELEM

3.3.1. A pénzügyi fogyasztóvédelem alapfogalmai

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 pénzügyi fogyasztóvédelemre és ennek intézményrendszerére. A fogyasztóvédelem szerepe az ügyfél és a szolgáltató közötti 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. 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 ügyféligeny felmérésének követelményével, a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok tiltásával – és a jogérvényesítésre rendelkezésre álló hatékony eszközök, illetve intézményi megoldások kialakításával.

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 módszertan⁵⁰, elsősorban a fogyasztóvédelmi jogszabályok kialakításához.

Személyes veszteségnek minősül az egyedi fogyasztót érintő olyan veszteség, amely az ésszerű 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).

⁵⁰ <http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/cons-detriment-handbook.pdf> (utolsó letöltés: 2018.07.06.)

A pénzügyi fogyasztóvédelmi gyakorlatban a személyes fogyasztói veszteség azonosítására, felmérésére jó példa az angol felügyelet, az FSA (Financial Services Authority) eljárása pénzügyi eszközökre vonatkozó nem megfelelő tanácsadás esetében. A tanácsadás során a pénzügyi eszközt forgalmazó intézménynek fel kell mérnie az ügyfél igényét és ennek megfelelő eszközt kell neki ajánlania. Amennyiben nagyszámú ügyfél esetében erre nem megfelelően került sor, az FSA megállapítja a félreértékesítés tényét (misselling), és egy speciális kompenzációs rendszer bevezetésére tesz javaslatot.⁵¹ 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/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) maximalizációj, 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. A fogyasztóvédelmi jog rendszere

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 a fogyasztóvédelemről szóló törvény 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 jótállásra, 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 az MNB is.

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. Létezik másrészt a *Thierry Bourgoignie nevét viselő elmélet*, aminek alapján a fogyasztói jog célja a fogyasztói érdekek védelmének jogi segítése. Ennek területei az oktatás, valamint a tájékoztatáshoz, jogi védelemhez, jog- és igényérvényesítéshez való jogok.

⁵¹ <http://www.fsa.gov.uk/library/communication/pr/2012/044.shtml> (utolsó letöltés: 2018.07.06.)

Oktatás

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. A fogyasztóvédelemről szóló törvény a fogyasztóvédelmi oktatást állami funkcióként nevesíti. Az iskolai fogyasztóvédelmi oktatás az alaptanterv részét kell, hogy képezze.⁵² Külön kiemelendő a pénzügyi ismeretek oktatásának szükségessége és fontossága.

A tájékoztatáshoz való jog

A tájékoztatás elsődleges célja szintén a fogyasztó megalapozott döntési „helyzetbe hozása”: a fogyasztó megfelelő információ birtokában képes a tudatos döntés meghozatalára, 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 igénybevételéhez 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., Fgytv., 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 jogi védelemhez való jog

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

A fogyasztóvédelem egyik kulcseleme a fogyasztó joghoz segítése, a sérelmére elkövetett jogsértés esetén a szolgáltató szankcionálása, a sérelem orvoslása. 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, amennyiben a panasz nem nyert orvoslást – alapvetően bírósági úton vagy bíróságon kívül eljárás keretében (alternatív vitarendezési úton) érvényesíthetőek. A fogyasztói jogviták

⁵² Fgytv. 17. §.

rendezésének elsődleges eszköze a bírósági igényérvényesítés, amelyet mint az igazságszolgáltatáshoz való alkotmányos alapjogot az Alaptörvény⁵³ is deklarál.

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 bíraskodás,⁵⁴ 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;⁵⁵
- a képviselőhöz való jog elve.

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.

Korszerű jogorvoslati eszközök

Ahogy az a korábbiakban már bemutatásra került, a fogyasztóvédelem fontos pillérét jelentik a fogyasztók számára rendelkezésre álló jogorvoslati eszközök, eljárások.

Intézményi panaszkezelés

Fogyasztói panasszal mindenekelőtt ahhoz a pénzügyi szervezethez kell fordulni, amelynek szolgáltatását/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.

Felügyeleti eljárás

Amennyiben a pénzügyi szervezet az ügyfél panaszát a rendelkezésére álló 30 napon belül nem orvosolta, megtevesztő magatartást folytatott, vagy egyéb jogszabálysértés gyanúja merült fel, kérelem terjeszthető elő eljárások és az Európai Fogyasztói Központ. ami – nem polgári jogvitát jelentő esetekben – fogyasztóvédelmi hatósági eljárás megindítását eredményezi.

Pénzügyi Békéltető Testület eljárása

Annak érdekében, hogy vitát a bíróság igénybevétele nélkül megnyugtatóan lehessen rendezni, a fogyasztó pénzügyi szolgáltatáshoz kapcsolódó panaszával a Pénzügyi Békéltető Testülethez (a továbbiakban: PBT)

⁵³ Alaptörvény XXVIII. cikk.

⁵⁴ 2017. évi LX. törvény a választottbíráskodásról.

⁵⁵ Két fél áll egymással szemben.

fordulhat. A PBT az MNB által működtetett, szakmailag független testület, amely a PBT elnökéből és tagjaiból áll. A testület tagjai az MNB alkalmazottai.

A PBT 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 PBT alapvető feladata elsősorban a felek közötti egyezség létrehozásának megkísérlése. Ha az egyezség megfelel a jogszabályoknak, a PBT eljáró tanácsa azt határozattal jóváhagyja. Az egyezség elmaradása esetén az eljárás attól függően válik eredményében ketté, hogy a pénzügyi szolgáltató alávetette-e magát a PBT 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 PBT-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 PBT 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 PBT-vel 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.

Bíróság

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

Határon átnyúló pénzügyi viták rendezése

Különleges hatásköri szabályok érvényesek azokban az esetekben, ahol más tagállam pénzügyi szolgáltatója a panasszal érintett intézmény. A pénzügyi szolgáltatási tevékenységgel összefüggő határon átnyúló fogyasztói jogvita esetén a Pénzügyi Békéltető Testület rendelkezik kizárólagos illetékességgel. A PBT 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. Nemzetközi szervezetek fogyasztóvédelmi ajánlásai, jelentései

A nemzetközi szervezetek az elmúlt években lefektették a pénzügyi fogyasztóvédelem funkciókialakítására vonatkozó ajánlásait.

G20-ajánlás

A G20-ajánlás a dokumentumban lefektetett alapelveken keresztül fogalmazza meg a hatékony és arányos pénzügyi fogyasztóvédelmi rendszerre vonatkozó magas szintű elvárásokat, egyúttal hangsúlyozza a fogyasztó felelősségét is. Az ajánlás legfontosabb követelményei a következők:

- Hatékony jogi, szabályozási, felügyeleti keretrendszer kialakítása, arányosan a pénzügyi termékek és fogyasztók jellemzőihez, az új értékesítési trendekhez.

- A fogyasztók egyenlő és tisztességes kezelése váljon az intézmények folyamatainak és szervezeti kultúrájának integráns részévé.
- A fogyasztók tisztességes, kiegyensúlyozott és érthető tájékoztatásának biztosítása, a szerződéskötés előtti és alatti tájékoztatási kötelezettség meghatározása, kulcsinformációk egyszerű és közérthető közzététele a pénzügyi termék hozamáról, kockázatairól és szerződéses feltételeiről.
- A fogyasztók részére végzett befektetési tanácsadás legyen objektív, és támaszkodjon a fogyasztó profiljára, figyelembe véve annak céljait, tapasztalatát, képességeit, ismereteit.
- A pénzügyi oktatást és tudatosság növelését az összes érdekelt a rendelkezésére álló eszközökkel támogatja, az része a fogyasztóvédelmi stratégiának. Az OECD vonatkozó ajánlásait⁵⁶ a témában az érdekeltek végrehajtják.
- A pénzügyi szervezetek és az ő nevükben eljáró közvetítők célja az ügyfél egyéni igényeinek megfelelő eljárás. Ennek érdekében a pénzügyi intézmények ügyintézői megfelelő képzettséggel rendelkeznek, és folyamatos képzésben részesülnek. A pénzügyi szervezetek és közvetítőik elkerülik a lehetséges érdekkonfliktusokat az ügyfelekkel, ahol ez nem lehetséges azokat megfelelően feltárják. Olyan ösztönzési struktúrákat használnak, amelyek támogatják az ügyfelek tisztességes kezelését és az érdekkonfliktusok kezelését.
- A pénzügyi fogyasztóvédelem alapvető követelménye az ügyfelet érintő hatékony adatvédelmi rendelkezések összessége, amelyek meghatározzák, hogy mely adatok gyűjthetőek, tárolhatóak, adhatóak át.
- Panaszkezelés és hatékony jogorvoslat. Ez hozzáférhető, pénzügyileg elérhető, független, tisztességes, elszámolható, időbeli és hatékony folyamatokat feltételez.
- Versenyző piaci feltételekhez való hozzájárulás: a választás lehetőségének, a termékek összehasonlításának, az innovációnak és a magas szintű szolgáltatási színvonalnak a támogatása.

Az ajánlás önkéntes és szektorokon átnyúló követelményeket fogalmaz meg, célja a hatékony fogyasztóvédelmi szabályozási rendszer kialakítása. A G20-ajánlás kialakításában a felügyelet is aktívan részt vett az OECD-n keresztül.

Fogyasztóvédelmi szabályozás az uniós irányelvekben

A pénzügyi válság egyik fogyasztóvédelmi szempontból fontos tanulsága, hogy az elmúlt két évtizedben jórészt fennálló alacsony kamatkörnyezet által indukált innovatív termékfejlesztés számos új pénzügyi eszközt eredményezett, amelyek összetetté és a nem professzionális befektetők számára nehezen értékelhetővé váltak. Jelentős lehet az olyan lakossági befektetők száma, akik nem tudtak tájékozott döntést hozni befektetéskor, és emiatt veszteségeket szenvedtek el. A lakossági befektetők részére értékesített csomagolt befektetési termékekre vonatkozó szabályozás (ügynevezett PRIPS-rendelet⁵⁷) egyértelműen meghatározza a pénzügyi eszköznek minősülő termékek körét, illetve a befektetési célt megvalósító termékekre (így például a befektetési egységhez kötött életbiztosításokra) egységes transzparencia- és értékesítési követelményeket ír elő.

Az uniós szabályozás kiemelt figyelmet fordít a hatékony transzparenciaszabályok kialakítására. A nyilvános nyílt végű befektetési alapokra vonatkozóan a 2011. év közepétől bevezeti a kiemelt befektetői információs dokumentumot (KIID – Key Investor Information Document). A KIID bevezetése kiemelt jelentőségű befektető-, illetve fogyasztóvédelmi szempontból. A KIID célja, hogy a befektető tömörített formában, világos nyelvezettel kapja meg a legszükségesebb információkat, amelyek a befektetési döntéshozatalt alakítják. Bevezetését viselkedés-közgazdaságtani alapokon nyugvó fogyasztói tesztelés előzte meg. Az uniós jogalkotók a jövőben más befektetési típusú termékekre is be akarják vezetni (például befektetési egységekhez kötött életbiztosítások, lásd az említett PRIPS-rendelet-tervezet). A KIID helyes használata nagyban segítheti a megfelelő termékbemutatót az értékesítési folyamat során is, mivel megjeleníti a befektetők számára fontos szempontokat. Megfelelő értékesítési gyakorlatnál e dimenziókat is figyelembe veszik az ügyféligény felmérésekor, és ezekhez képest lehet ajánlani az adott terméket.

⁵⁶ http://www.oecd.org/document/28/0,3746,en_2649_15251491_49373980_1_1_1_1,00.html (utolsó letöltés: 2018.07.03.)

⁵⁷ http://ec.europa.eu/internal_market/finances-retail/investment_products_en.html (utolsó letöltés: 2018.07.06)

Az Európai Bizottság közzétette a tőkepiaci területet szabályozó pénzügyi eszközök piacairól szóló 2004/39/EK irányelv módosítását tartalmazó javaslatát (MiFID2). A javaslat az Európai Értékpapír-piaci Hatóság (ESMA) jogosultságát kívánja megteremteni termék vagy szolgáltatás átmeneti tiltására, amelynek indokai lehetnek a befektetővédelmi szempontok vagy a piac megfelelő működésének biztosítása. A javaslat szerint jelentősen növekedne az olyan eszközök köre, ahol kötelező lesz a megfelelési teszt alkalmazása. Amennyiben a pénzügyi eszköz beágyazott származtatott eszközt tartalmaz, vagy a struktúra túlzottan összetettnek minősül, el kell végezni a tesztet. Az erre vonatkozó részletszabályok kidolgozása a végrehajtási jogszabályokban fog megtörténni, az ESMA közreműködésével. A javaslatban foglaltak alapján a befektetési tanácsadás során a szolgáltató köteles lesz annak kommunikálására, hogy azt független alapon nyújtja-e. Függetlennek minősül a befektetési tanácsadás, ha azért nem kap jutalékot, illetve, ha kellően nagyszámú (piacot reprezentáló) eszközt kínál.

Európai pénzügyi felügyelés és a fogyasztóvédelem

Az Európai Unióban 2011 elején létrejött az új európai pénzügyi felügyeleti struktúra és együttműködési keret, valamint definiálásra került a Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszerén belül a mikroprudenciális felügyeletért felelős három szektororientált Európai Felügyeleti Hatóság fogyasztóvédelmi hatásköre, célja és tevékenysége.

Az Európai Bankhatóságot (EBA), az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóságot (EIOPA), valamint az Európai Értékpapír-piaci Hatóságot (ESMA) létrehozó rendeletek explicit módon mondják ki:

„A hatóságok részét képezik a Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszerének, melynek fő célja annak biztosítása, hogy a pénzügyi szektorra alkalmazandó szabályokat a pénzügyi stabilitás megőrzése érdekében megfelelően végrehajtsák, valamint, hogy biztosítsa a pénzügyi rendszerbe vetett bizalmat és a pénzügyi szolgáltatások fogyasztóinak megfelelő védelmét.”

E hatóságok vezető szerepet vállalnak abban, hogy támogassák a piacon az átláthatóságot, az egyszerűséget és a méltányosságot a pénzügyi fogyasztói termékek, illetve szolgáltatások vonatkozásában, a belső piac egész területén. Az európai hatóságok nevesített feladatai között szerepel a fogyasztói trendek gyűjtése/elemzése, a pénzügyi oktatással kapcsolatos tagállami kezdeményezések nyomon követése, a piaci szereplők számára képzési standardok kidolgozása, valamint a nyilvánosságra hozatali szabályok egységes kialakítása.

A három európai hatóság fogyasztóvédelmi tevékenysége keretében figyelemmel kíséri az új és már meglévő pénzügyi tevékenységeket/iránymutatásokat, továbbá ajánlásokat fogadhatnak el a piacok biztonságának és megbízhatóságának, valamint a szabályozási gyakorlatok konvergenciájának elősegítése érdekében. A hatóságok figyelmeztetéseket adhatnak ki abban az esetben, ha valamely pénzügyi tevékenység súlyos kockázatot jelent a piacok stabil és kiszámítható működésében.

A hatóságok a pénzügyi innováció kérdését prioritásként kezelik annak érdekében, hogy egységes megközelítést alakítsanak ki az új, innovatív pénzügyi tevékenységek szabályozási, felügyeleti és fogyasztóvédelmi kezelése tekintetében. A hatóságok talán legerősebb fogyasztóvédelmi szerepe abban mutatkozik meg, hogy azok vészhelyzetben átmenetileg betilthatnak vagy korlátozhatnak bizonyos pénzügyi tevékenységeket, amelyek veszélyeztetik a pénzügyi piacok megfelelő működését és épségét, vagy az unió belüli pénzügyi rendszer egy részének vagy egészének stabilitását.

A felügyelet valamennyi Európai Felügyeleti Hatóság fogyasztóvédelmi munkájában aktívan részt vesz, arra tekintettel, hogy a hatóságok és a felügyelet jogszabályban lefektetett céljai, hatásköre, tevékenysége maximálisan egybeesnek. E munka elősegítheti, hogy magas szintű, összehangolt európai pénzügyi fogyasztóvédelem alakuljon ki, valamint, hogy a tagállamok által alkalmazott, bevált pénzügyi fogyasztóvédelmi megoldások elterjedjenek. A felügyelet európai jelenléte hozzájárulhat továbbá a jó gyakorlatok megismeréséhez és átültetéséhez is, amelyek révén a hazai pénzügyi fogyasztóvédelem hatékonysága tovább erősödhet. Ugyanakkor a hazai fogyasztóvédelmi szabályok és gyakorlatok bemutatása hozzájárulhat az átfogó európai szabályok/gyakorlatok befolyásolásához, továbbfejlesztéséhez.

3.4. ÜGYFÉLVÉDELMET 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 (rövidítve: OBA, Beva, PGA), az önkéntes betétbiztosítási alapok és az önkéntes intézményvédelmi alapok. A következőkben az Országos Betétbiztosítási Alappal és a Befektető-védelmi Alappal foglalkozunk részleteiben is.

3.4.1. Az Országos Betétbiztosítási Alap (OBA) jogállása és működése

Az **OBA** 1993. március 31-ével jött létre. Az OBA **jogi személy**, amelyhez néhány kivételtől eltekintve **valamennyi hitelintézet** köteles csatlakozni. **Irányítását az OBA igazgatótanácsa látja el**, amelynek tagjai: a pénz-, tőke- és biztosítási piac szabályozásáért felelős miniszter által kijelölt személy, az MNB 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 OBA ügyvezető igazgatója. Az igazgatóság tehát 7 főből áll.

Az OBA-nak **saját vagyona**, bevételei és jövedelmei **vannak**, amelyek után az OBA sem társasági adó, sem helyi adó, sem illeték fizetésére nem kötelezhető.

Az OBA **pénzeszközei nem vonhatók el**, és az OBA törvényben meghatározott feladataitól – kártalanítás – eltérő célra nem használhatók fel. Az OBA saját tőkéje nem osztható fel, pénzügyi-számviteli ellenőrzését az ÁSZ végzi.

Az OBA bevételi forrásai a következők:

- a hitelintézetek által fizetett egyszeri – belépéskori – csatlakozási díj (a jegyzett tőke fél százalékának 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 OBA által felvett kölcsön törlesztése lehet);
- az OBA által felvett kölcsön és
- egyéb bevétel, valamint az OBA által kibocsátott kötvény.

Az OBA pénzeszközeit állampapírban vagy az MNB-nél elhelyezett betétben köteles tartani.

Az OBA 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 OBA felsorolt feladatai közül a betétek befagyását követően aktuálissá váló betéteskártalanítás jelenti a legfontosabb funkciót. Az OBA által nyújtott biztosítás csak a névre szóló

betétekre terjed ki. A betétesek kártalanításával összefüggésben néhány alapvető fontosságú jogszabályi előírást külön hangsúlyozni kell. Az OBA által nyújtott biztosítás a betétek számától és pénznemétől függetlenül kiterjed minden olyan betétre, amelyet az OBA-ban tagsággal rendelkező hitelintézetnél helyeztek el.

Az OBA a kártalanításra jogosult személy részére a befagyott betét tőke- és kamatösszegét személyenként és hitelintézetenként összevontan, **legfeljebb százezer euró összeghatárig** fizeti ki kártalanításként. **Nem terjed ki** az OBA által nyújtott biztosítás, ha a betét tulajdonosa költségvetési szerv: tartósan száz százalékban állami tulajdonban lévő gazdasági társaság, helyi önkormányzat, biztosító, önkéntes biztosító pénztár, magánnyugdíjpénztár, befektetési alap, a Nyugdíj-biztosítási Alap, az Egészségbiztosítási Alap, valamint e két utóbbi kezelő szervezete és igazgatási szervezete, elkülönített állami pénzalap, pénzügyi intézmény, az MNB, befektetési vállalkozás, tőzsdetag, árutőzsdei szolgáltató. Nem terjed ki az OBA által nyújtott biztosítás a pénzügyi piacok többi ügyfélvédelmi alapja (Befektető-védelmi Alap, kötelező vagy önkéntes intézmény-, illetve befektetővédelmi alapok, Pénztárak Garancia Alapja) által tulajdonolt betétekre, a kockázati tőketársaságokra és a kockázati tőkealapokra. Nem terjed ki az OBA által nyújtott biztosítás azon természetes személyek betéteire sem, akik hitelintézetnél vezető állást vagy választott könyvvizsgálói funkciót töltenek be, továbbá a hitelintézetben legalább öt százalékos tulajdoni hányaddal rendelkeznek, valamint a mindezen személyekkel közös háztartásban élő közeli hozzátartozói által elhelyezett betétekre sem.

Nem terjed ki az OBA által nyújtott biztosítás az olyan betétekre, amelyekre a betétes a szerződés szerint, a szerződéskötés időpontjában elhelyezett azonos nagyságú és lekötési idejű betétekhez képest jelentősen magasabb kamatot vagy más vagyoni előnyt kap. Az olyan betétekre sem, amelyekről bíróság jogerős ítélettel megállapította, hogy az abban elhelyezett összeg pénzmosásból származik, valamint az olyan betétekre, amelyeket nem euróban vagy az Európai Unió, illetve a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet tagállamának törvényes fizetőeszközében helyeztek el. Lényeges szabály az, hogy ha az OBA a betéteseknek kártalanítást fizetett ki, a hitelintézettel szembeni követelés – a kifizetett összeg erejéig – a betétesről az OBA-ra száll át. A követelés átszállásával az OBA a korábbi jogosult helyébe lép. Az OBA a felszámolási eljárásban az átszállt követeléseket jogosult érvényesíteni.

3.4.2. A Befektető-védelmi Alap (Beva) 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, bizományosi 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 Bevában **kötelező tagság** terheli, tagság nélkül ugyanis részükre működési engedély nem adható ki, illetve a tagság megszűntetése esetén a működési engedélyt vissza kell vonni.

A Beva jogi személy, amely – hasonlóan az OBA-hoz – saját vagyonnal, bevételekkel és jövedelemmel rendelkezik, amelyek után társasági és helyi adó, illetve illeték fizetésére nem kötelezhető. Az alapot kilenctagú 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;
- az MNB elnöke által kijelölt két személy;
- az Alap tagjainak két képviselője;
- az OBA ügyvezető igazgató-helyettese.

A Beva bevételi forrásai: az egyszeri csatlakozási díj, a rendszeres éves díj, a rendkívüli befizetés, a Beva vagyonának hozama, a Beva 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 fél százaléka, de nem lehet kevesebb, mint ötszázezer forint, és nem haladhatja meg a hárommillió forintot. Ezen túlmenően a Beva tagja naptári évente éves díjat fizet a Bevának,

amelynek megfizetése a díjfizetési időszakra előre esedékes. Az éves díj alapja a tárgyévet megelőző naptári évben a Beva kártalanítási kötelezettsége alá tartozó befektetők tulajdonát képező, a Beva 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 Beva pénzeszközei nem vonhatók el, abból a Beva tagjai részére kifizetés semmilyen jogcímen nem teljesíthető. A Beva pénzeszközei kizárólag a tőkepiaci törvényben meghatározott célokra használhatók fel. Szabad pénzeszközeit kizárólag pénzben vagy állampapírban tarthatja. A Beva gazdálkodását az ÁSZ ellenőrzi.

A Beva 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 Beva valamely tagjának felszámolását. A Beva a kártalanításra jogosult befektetők részére követeléseiket – személyenként és Beva-tagonként összevontan – **legfeljebb százezer euró összeghatárig** fizeti ki kártalanításként azzal, hogy a Beva által fizetett kártalanítás mértéke egymillió forint összeghatárig száz százalék, egymillió forint összeghatár felett egymillió forint és az egymillió forint feletti rész kilencven százaléka (ez az úgynevezett önrész).

A kifizetett kártalanítás forrása a Beva felhalmozott vagyona, valamint az alap éves bevételeinek az igazgatóság által jóváhagyott, éves működési költségekkel csökkentett összege. A Beva által kifizetett kártalanítás mértékéig a követelés az ügyfélről az alapra száll át. **Nem terjed ki** azonban a Beva által nyújtott biztosítás, ha a befektető az állam, költségvetési szerv, tartósan száz százalékban állami tulajdonban lévő gazdasági társaság, helyi önkormányzat, intézményi befektető, az OBA, a PGA, önkéntes betétbiztosítási vagy intézményvédelmi alap, elkülönített állami pénzalap, befektetési vállalkozás, pénzügyi intézmény, az MNB, a Beva tagjánál vezető állású, illetve munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személy és ezek közeli hozzátartozója. Ugyancsak nem terjed ki a Beva biztosítása az alap tagjában öt százalékot 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.

OPERATÍV ÁLLAMPÉNZÜGYI MENEDZSMENT

E fejezetben az Államkincstár, az Államadósság Kezelő Központ és a Magyar Nemzeti Bank államháztartási pénzforgalmi és finanszírozási pozícióit, feladatait ismertetjük.

4.1. AZ ÁLLAMADÓSSÁG- ÉS KÖZPÉNZKEZELÉS FŐBB KÖVETELMÉNYEI, 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 stabilitási törvény 2. §-a 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. A nem túlköltekező költségvetési pozíció az ésszerű, takarékos gazdálkodást folytató állam és a kiszámítható államháztartási bevételi politika eredménye. Közpénzekkel körültekintően, átláthatóan, szabályosan és teljesítményorientáltan kell gazdálkodni. A jó gazdasági növekedési adatok és a 3 százalék 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. Az MNB tv. (a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. 2011. évi CCVIII. törvény) 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 kibocsátása útján. Ez előnyös lehet, ha a devizaadósság kamata kisebb vagy a tartozás lejáratja hosszabb, mint a hazai pénzpiacokról történő forrásszerzés esetében, de hátrányos, ha a visszafizetésig a nemzeti valuta jelentősen leértékelődik. Ilyenkor a lejárató 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. Nálunk történelmi okokból hagyományosan, az 1990-es évek elejéig a külföldi hiteleket a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) vette fel a saját nevében, és kölcsönözte tovább kedvező kamatozású forintheleket formájában a központi költségvetésnek: a nyugati pénzügyi körök a kommunista államok kormányaival kevésbé voltak hajlandóak hitelügyletetet kötni, mint a központi bankokkal (noha persze azok is szoros politikai kontroll alatt álltak, mint minden fontos közintézmény). Így a külföldi államadósság az MNB mérlegében szerepelt, ebből a tényből azonban egy sor elszámolási probléma származott.

Bár az államháztartás alrendszereiben 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 az IMF által kidolgozott GFS pénzügyi statisztikai rendszer elveit követi, s 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 többletbe 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/kiadások még tartalmazták a hitelfelvételeket és hiteltörlesztéseket, s még 1995-ben is a bevételek között szerepeltek a hitelfelvételek.

Az államháztartás központi alrendszere finanszírozási igényének teljesítése és meghatározott adósságot keletkeztető ügylet⁵⁸ kezelése érdekében az állam nevében végzett pénzügyi műveletekről az államháztartásért felelős miniszter az **ÁKK Zrt. útján** gondoskodik. Ennek keretében az ÁKK Zrt.:

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

Magyarország államadósság-finanszírozása IMF-hitel nélküli. Így gazdaságpolitikánkra nem vonatkoznak az IMF gazdaságpolitikát befolyásoló elvárásai, követelményei. A Magyar Állam fegyelmezett, közteherviselésre és aktív állami befolyásolásra épülő gazdaságpolitikával, továbbá a piacokról beszerzett forrásokkal képes biztosítani az állam működését.

A magyar állampapírpiacra kedvező jelenség a hazai megtakarítások Államadósság Kezelő Központ felé terelése. A lakosság aktivizálódásának alapja egyrészt az ország stabilabb, kiszámíthatóbb gazdaságpolitikája, másrészt a lakossági jövedelmek megképződésének és háztartáson belül tartásának lehetősége. Az Államadósság Kezelő Központ a kibocsátott állampapírok széles választékával és területileg decentralizált értékesítési lehetőségek megteremtésével vonzza a belföldi állampapír-vásárlókat.

4.2. AZ ÁLLAMKINCSTÁR OPERATÍV LIKVIDITÁSMENEDZSMENTJE

4.2.1. Az Államkincstár főbb feladatkörei, pénzforgalmi szolgáltatásai

A Magyar Államkincstár (a továbbiakban: kincstár) önálló jogi személyiséggel rendelkező, országos hatáskörű, központi költségvetési szerv. Az államháztartás alrendszerei költségvetése végrehajtásának pénzügyi lebonyolításával és finanszírozásával összefüggő, központi kezelést igénylő feladatokat a kincstár és az Államadósság Kezelő Központ Zártkörűen Működő Részvénytársaság (a továbbiakban: ÁKK Zrt.) látja el. A kincstár jogosult⁵⁹ pénzforgalmi szolgáltatások nyújtására, ideértve a fizetési számla vezetését és a készpénz nélküli fizetési forgalom lebonyolítását. A kincstár pénzforgalmi feladatainak ellátása keretében fizetési számlát vezet a mindenkori államháztartási törvényben meghatározott ügyfélkör részére. A kincstári kör

⁵⁸ Például hitel/kölcsön felvétele, átvállalása, hitelviszonyt megtestesítő értékpapír forgalomba hozatala, visszavásárlási kötelezettség kikötésével megkötött adásvételi szerződés eladóként való megkötése, fedezeti betétkibocsátás.

⁵⁹ Áht. 76. §.

fizetési számlái kizárólag a kincstárnál vezethetők. A kincstárban fizetési számlát kötelesek vezetni egyéb pénzforgalmi számlatulajdonosok is.⁶⁰

A kincstár – a kincstári kör részére történő számlavezetés során – végrehajtja a kiadások teljesítésére, a bevételek beszedésére irányuló pénzügyi lebonyolítási feladatokat, a kiadásokhoz kötődően likviditási és előirányzati fedezetvizsgálatot, valamint ellenőrzést végez.

A kincstár a számlaforgalomhoz kapcsolódóan készpénzforgalmi szolgáltatást nyújt, ezzel biztosítva a készpénzellátást a kincstári kör, a pénzforgalmi számlatulajdonosok és a kincstárnál értékpapír-nyilvántartási számlával rendelkező ügyfelek részére. Mindezek mellett a kincstár jogosult – díjazás ellenében – a kárpótlási jegyek őrzésével és kezelésével kapcsolatos feladatok ellátására is.⁶¹

A kincstár ellátja továbbá a kincstári kártyával kapcsolatos feladatokat, illetve befektetési és kiegészítő befektetési szolgáltatást nyújt az állam által kibocsátott, hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok körében. Jogszabályban meghatározott előírás szerint kezeli a hatósági letéteket, ezenfelül közreműködik a központi költségvetésből finanszírozott pályázatok támogatásának, valamint az Európai Unió által biztosított források pénzügyi lebonyolításában és ellenőrzésében. Mindezek mellett a kincstár elvégzi az állam nemzetközi pénzügyi és fejlesztési intézményekkel való együttműködésével, tagságával összefüggő kötelezvények kezelésével és a fizetési kötelezettség teljesítésével kapcsolatos lebonyolítási feladatokat.

A kincstári kör és a kincstári körön kívüli számlatulajdonosok devizaeszközei kezelésére a kincstár deviza-számlát 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.⁶²

A kincstár jogosult⁶³ az állam által kibocsátott hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok tekintetében befektetési szolgáltatási⁶⁴ és kiegészítő befektetési szolgáltatási tevékenység⁶⁵ végzésére. Megbízások felvételét és továbbítását, azok végrehajtását, valamint saját számlás kereskedést folytathat, továbbá ügyfélszámlát és értékpapírszámlát vezethet értékpapírok nyilvántartására.⁶⁶

A kincstár 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 kincstár. 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 letévők írásbeli megkeresésére, a letétek kiszolgáltatathatóságának jogi véleményezése és jóváhagyása alapján teljesíthető.

Ellátja a költségvetési felügyeleti rendszer – költségvetési felügyelő – működtetésével kapcsolatos feladatokat. Nyomon követi a megváltozott munkaképességűek munkáltatói foglalkoztatásához nyújtott költségvetési támogatások ellenőrzési rendszereit.

⁶⁰ Áht. 79. §.

⁶¹ A befektetési vállalkozásokról és az árutózsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól szóló 2007. évi CXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Bszt.) 5. §, valamint a 2012. január 1-jével hatályba lépett, államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: új Áht.) szabályozása alapján.

⁶² 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.

⁶³ Az új Áht. 76. §-a alapján.

⁶⁴ A Bszt. 5. § (1) bekezdés a)–c) és g) pontja szerinti.

⁶⁵ A Bszt. 5. § (2) bekezdés a) és b) pontja szerinti.

⁶⁶ A régi Áht. 113/A. §-a, valamint a Bszt. alapján.

4.2.2. A kincstári körbe tartozó gazdálkodók főbb szabályai

Az Áht.⁶⁷ a gazdálkodó, kincstári körbe tartozók részére rendelkezik az **elemi költségvetés** készítéséről.

Likviditási terv: A központi költségvetési szerv a bevételei beérkezésének és a kiadásai teljesítésének ütemezéséről likviditási tervet köteles készíteni, és ezt a dokumentumot megküldi elektronikusan a kincstárnak és a fejezetet irányító szervnek.

Kincstári előirányzat-nyilvántartás: A központi költségvetési szervek kincstári előirányzat-nyilvántartásának alapját képezi a költségvetési törvény, az elemi költségvetés adatai, az országgyűlési és kormányhatározatok, a költségvetési törvényben felhatalmazott miniszterek rendelkezései, az irányító szervi és az intézményi hatáskörű előirányzat-módosítások.

Intézményfinanszírozás: A kincstár a havi előirányzat-felhasználási (támogatási) keretet automatikusan állapítja meg és vezeti át a fejezeti elosztási számlákon keresztül költségvetési szerv előirányzat-felhasználási keretszámlájára, az 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.

Közteher-befizetési kötelezettség teljesítése: Az államháztartás alrendszereibe tartozó költségvetési szervek a személyi juttatásokat és egyéb kifizetéseket terhelő, illetve azokkal összefüggésben felmerülő és az állami adóhatóság felé teljesítendő kötelezettségüket minden hónapban teljesítik.⁶⁸ A közteher-befizetési kötelezettség a nettó finanszírozás keretében az intézmény előirányzat-felhasználási keretszámlájának kincstár általi megterhelésével teljesül.⁶⁹

4.2.3. Az önkormányzati rendszer finanszírozási és pénzforgalmi rendje, a támogatások ellenőrzése

Az államháztartás önkormányzati alrendszerébe tartoznak a helyi és nemzetiségi önkormányzatok, a többcélú és egyéb, jogi személyiségű társulások, valamint a térségi fejlesztési tanácsok.

A kincstár látja el a helyi önkormányzat és nemzetiségi önkormányzat központi költségvetésből történő finanszírozásával kapcsolatos lebonyolítási feladatokat, 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 költségvetési törvény IX. fejezetében biztosított forrásból, az önkormányzatokon keresztül történik. A kincstár által utalt állami támogatásokat az önkormányzatok igénylik és számolják el; az önkormányzati intézmények nincsenek közvetlen finanszírozási kapcsolatban a kincstárral, az intézmények finanszírozását az önkormányzati hivatalok látják el. Az önkormányzatoknál a szabad bankválasztás megengedett.

Önkormányzatok számlavezetése: Az 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 kincstárnál vezethetik. A költségvetési szerveik kötelesek az irányító szervük által választott számlavezetőnél vezetni számláikat. Az önkormányzatok túlnyomó része hazai pénzintézeteknél vezeti számláit, jellemzően az OTP-nél és takarékszövetkezeteknél, de a nagyobb külföldi bankoknak is jelentős részesedésük van ezen a piacon.

⁶⁷ Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.).

⁶⁸ Áht. 44. § (1).

⁶⁹ Áht. 81. § (4); Ávr. 62/D § (6).

Önkormányzatok eladósodásának kontrollja: A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény alapján 2012. január 1-jétől az önkormányzatok (ideértve a helyi és nemzetiségi önkormányzatokat, a többcélú és egyéb, jogi személyiségű társulásokat, valamint a térségi fejlesztési tanácsokat) adósságot keletkeztető kötelezettséget – a stabilitási törvényben 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.

Az önkormányzatok úgy az előzetes adatszolgáltatásaikat, mind pedig kérelmeiket a kincstár informatikai rendszerén keresztül, elektronikusan nyújthatják be. A kincstár, illetve a kormányhivatalok végzik a kérelmek felülvizsgálatát és hiánypótlását; az engedélyeket a Belügyminisztérium és a Pénzügyminisztérium előterjesztése alapján a Kormány adja meg.

4.3. A MAGYAR NEMZETI BANK ÁLLAMHÁZTARTÁST ÉS PÉNZFORGALMAT ÉRINTŐ FELADATAI

E fejezetben kerül bemutatásra a Magyar Nemzeti Bank (MNB) államháztartási kapcsolatrendszere, pénzforgalmi feladatköre, illetve a monetáris finanszírozás tilalmának főbb szabályai.

4.3.1. A jegybank szerepe a költségvetési törvény alakításában

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 jegybank – 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 jegybank jogosult kifejezni a költségvetési javaslattal kapcsolatos véleményét a kormánynak, illetve az Országgyűlés illetékes bizottságának. A költségvetést tárgyaló kormányülésen részt vesz a jegybank elnöke is.

A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény értelmében a jegybank elnöke a Költségvetési Tanács (KT) tagja, és ebben a minőségében részt vesz az Országgyűlésnek benyújtott költségvetési törvényjavaslatra vonatkozó költségvetési tanácsi vélemény kialakításában. Az MNB-ben rendelkezésre álló szakmai tudás és felhalmozott információ ezeken túlmenően is támogatja KT munkáját.

4.3.2. A Magyar Nemzeti Bank kapcsolata az államháztartással

Magyarország Alaptörvényének 41. cikke alapján a Magyar Nemzeti Bank Magyarország központi bankja, amely sarkalatos törvényben meghatározott módon felelős a monetáris politikáért, illetve ellátja a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét.

1991 októberében az Országgyűlés elfogadta a Magyar Nemzeti Bankról szóló 1991. évi LX. törvényt (a továbbiakban: 91-es jegybank tv.). Az 1991-ben elfogadott jegybanktv. többszöri módosításai közül kiemelendő a jegybank és az államháztartás kapcsolatának alakulása. A korábbi szabályozás keretén belül a jegybank és az államháztartás között még fennállhatott finanszírozási kapcsolat, és a jegybank igen fontos szerepet töltött be a költségvetés finanszírozásával kapcsolatban. Az 1990-es évek elejéig szinte kizárólagosan a jegybank finanszírozta a központi költségvetést, és ennek következtében az államadósság nagyobb része 1997-ig a központi bankkal szemben állt fent. A 91-es jegybank tv. indoklása szerint a jegybank jogi státusának változását egyrészt az a követelmény indokolta, hogy a piacgazdaságra való áttérés időszakában a nemzetgazdaság központi bankja egyre inkább a fejlett piacgazdaságokra jellemző monetáris eszközökkel irányító, viszonylagos önállósággal rendelkező jegybankká váljék, másrészt az addig elmúlt évtizedek belső és külső adósság felhalmozó gazdaságpolitika is ezt a változást indokolta. Az ezt követően

hatályos jegybanki szabályozás ezen az úton haladva, kezdetben körvonalazta azt, majd az idők előrehaladásával pontosan meghatározta és kimondta a jegybank függetlenségét.

Az Alaptörvény felhatalmazására megszületett a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: jegybank tv.), amelynek alapján a jegybank 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 a jegybank vezeti a kincstári egységes számlát, valamint az Államadósság Kezelő Központ, illetve a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. pénzforgalmi számláját. Ezek a számlák jelentik az MNB és az államháztartás kizárólagos kapcsolódási pontjait, mivel az államháztartás alrendszerével a jegybank közvetlenül semmiféle finanszírozási kapcsolatot nem tarthat fenn. A jegybank így a jelenleg hatályos szabályozás alapján már nem vehet részt a költségvetés finanszírozásában.

4.3.3. A monetáris finanszírozás tilalma és új dimenziók

Monetáris finanszírozásról akkor beszélünk, ha egy ország központi bankja részt vesz az állam vagy állami intézmények finanszírozásában. A rendszerváltás után azonban sok európai országot megelőzve megszüntették a költségvetés automatikus jegybanki finanszírozását. Fontos szabály, hogy a jegybanki törvény 146. §-a szerint: „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.”

A jegybank a külföldi pénznyomban fennálló követeléseinek és kötelezettségeinek a tárgyév utolsó napján érvényes hivatalos árfolyamon történő értékeléséből származó árfolyamnyereséget, illetve árfolyamvesztést a forintárfolyam kiegyenlítési tartalékába köteles helyezni. A jegybank a devizában fennálló, értékpapíron alapuló követelések piaci értékelése alapján megállapított különbözetet – a nyitóállomány visszavezetése után – a deviza-értékpapírok kiegyenlítési tartalékába köteles elhelyezni. A forintárfolyamkiegyenlítési tartalék és a deviza-értékpapírok kiegyenlítési tartaléka a jegybank saját tőkéjének része.

A monetáris finanszírozás tilalma alkalmazkodási kötelezettséget előíró európai uniós szabály, ami határcöröket jelöl ki, ugyanakkor a tilalom betartása sem jár azzal a következménnyel, hogy megszűnne a jegybanki feladatok hatékony teljesítésének mozgásteré. 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 (KBER) célkitűzéseinek és alapvető feladatainak. A monetáris finanszírozás tilalmára vonatkozó rendelkezések a jegybankra is vonatkoznak; betartásukat az Európai Központi Bank (EKB) ellenőrzi, a szabályok betartásáról a nemzeti központi bankoknak, így a jegybanknak is minden évben számot kell adnia. A tilalom főbb elemei:

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

Új dimenziók az államadósság-finanszírozásban

A 2008-as válság óta a jegybankok válságkezelő szerepe felértékelődött. Olyan új jegybanki eszközök jelentek meg, amelyek a válság negatív következményeit közvetlenül oldják. A nemzeti költségvetési politikára, nemzetgazdasági folyamatokra direkt javító hatást fejtenek ki. A programok jellemzően az alábbi elemekből állnak: az irányadó kamat 0 és 1 százalék⁷⁰ közötti szintjéből (mely a zéró alsó korlátot jelenti), az irányadó kamat szinten tartása melletti elköteleződésből, a konkrét eszközvásárlási programból, a hitelösztönzési programokból, illetve esetenként a külső sérülékenységet csökkentő programokból.

⁷⁰ A következő országok, jegybankok: USA, UK, Japán, ECB esetében e tartomány irányába történő kamatleszállítás. E folyamatot követi, de – értelemszerűen – nem eddig a mértékig az MNB is.

Az Egyesült Államok a válság 2008-as kirobbanása óta három fordulóban segítette a hazai, de áttételesen a nemzetközi gazdaságot is, mennyiségi lazítási politikájával.⁷¹ Ennek keretében 2010. november 3. és 2011. június 30. között a Fed (Federal Reserve System, Szövetségi Tartalék Rendsze, amely az USA jegybanki funkcióit látja el) 600 milliárd dollárért vett államkötvényt, úgy, hogy az eszközvásárlás mértékét és időtartamát előre rögzítette. 2012. december 12-étől havi 45 milliárdért államkötvény vásárolt. 2014 őszére az amerikai jegybank komplex válságkezelési politikája, s ennek része a jegybanki állampapír-felvásárlás, 2014 őszére stabilizálta az amerikai gazdaságot.

2015-ig az Európai Központi Bank a Fed-hez vagy a japán központi bankéhoz hasonló léptékű mennyiségi lazítási eszközt nem alkalmazott. A 2010-ben indított Értékpapír-piaci Program (SMP) keretében egy kisebb volumenű állampapír-vásárlási programot ugyan indított, de erre leginkább csak a piaci szereplők bizalmának helyreállítása eszközöként tekintettek. A kötvényvásárlási elképzeléssel azonban az EKB nem tudta sikeresen csökkenteni a perifériaországok hosszú távú hozamait. A bankok tárcájában jelentős volt az állampapírok állománya, a hozamnövekedés így érdemben rontotta a portfólió minőségét és a hitelkínálatot is visszafogta, ami likviditási feszültségekhez vezetett, ezért az EKB a 2011. év végén újabb eszközt vezetett be.

Az új hároméves hiteleszköz elsősorban a szuverén kockázatok bankrendszerre gyakorolt negatív hatását kívánta oldani és elkerülni a hitelezés összeomlását. Ez utóbbit sikerült elérni, de a program a hitelállomány növelését már nem tudta megoldani, mint ahogy az állampapírhozamok tartós csökkenése sem realizálódott.

Az EKB számára 2012-ben – továbbra is – az adósságválság kezelése jelentette a fő feladatot. Az EKB 2012 szeptemberében jelentette be az „Outright Monetary Transaction”-t, amellyel a perifériaállampapír-kamatokat kívánta mérsékelni és a sérült monetáris transzmissziós csatornát helyreállítani. Az elképzelés szerint az EKB maximum 3 éves állampapírok vásárlásával járulhat hozzá az állampapír-piaci feszültségek kezeléséhez, ami azonban csak verbális beavatkozásnak minősül, tekintve, hogy a 2015. év elejéig a magas felárakkal rendelkező perifériaországok papírjaiból még nem vásárolt.

2014-re az euróvezeti infláció tartósan az EKB célja alá süllyedt, ezért további monetáris lazítást jelentettek be. Szeptemberben az EKB kormányzótanácsa az alapkamatot 0,05 százalékra csökkentette, továbbá eszközfedezetű vállalati értékpapírok és értékpapír-fedezetű kötvények vásárlására tett utalást. E három eszközzel tervezték stabilizálni a bankrendszer helyzetét, élénkíteni a banki hitelezést, továbbá mérsékelni a deflációs környezet kialakulását.

„Végül” az Európai Központi Bank igazgatótanácsa 2015. január 22-én döntött arról, hogy 2015 márciusától 2016 szeptemberéig havonta 60 milliárd euró értékben vásárol államkötvényeket az eurózóna tagállamaitól.

A Magyar Nemzeti Bank 2013 óta tartó új monetáris kurzusa az elmúlt két évben elsősorban a vállalkozások megerősítését szolgáló Növekedési Hitelprogramon, az alapkamat-csökkenő politikán keresztül stabilizálta a magyar nemzetgazdaság működését. A magyar állampapírpiac növekvő aktivitását az állampapírjegyzésekre fordítható belső rezidensi jövedelmek generálásával és az MNB önfinanszírozási programjával sikerült elérni. A magyar jegybank konkrét állampapír-vásárlási műveleteket (mint például a Fed) nem hajtott végre.

Az MNB **2014 áprilisában döntött az önfinanszírozási programról** és monetáris politikai eszköztárának ehhez kapcsolódó megújításáról. Az önfinanszírozási koncepció a belső finanszírozás felé való elmozdulást segíti elő, ami azt jelenti, hogy a külföldi befektetők arányaiban az eddiginél kisebb, a hazai szereplők, a lakosság és különösen a bankok pedig az eddiginél nagyobb részt vállalnak az államháztartás finanszírozásából. A program végső célja, hogy a bruttó külső adósság mérséklésén keresztül csökkenjen az ország külső sérülékenysége, illetve erősödjön az államháztartás finanszírozása és a magyar pénzügyi rendszer stabilitása. A kisebb külső eladósodottság az ország javuló kockázati megítélésén, a kockázati prémium mérséklődésén keresztül hozzájárulhat az adósságszolgálati költségek csökkenéséhez is. A gyakorlatban a program a kéthetes MNB-kötvény betétesítését jelentette (2014. augusztus), illetve a jegybanki kamatcsereügyletek meghirdetését (2014. júniustól). Ez a két eszköz élénkítette a bankok állampapír-keresletét. Az önfinanszírozási program elérte a kitűzött célokat, ugyanis nagymértékben hozzájárult a bankok

⁷¹ Részletesen: Prof. Dr. LENTNER Csaba: *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*. 2015, I/4. fejezet.

állampapír-állományának emelkedéséhez, valamint Magyarország finanszírozási struktúrájának egészségesebbé és kiegyensúlyozottabbá tételéhez. A 2014-es év egészében a bankok állampapír-állománya piaci értéken több mint 1000 milliárd forinttal nőtt. A program sikerét mutatja, hogy a bankok elsősorban hosszabb lejáratú állampapírokat vettek. Javult a hazai államadósság finanszírozási szerkezete, hiszen a banki állampapír-vásárlások – a háztartások vásárlásai mellett – a hazai finanszírozási részarány emelkedését hozták. A programból adódóan szűkült a jegybank mérlege, ami megtakarítást jelent (hiszen az MNB forrásköltsége magasabb, mint a devizatartalék hozama).⁷²

4.3.4. Nyílt piaci műveletek és az „állam ügynöke” szerep

A monetáris finanszírozás tilalma nem jelenti a nyílt piaci műveletek tilalmát, hiszen a másodlagos forgalomban, azaz piaci feltételek mellett a jegybanknak joga van állampapírokat vásárolni. A jegybank 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.

Az „állam ügynöke”

A Magyar Nemzeti Bank az állam finanszírozási igényeinek kielégítése érdekében különféle tranzakciók technikai lebonyolításában is részt vehet, azaz bizonyos tekintetben az állam ügynökének szerepét is eljátszhatja. Így az állam felhatalmazásával, megbízottként járhat el az értékpapírpiacra. 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 az MNB-t, hogy részben vagy egészben bonyolítsa le a devizahitel felvételével, illetve a külföldön történő értékpapír kibocsátásával kapcsolatos teendőket. Az MNB az állam megbízottjaként – piaci feltételek mellett – határidős és fedezeti ügyleteket is köthet.

4.3.5. A Magyar Nemzeti Bank pénzforgalmat érintő feladatai

A jegybank általi számlavezetésre jogosultak köre két részre osztható aszerint, hogy a jegybank az adott számlát és kapcsolódó szolgáltatást jogszabályi kötelezettség alapján vagy a jegybank tv. 159. § szerinti jogosultság alapján nyújtja:

- a) Jogszabályi kötelezettséget a jegybank tv. 145.§ (1) bekezdés a)–b) pontja jelent, mely alapján a jegybank vezeti a kincstári egységes számlát és az Államadósság Kezelő Központ Zrt. számláját.
- b) Minden egyéb, a jegybanknál bankszámlával rendelkező számlatulajdonos számára a jegybank tv. 159. § rendelkezése ad jogalapot, illetve jogosultsági felhatalmazást a jegybanknak.

Ahogy említésre került, a jegybank számlavezetési szolgáltatásának kereteit a jogszabályok, elsősorban tehát a jegybank tv. adta keretek között a számlavezetési politikája határozza meg. Ennek értelmében a jegybank a jegybank tv.-ben megjelölt releváns alapeladataiból (úgy mint monetáris politika végrehajtása, a pénzügyi stabilitás feletti őrökösés 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 jegybank a számlavezetés során a Pftv. 2. § 22. pontja alapján pénzforgalmi szolgáltatóként pénzforgalmi szolgáltatási tevékenységet végez. Pénzforgalmi szolgáltatás alatt a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény 6. § 87. pontja szerint az alábbi tevékenységek értendők:

- a) a fizetési számlára történő készpénzbefizetést lehetővé tevő szolgáltatás, valamint a fizetési számla vezetéséhez szükséges összes tevékenység;

⁷² Bővebben a témáról: HOFFMANN Mihály–KOLOZSI Pál Péter; KOLOZSI (2014).

- b) a fizetési számláról történő készpénzkifizetést lehetővé tevő szolgáltatás, valamint a fizetési számla vezetéséhez szükséges összes tevékenység;
- c) a fizetési műveletek fizetési számlák közötti teljesítése;
- d) a c) pontban meghatározott szolgáltatás, ha a fizetési művelet teljesítése a pénzforgalmi szolgáltatást igénybe vevő ügyfél rendelkezésére álló hitelkeretéből történik;
- e) a készpénz-helyettesítő fizetési eszköz – ide nem értve a csekket és az elektronikus pénzt – kibocsátása, valamint elfogadása;
- f) a készpénzátutalás;
- g) fizetés-kezdemenyezési szolgáltatás
- h) számlainformációs szolgáltatás

4.3.6. Kincstári egységes számla és devizaszámla

A Magyar Államkincstár (a továbbiakban: kincstár) által a jegybankkal kötött külön, erre irányuló megállapodás alapján a jegybanknál vezetett kincstári egységes számla vezetésére az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 77. § (1) bekezdése alapján is jogosult a kincstár. A kincstári egységes számla a kincstár által vezetett számlákra vonatkozóan az Áht. 79.§ (1)–(2) és (4) bekezdésében foglaltak (a kincstárban fizetési számlanyitásra kötelezettek, valamint a helyi önkormányzat erre irányuló megbízása esetén és az abban foglaltak) szerinti fizetési-számlavezetési tevékenységgel összefüggő pénzforgalom lebonyolítását szolgálja. A jegybank a számla mindenkori egyenlege után a piaci kamatnak, de legfeljebb a jegybanki alapkamatnak megfelelő mértékű kamatot fizet a központi költségvetés javára.

A kincstár a fentiekben hivatkozott jogszabályi rendelkezéseken túl a jegybanknál devizaszámlát nyithat és azon az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvényben meghatározott tevékenységével kapcsolatban megszerzett devizát tarthatja és használhatja fel.

ÁKK-számla: A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 12. § (4)–(5) bekezdése is rendelkezik arról, hogy az ÁKK Zrt. működési körében a jegybanknál pénzforgalmi számlát vezet.

ÁLLAMPÉNZÜGYI RENDSZERÜNK 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 globalizáció jelenségét, 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. Utalni szeretnénk arra a külső ráutaltságcsökkenésre, amely a sikeres fiskális és monetáris politikai fordulat következtében állt elő hazánkban.

5.1. A PÉNZPIACOK ÉS A BANKSZÉKTOR FELÉRTÉKELŐDÉSE 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 világ egészének pénzügyi rendszerét átalakította. Így értelem-szerűen 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 alulreprezentáltak voltak a világgazdaság fő pénzügyi vonulatában. 2007 után azonban ismét megrázkódtatások következtek be a nemzetközi pénzvilágban, amelyek elérték hazánkat is.

A magyar gazdaságot a nemzetközi pénzügyi szereplők a rendszerváltozás óta a feltörekvő piacok elnevezésű ország csoportjához sorolják, azt az értékítéletet fejezve ki, hogy gyorsan átalakuló, a külföldi tőkét sikeresen befogadó országról van szó. Ugyanakkor a magyar gazdaság nemzetközi pénzügyi kapcsolódásának szerkezetén meglátszik az elmúlt évtizedek öröksége és a rendszerváltoztató folyamat számos sajátossága is. Így például az, hogy hazánk korábban a súlyosan eladósodott országok közé számított, az 1990-es évektől azonban jelentős működőtőke- és portfólióbefektetés áramlott be, de a kétezres évek derekától kiéleződött az ország finanszírozhatóságának kérdése a kedvezőtlené vált állampénzügyek miatt.

A közvetlen működőtőke-beruházók nagy aránya miatt hazánk tőkeimportjának kisebb hányada érkezik tőzsdén keresztül. A tőkeáramlás felgyorsulásához elengedhetetlen volt a tőkemozgás állami korlátozásainak mérséklése, a nemzetközi befektetés jogi, politikai, szabályozási környezethez igazodás. Korábban országonként eltérő deviza-ellenőrzési rendszerek működtek, továbbá különféle pénzügyi és jogi korlátok érvényesültek. Az IMF (International Monetary Fund, Nemzetközi Valutaalap) keretében, valamint a fejlett ipari országokat tömörítő OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development, Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet) bizottságaiban azonban folyamatosan előrehaladt a pénztőke mozgásának útjában álló jogi és szabályozási akadályok mérséklése. A működőtőke- és a pénztőke-beruházásnak (bankok létrehozása) a hitelnyújtással vagy kötvényműveletekkel szemben az a sajátossága, hogy a külföldi tőketulajdonos később egyben irányító szerepet is betölt a fogadó ország területén.

Jogi és szabályozási téren különösen fontosak az OECD keretein belül meghozott megállapodások, amelyekhez Magyarország is csatlakozott. Ezek egyebek között az új vállalatok külföldön történő létesítését, külföldiek általi felvásárlását szabályozzák, alapvetően azzal a szándékkal, hogy a megállapodást aláíró

államok felszámolják a nemzetközi tőke mozgás jogszabályi és intézményi korlátait. A legtöbb OECD-országban például az 1990-es évek első felétől már nem írnak elő előzetes engedélyeztetési kötelezettséget a külföldről érkező beruházásokra, elegendő az ügylet bejelentése. Máshol a nagyobb értékhatár és érzékeny szektor esetén fennmaradt az engedélyeztetés előírása.

A **portfólióalapok** kezelői más motívumok alapján fektetnek be, és működésük a közvetlen befektetőkhez képest sok vonatkozásban eltérő hatással jár a tőkebefogadó ország gazdaságára nézve. Kötvényekbe és részvényekbe fektetnek be, jellemzően úgy, hogy a rájuk bízott tőkét számos aktíva között osztják meg. Részvényvásárlás esetén a kiszemelt vállalkozásban nem szereznek többségi vagy akár csak meghatározó részesedést, ennek megfelelően elkerülik a hosszú távú felelősséget és elkötelezettséget. Az alapok a piacok változásait figyelve készen állnak arra, hogy a tulajdonukban lévő értékpapírokat a megfelelő időpontban továbbadják, mivel a likviditás és a jövedelmezőség kettős célját követik megbízóik (magánszemélyek, nyugdíjalapok és bankok) érdekeinek szolgálatában. A szóban forgó vállalkozások tőkéjéből egyenként 10%-ot meg nem haladó részesedéssel a piacra való belépés és az onnan való kilépés sokkal könnyebb és gyorsabb, mint lenne akkor, ha egy vállalat részvénytőkéjéből vagy egy kötvénycsomagból meghatározó arányt birtokolnának. A portfólióberuházó eleve kisebbségi tulajdonhányadot keres, viszont aktívait biztonságban akarja látni, és kellően áttekinthető információt vár el a hiteloldali vállalatról, ügyletről. A kevésbé fejlett tőkepiacokon azonban meglehetősen fejletlen a kisebbségi tulajdoni pozíciók védelme, gyakori a bennfentes kereskedelem és az üzleti etikát sértő más hasonló praktika. Külföldi szereplő azonban csak akkor hajlandó nagy összeget befektetni, ha kellően áttekinthető (transzparens) a kereskedelem, kicsik az ügyleti költségek, ideértve a jogi eljárások költségeit is. Éppen ezért az ilyen jellegű tőkeimport hozzá is járul a befogadóországban a tőkepiac szabályozási, igazgatási kultúrájának megváltozásához.

A portfólióbefektetők tevékenységének azonban árnyoldalai is vannak. Ilyen a befektetők „nyájtermészete”. A nagyobb hozam reményében a lehetséges külföldi tőkepiacokat mustráló menedzserek egymást is figyelik. Ha olyan új piac nyílik meg, ami a vezető tőkepiacoknál nagyobb hozamot ígér, akkor egyszerre több alap is igyekszik azon részesedést szerezni. A jó hírek hatására divatossá váló országban hirtelen nagymértékű tőkebeáramlásra kerülhet sor, ami azután hátrányos makrogazdasági következményekkel járhat, sőt szélsőséges esetben pénzügyi buborékok kialakulásához is vezethet. Hasonlóképpen viszont a rossz hírekre is igen gyorsan reagál a portfólióbefektető⁷³: amikor a nagy nemzetközi befektetési alapok egyike eladóként jelenik meg egy viszonylag szűk piacon, akkor a többi alapkezelő azt gondolhatja, hogy az eladó kedvezőtlen fejleményekről tud, s talán a lassabban mozduló szereplő másnap már nem is lesz abban a helyzetben, hogy megszabadulhasson befektetéseitől. Így nagy a késztetés arra, hogy más alapok is azonnal eladási megbízást adjanak, amivel viszont valóban elő is idézhetik az illető részvény vagy kötvény árfolyamának összeomlását: „kipukkad a buborék”.

A magyar gazdaság más átalakuló országokhoz viszonyított előnyei közé kell sorolni azt, hogy tőkeimportunk nagy része származik működőtőke-befektetőktől. Ezek a 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 pénzpiaci hírek alakulására. A magyar Kormány 2010-től stratégiai megállapodásokkal igyekszik a nemzetközi termelő és szolgáltató vállalatokat további erősebb kötődésre bírni. Szemben tehát a portfólióalapokkal, a stratégiai befektetők lassabban mozduló, kiszámíthatóbb tőkeforrást jelentenek egy tőkét fogadó nemzetgazdaságnak.

A tőkeforrások közé számítanak a **közép- és hosszú lejáratú bankhitelek**. A nagy bankok nemzetközi aktivitása változatos képet mutatott. Az 1970-es években igen kezdeményezőek voltak 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 hitelszerződéseket lejárat előtt már fel lehet mondani. A hitelállomány alakulása azonban még mindig kevésbé

⁷³ Szokásos a portfólióbefektetőt a forró pénzek kezelőjének is nevezni. A gyors megtérülés, az extra profit remény a befektetés célja, ugyanakkor a fogadó országhoz tartós kötődés nem alakul ki, a forró pénzek befektetőitől hosszú távú kedvező hatást aligha remélhet.

változékony, mint a portfólióbefektetéseké. Miután az 1980-as években több harmadik világbeli hitelfelvevő ország képtelen volt kölcsöneit rendben törleszteni, ezáltal igen komoly veszteségek, likviditási zavarok merültek fel nagy nyugati bankoknál, ami lökést adott a szindikátusi hitelezés és az értékpapírosítás⁷⁴ elterjedésének. Az előbbi esetben az ügyfél által igényelt kölcsön összegét több bank jegyzi le, és ezzel megosztják az ügyfélkockázatot, míg az utóbbi esetben a tartós követelést – aminek megtérülésre esélytelenné kezd válni – értékpapírrá alakítják, és ezzel forgathatóvá teszik, ami javítja a bankok átmeneti likviditási helyzetét. A 2007-es amerikai „sub-prime” válság, amely a gyenge hitelképességű ügyfeleknek felelőtlenül nyújtott jelzáloghitelezés behajthatatlanságának tömegesedéséből alakult ki, éppen azáltal tudott kiterjedni a világ más pénzügyi központjaiba, mert biztosnak gondolt jelzálog-követelésekre 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 bankhiteladók tömegesen jutottak hitelhez a világ minden táján, amely hitelek azonban világszerte⁷⁵ megtérülésre teljesen esélytelenné váltak.

5.2. A PÉNZÜGYI GLOBALIZÁCIÓ ÉS HATÁSAI MAGYARORSZÁGRA

A nagy gazdasági fellendülések korában a bankok száma növekedett, majd a válságok idején csődök ritkították soraikat. A csődök hatására az állam és a nemzetközi szabályozási közösség (BIS,⁷⁶ IMF, OECD) komolyabban veszi a megelőzést és a válságkezelést, szigorítja a pénzintézetek működését. Ilyenkor ritkulnak a bankcsődök, a piaci verseny élesedése nem annyira krachokhoz, inkább fúziókhoz és konglomerátumok kialakulásához vezet. A **bankfúziókat** elsősorban nem az idézte elő, 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, biztosítókkal való összeolvadása.

Az 1980-as évek elejétől számítható a világ nagy részvénytőzsdéinek csaknem megszakítás nélküli árfolyam-emelkedése, amely az 1990-es évek legvégére szárnyalássá erősödött, amíg 2000 végén meg nem tört a „hossz”. Ezzel egy időben bontakozott ki a vállalati fúziós hullám. A **fúzió** fogalma többféle esetet fed le. Az egyik a **vállalat-összeolvadás**. Ez történhet két, egymással stratégiai szövetséget képező vállalat részvényesei között kölcsönös részvénytárcserevel, amihez külső pénzforrás nem szükséges. A fúziótól költségcsökkentést szoktak várni, amivel az új, közös nagyvállalat nyereségkilátásai az összeolvadást követően nagyot javulhatnak. Mivel a részvénytőzsdéi szereplők és a pénzügyi elemzők tisztában vannak a lehetőséggel, így az ígéretes fúzió azonnal megnöveli a fuzionált cégek részvényértékét. Ez a tőkenövekedés van annyira erős hajtóerő az összeolvadási ügyekben, mint a középtávon ténylegesen elérhető költségmegtakarítás vagy piaci pozíciójavítás. A másik fúziós technika a **vállalatfelvásárlás** (akvizíció). A tőkeérték-növekedés esélye ugyanis olyan erőket is mozgásba hoz, amelyekre egyaránt alkalmazható a „spekuláns”, a „ragadozó” jelző és a „stratégiai felvásárló” fogalma. Ha ugyanis likvid tőkével rendelkező szereplők felfedeznek olyan vállalatokat, amelyek potenciális tőzsdéi értéke átszervezés után nagyobb, mint előtte, akkor kifizetődő kívülről megtámadni a céget, vagyis annyi részvényt felvásárolni, amennyivel a társaság igazgatósága a külső befektető befolyása alá vonható. Ezt követően eladhatók a felvásárolt vállalat keresett vagyontárgyai, mintegy lecsupaszítva az eredeti céget, már amikor részenként többet ér a cég, mint együtt. Ha például a vállalat nyereséges és ráfizetéses egységek konglomerátuma, akkor a tőkepiaci ragadozó a megvétel követően felszámolja a veszteséges tevékenységet, és pénzzé teszi a nyereséges részeket (amivel gyakran álláshelyek ezrei szűnhetnek meg). Az akvizíció lehet baráti is. Ez esetben a célba vett vállalat részvényesei az árfolyam várható növekedése reményében nem bánják a fúziót, hiszen részvényhányaduk

⁷⁴ A jelenségről bővebben: Prof. Dr. LENTNER Csaba: A bankszabályozás tudományos rendszertana és fejlődéstörténete (I. fejezet). In LENTNER Csaba: *Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi fogyasztóvédelem*. Budapest, Nemzeti Közszerződési és Tankönyvkiadó, 2013.

⁷⁵ Lásd a magyarországi gyenge hitelképességű devizahitelek kálváriáját: Prof. Dr. LENTNER Csaba: *A devizahitelezés nagy kézikönyve*. Budapest, Nemzeti Közszerződési és Tankönyvkiadó, 2015 (különösen az I. fejezet).

⁷⁶ Bank for International Settlements, Nemzetközi Fizetések Bankja.

arányában az árfolyamnövekményből profitálni fognak, a vállalkozás menedzsmentje pedig garanciákat kap arra, hogy az új szervezeten belül is lesz munkája.

Nem ritka viszont az **ellenséges felvásárlás** sem. Az ellenséges szándékkal szemben a cég igazgatótanácsa védekezni próbál. A védekezés egyik eszközeként kilátásba helyezhetik az osztalék megemelését. Az ugyanis rendes körülmények között egy időre feljebb hajtja az árfolyamot, és így ösztönöz a vállalat részvényeinek megtartására. A nagyobb árfolyam egyben megdrágítja a piaci ragadozó tervét, hiszen az elégséges számú részvény piaci felvásárlására a támadónak több tőkét kell szánnia, s annyi pénze talán már nincs, a drágább vétel pedig eleve értelmetlenné teheti az egész akciót.

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 kifejleszteni, mintegy a hagyományos bankok helyébe lépve. Az internetes pénzpiaci kereskedés is piaci részesedést vesz el a bankoktól. A pénzintézetek koncentrációját ezért gyakran az új szereplőkkel szembeni védekezés motiválja.

A **határokon átnyúló fúziók** mindig felvetik az érintett kormányzatok viselkedésének kérdését. A nemzeti hatóságok megnehezíthetik a tőkepiaci indíttatású koncentráció létrejöttét, bár egyre kevesebb eszköz marad a birtokukban, az OECD-ben, a WTO-ban (World Trade Organisation, Kereskedelmi Világszervezet) elfogadott neoliberális szabályok értelmében. Fontos állami befolyást enged meg a versenyszabályozás, hiszen az összeolvadás felidézheti a piacorkló túlerő veszélyét, amely ellen az állami intézmények joggal léphetnek fel. Gyakran eleve állami tulajdonhányadról is szó van a stratégiai vállalatok esetében, ami természetes módon nyújt legális beleszólást az állam számára. A nagyhatalmú cégekkel szemben egyre kiszolgáltatottabbá váló ügyfelek érdekeit védik az államok a fogyasztóvédelmi szabályozással.

A pénzügyi piacok fellendülését, sőt fellazulását igen nagy mértékben tette lehetővé **az értékpapírosítási folyamat általánossá válása**⁷⁷ – főleg az észak-amerikai jelzálogpiacokon –, amely meghatározó veszteségelkerülő technikává vált. Konjunkturális viszonyok között az ingatlanárak növekedése az értékpapírosítás révén megteremtette az egyre kockázatosabb hitelek kihelyezését is, hiszen a visszafizetésre nem az adós jövedelme, hanem az ingatlanárának növekedése volt a garancia. A deregulációs folyamatok biztosította likviditásbőség időszakában ez azt jelentette, hogy olyan csoportok is hitelhez jutottak, amelyek korábban – hitelképtelenségük okán – aligha. A nem elsőrangú, nagy kockázatú hitelfelvevőket (klasszikus értelemben a hitelképtelen kölcsönért folyamodókat) általában két csoportba sorolhatjuk. Az első kategóriában a kockázat abból ered, hogy a hitelek nagyon alacsony dokumentáció mellett vették fel. Például hiányzott a jövedelemigazolás vagy annak deklarációja, hogy van-e más jelzálogjog az ingatlanon. A második kategóriában a kockázatot a korábbi hitelek törlesztésével kapcsolatos problémák vagy egy korábbi hitel bedőlése okozta.

A hitelezők a kockázatot kétféle módon kezelték. Egyrészt a jelzálog feltételei révén védték magukat, másrészt pedig az értékpapírosítás révén. Ezek közül a legfontosabb, hogy a jelzáloghitelek az első 2–3 évben fix kamatozásúak voltak, általában alacsony indulókamatokkal. Ennek az időszaknak a lejáratá után a hitelfelvevőknek a piaci árat kellett fizetnie, ami akár 3–5 százalékkal is magasabb kamatot jelenthetett.

Az első időszak lejáratá után lehetőség volt a hitel refinanszírozására: az ingatlan értéknövekedésétől függően, az ingatlan-értéknövekedés fedezete mellett. Ez a módszer egyfajta opciót jelentett a hitelezőknek, hogy bármikor kiszálljanak a finanszírozásból, amennyiben nem látják biztosítottnak az ingatlanárak további növekedését. A hitelek kibocsátói számára a finanszírozás fő formája az értékpapírosítás, amelyet vagy az amerikai kormányzat által szponzorált intézmények vagy az erre specializálódott hitelintézetek végeztek. Az értékpapírosítás során a hosszú lejáratú hitelekből álló homogén, „befagyott” portfóliót rövid lejáratú

⁷⁷ Lásd bővebben: Prof. Dr. LENTNER Csaba: *Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi fogyasztóvédelem*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, 2013, I. fejezet.

értékpapírokká alakítják át, és ezt, mint kötvényt értékesítik. A kötvényeket utána vagy továbbadják a befektetőknek vagy olyan cégeknek, amelyek a kötvények átalakítására és hitelderivatívák kibocsátására szakosodtak. Az átalakítás során ezek a cégek a hiteleket a várható veszteségarány és hitelszerződésből származó pénzáramlás sorrendje alapján három ügyletrézsorozatba csomagolják át: magas minőségű, közepes minőségű és minősítéssel nem rendelkező tőkerész.

A következő lépésben ezeket a papírokat összecsomagolták más típusú, jobb vagy rosszabb minőségű papírokkal, és így jöttek létre az úgynevezett fedezett adóssággötvények. Az új termékekre biztosítást kötöttek, és/vagy hitelminősítő intézetekkel beminősítették őket, ami lehetővé tette a kereskedésüket. 2006-ban a hitelek 80 százalékát értékpapírosították ilyen módon. A következménye e veszteséget elsimító, egyébként likviditásbőséget és hozamvadászatot generáló folyamatnak, hogy jelentősen megnőtt a kockázatos hitelek aránya az amerikai gazdaságban. A komplex pénzügyi innovációk és a pénzpiacok globalizálódottsága révén pedig ezeket a kockázatokat szétterítették a világ pénzpiacain. Jutott belőlük bőségesen az Európai Unió területére is.

A rendszer működése két dologtól függött. Egyrészt az ingatlanárak folyamatos emelkedésétől, ami biztosította a hitelek refinanszírozását és ennek révén a tömeges csőd elkerülését. Másrészt az új származtatott termékek iránti kereslettől, azaz a piaci likviditás fennmaradásától. Amennyiben ezek a feltételek megkérdőjeleződtek a nagy tőkeáttétellel jellemzett piacokon, úgy magas veszteségek alakultak ki. Ez 2007-ben következett be. Előtte, a több mint egy évtizeden át tartó gyors ingatlanár-emelkedés magával húzta a kínálatot is, és hatalmas építkezési láz tört ki. Később viszont az ingatlanárak csökkenése bekövetkeztével a hiteleket nem újították meg, és ez jelentős törlesztőrészlet-emelkedést okozott. Hasonló jelentőséggel bírt az is, hogy az alacsony önrésszel megvásárolt ingatlanok esetében könnyen létrejöhetett az a helyzet, hogy nagyobb volt a tartozás, mint az ingatlan piaci értéke, és ezért a tulajdonosoknak inkább megérte otthagyni a házat, mint tovább fizetni a törlesztőrészleteket. A végeredmény a hitelek tömeges bedőlése lett, ami a bankrendszer megingásához vezetett.

A folyamat lényegét hangsúlyozva: az egyre kisebb mértékű szabályozás és a felszínes ellenőrzés lehetővé tett egy laza hitelezési gyakorlatot, aminek következtében hitelezési veszteségek keletkeztek. Alapvetően az értékpapírosítás, az adósságfedezetű kötelezettségek voltak hivatottak elkerülni a veszteség számviteli kimutatását. A veszteségelkerülő technika alkalmazása rövid távon segített a problémák láthatatlanná tételében, ám egy idő után a problémák már nyilvánvalóak voltak, és a pénzpiacok összeomlásához vezettek.⁷⁸

Magyarország pénzügyi rendszere – különösen a bankszektora – miután integrálódott a nemzetközi folyamatokba, egy idő után azok problémáit is felszínre hozta. Az 1970-es évektől a gyenge, sodródó, tervgazdasági államműködést piaci gazdaságpolitika váltotta fel, ami az államadósság megemelkedésével járt. A 2000-es évek elejétől pedig a tovább növekvő államadósság mellett általánossá vált az önkormányzatok, különösen a háztartások eladósodása. A hitelekkel történő politikai hatalmi státusz fenntartása mellett nem fordítódott kellő figyelem sem az állam, sem az önkormányzatok, sem a lakosság hitelérő-képességéhez igazodó kölcsönügyeletek biztosítására, szabályozására. Az adódó helyzetből a hitelező bankok óriási nyereségre és érdekbefolyásra tettek szert, míg a másik oldalon az állam önálló gazdaságpolitikájának elvesztése, a háztartások pénzügyi ellehetetlenülése következett be. A helyreállítás elsődlegesen a lakosság és más belső rezidensek jövedelemgyarapodásával, továbbá a fiskális és monetáris mechanizmusok összehangolt működésével, illetve állami adminisztratív beavatkozásokkal (előtörlesztés, végtörlesztés, árfolyamgát, fogyasztóvédelem, forintosítás, önkormányzati adósságterhek állami átvállalása) került rendezésre.⁷⁹

⁷⁸ Bővebben: Prof. Dr. LENTNER Csaba: *Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi fogyasztóvédelem*. Budapest, Nemzeti és Közzolgálati Tankönyvkiadó, 2013, I. fejezet 3.3. alfejezet.

⁷⁹ Lásd: Prof. Dr. LENTNER Csaba: *A devizahitelezés nagy kézikönyve*. Budapest, Nemzeti és Közzolgálati Tankönyvkiadó, 2015 (I. rész).

5.3. A NEMZETKÖZI PÉNZÜGYI INTÉZMÉNYEK ÉS AZ ÚJ MAGYAR PÉNZÜGYI KORMÁNYZÁS VISZONYRENDSZERE

5.3.1. IMF, Világbank-csoport, EBRD és Magyarország

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 (az IMF és a Világbank-csoport) hazánkkal 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.

Az **IMF** a nemzetközi monetáris rendszer zavartalan működése érdekében felügyeletet gyakorol a tagországok árfolyam-politikája felett. Ennek keretében az IMF szakértői a tagországokkal rendszeres időközönként gazdaságpolitikai (az IMF Alapokmányának IV. cikke szerinti) konzultációt folytatnak. A konzultációk során szerzett gazdasági és pénzügyi információk alapján az IMF 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 az IMF átmeneti pénzügyi segítséget nyújt a fizetési mérleg problémákkal küzdő tagországainak, valamint a szakértői segítségnyújtás során szakmai támogatást, tanácsokat ad tagországainak gazdaságpolitikájuk hatékonyságának javítása céljából.

Az **IMF** 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 deviza-korlátozások megszüntetése,
- fizetési mérleg egyensúlyhiányának rendezésére segélynyújtás, pénzügyi erőforrások biztosításával.

Az IMF tehát a nemzetközi monetáris rendszer egészének nehézségeit próbálja megoldani. Az IMF 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.

Az IMF szervezete

Az IMF élén a Kormányzótanács áll (tagországok által kinevezett kormányzók és kormányzóhelyettesek), amely évenként egy alkalommal a közgyűlésen dönt a felmerülő kérdésekben. A Kormányzótanács választja az alap vezetőjét, a vezérigazgatót, 5 évenként. A vezérigazgató egyben az ügyvezető igazgatóság elnöke is. Az ügyvezető igazgatóság az alap rendszeres tevékenységet végző szervezeti egysége, amelynek élén a vezérigazgató áll. Az ügyvezető igazgatóság 24 tagú. Az IMF szervezetének jellemzően fontos részét jelentik az *ad hoc* és az állandó bizottságok.

Magyarország az IMF 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 – az IMF által „kreált” speciális valutát – vett igénybe a kormány, különféle részletekben és formákban (készenléti megállapodás, kompenzációs megállapodás, kiterjesztett megállapodás). 1990 körül kritikus fontosságú lett az IMF-forrás, hiszen a rendszerváltozás súlyosan

eladósodott állapotban érte az országot, az MNB 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 az IMF-hez (továbbá a Világbankhoz, Európai Központi Bankhoz) volt kénytelen fordulni az ország pénzügyi vezetése készenléti hitel felvétele ügyében. Az IMF – 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 az IMF-fel. A hiteleit Magyarország visszafizette, gazdaságpolitikai tanácsait nem kéri.

Az IMF általi hitelnyújtás gazdaságpolitikai feltételei egyfelől arra irányulnak, hogy az IMF visszakapja a folyósított forrásait, másfelől pedig arra, hogy a hitelfelvevő tagország nemzetközileg versenyképesebbé váljon. Az IMF gazdaságpolitikai ajánlásai azonban gyakran ütköznek azzal, amit a hitelért hozzá forduló ország kormánya helyesnek, ésszerűnek és megvalósíthatónak tart. A véleményütközések és szakmapolitikai viták igen gyakoriak. Az IMF 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 hazánk, 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.

A **Világbank** fejlesztési intézményként funkcionáló multilaterális pénzügyi intézmény. Míg a 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 (IBRD): Világbank, 1946-tól működik; Nemzetközi Pénzügyi Társaság (IFC): 1956-tól dolgozik; Nemzetközi Fejlesztési Társaság (IDA): 1960-tól segíti a leggyengébbeket; Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja (ICSID): 1966-ban alakult; Nemzetközi Beruházásbiztosítási Ügynökség (MIGA): 1988-ban alakult.

Világbank IBRD: az ENSZ szakosított intézménye, 1946-ban kezdte meg működését. Működésének célja az újjáépítés elősegítése, a magántőke befektetéseinek előmozdítása, a nemzetközi kereskedelem fejlesztése, a különféle kölcsönök összehangolása és a külföldi beruházások hatásainak figyelemmel kísérése.

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 az IMF valamennyi tagja, ha elfogadja a Világbank Alapokmányában foglaltakat, és lejegyzik 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 az IMF-nek, növekszik a **WTO**⁸⁰ tagsága is, a fejlett országok jegybankjai hosszú évtizedek óta tagok a bázeli székhelyű **BIS-ben**⁸¹. E szervezetek tagjaik számára ajánlásokat, sőt kötelező

⁸⁰ World Trade Organisation.

⁸¹ Bank for International Settlements (Nemzetközi Elszámolások Bankja).

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 EIB lett. Az EIB regionális fejlesztési bank, célkitűzése elsősorban az EU-n 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 EIB a következő feladatokat finanszírozza: regionális fejlesztés, a tagországok különféle ágazatainak korszerűsítése, új technológiák bevezetése, közös érdekű finanszírozás.

Az EIB forrásai a következők: alaptőke, tőkepiaci hitelek igénybevétele, törlesztőrészletek visszafizetett összegei és a kamatok. Az EIB 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/modernizálását, új vállalatok létesítését, több ország közös fejlesztési tevékenységét. Az EIB hitelnyújtása elsősorban az infrastruktúra, az energiaipar és a közlekedés területén dinamikus.

1990-ben parafálták az EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) alapokmányát, és a bank 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.

A bank alaptőkéjét a kormányzótanács legalább 5 évenként felülvizsgálja. A 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.

A bank különleges tőkeforrásai: a 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 EBRD négy különböző típusú finanszírozást jelenít meg: hitelek, jegyzett alaptőke fel nem töltött része, garanciavállalás/-nyújtás, más nemzetközi intézményekkel, bankokkal, hitelezőkkel közös finanszírozás.

Az EBRD 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 EBRD tevékenységéhez tartozik. Az EBRD értékeléseit széles körben ismerik, minősítésének azonban nincs olyan közvetlen piaci következménye, mint az IMF országvéleményének.

5.3.2. A pénzügyi és költségvetési igazgatásunk európai uniós összefüggései

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. A közös költségvetés tartalma jól tükrözi, hogy az Európai Unió milyen területeken tölt be gazdasági-társadalmi szerepet az integráció fejlődésében, míg a költségvetés elkészítése, végrehajtása, ellenőrzési rendje az Európai Unió politikai és jogi jellegzetességeit tükrözi vissza. Az európai uniós csatlakozást követően Magyarország számára is kötelező befizetni az úgynevezett saját forrásokat – ami az Európai Unió költségvetése szempontjából jelent „saját” forrást –, és joga van részesedni a közösségi politikákhoz tartozó pénzeszközökből. A tagországok számára nincs kötelezően átveendő költségvetési rendszer, struktúra, eljárási rend; a nemzeti szuverenitás⁸² 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.

2004 májusa előtt Magyarország és az Európai Unió közötti költségvetési kapcsolatok az **előcsatlakozási alapokra** korlátozódtak. Az előcsatlakozási alapok a kelet-európai politikai változások során a demokrácia és a piacgazdaság kibontakozását szolgálták, valamint az Európai Unióhoz csatlakozni kívánó országok számára nyújtottak pénzügyi segítséget. A **PHARE**⁸³ intézményfejlesztési támogatási program mellé a csatlakozás strukturális céljait segítő **ISPA**⁸⁴ és a csatlakozás mezőgazdasági-vidékfejlesztési céljait támogató **SAPARD**⁸⁵ program (és pénzalap) létrehozását javasolta 2000-től.

Az előcsatlakozási alapok országoként való elosztásának kritériumait az egyes alapokra vonatkozó szabályozások tartalmazták, így a PHARE esetében az ország népességét, az egy főre eső GDP-t, a felvevőkapacitást vették figyelembe a pénzeszközök odaítélésénél. Az ISPA-alap szabályozása ugyancsak a népesség száma és az egy főre jutó GDP-adatokból indult ki, amikor az egyes országokra jutó összeget meghatározta. De fontos tényező volt az is, hogy az adott ország előtt milyen felzárkózási teendők álltak a csatlakozásig a közlekedés és a környezetvédelem terén. A SAPARD-alap a céljának megfelelően elsősorban a csatlakozni kívánó ország mezőgazdasági termelő népességéből, a mezőgazdasági területek méreteiből indult ki, figyelembe véve az egy főre jutó GDP-t, a különleges területi jellemzőket. Mindhárom alap gyakorlati feltételeire jellemző volt az, hogy fejlesztéseket finanszírozott, az Európai Unióval közösen készített dokumentumokban (Csatlakozási Partnerség, Országjelentés, Előzetes Nemzeti Fejlesztési Terv) elfogadott harmonizációs problémák megoldását szolgálva. Magyarországnak a központi költségvetés terhére az Európai Unió támogatási időszakához igazodva kellett biztosítania az előcsatlakozási alapokhoz szükséges és kormányzati kötelezettségvállalással lefedett finanszírozási eszközöket.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás a költségvetési kapcsolatokban azt jelentette, hogy azonnal teljesítenünk kellett a közös költségvetéshez való hozzájárulást. 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,

⁸² Legújabb kutatásaink, publikációink szerint ez korlátozottan érvényesült 2010-ig, hiszen az Európai Unió a maastrichti és kopenhágai 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 Közzolgálati és Tankönyvkiadó, 2013, I–II., XI–XII. fejezetek.

⁸³ Pologne, Hongrie Aide a la Reconstruction économique (Lengyelország, Magyarország segítségnyújtás a gazdasági szerkezetátalakításhoz).

⁸⁴ Instrument for Structural Policies for Pre-Accession.

⁸⁵ Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development.

Nemzeti és Regionális Számlák Rendszere) szerinti számbavételt kellett kialakítani – a folyamatot az EUROSTAT⁸⁶ irányítja. Fontos feladat volt a pénzügyi ellenőrzés Európai Unió szerinti szervezeti rendjének létrehozása is.

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 mezőgazdasági illetékek vonatkozó beszedett összegeit is. Ugyancsak a tagállam kalkulálja az áfaalapú és a GNI⁸⁷-alapú befizetéseket, továbbá a tagállam kötelezettsége az is, hogy az Európai Unió Bizottsága 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 befizetnivalókkal kapcsolatosan az a sajátos eljárás valósul meg, hogy a beszedés 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 beszedése, 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.

A tagság következtében ugyanakkor a magyar gazdaság szereplői hozzájuthatnak az Európai Unió különféle pénzügyi alapjaihoz, a megfelelő feltételek teljesülése esetén. Hazánk szempontjából az Európai Unió számos alapja közül különösen fontosak a következő pénzügyi alapok: a környezetvédelmi és infrastrukturális beruházások támogatója, a **Kohéziós Alap**, az Új Széchenyi Tervbe befogadott pályázatok és a közösségi kezdeményezések potenciális támogatójaként pedig a **Strukturális Alapok**. A Kohéziós Alapból azok a tagállamok részesülhetnek, ahol a GDP 1 főre eső mértéke nem éri el a közösségi átlag 90%-át. Ez a feltétel az új tagországok mindegyikére teljesül. Egy-egy projekt támogatásának mértéke a kiadások 80–85%-a. Az Európai Unió éves költségvetésének kb. egyharmada a Strukturális Alapokba kerül, ezek az Európai Unió regionális politikája megvalósításának eszközei, amelynek fő célja az, hogy az európai régiók közötti gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségek mérséklődjenek. Strukturális Alapok elnevezés alatt induláskor négy alap szerepelt:

- **Európai Regionális Fejlesztési Alap**, amely főként a versenyképességet növelő, munkahelyteremtő beruházásokat, a kutatásfejlesztést, az információs társadalom terjedését, valamint határokon átnyúló együttműködések támogatását.
- **Európai Szociális Alap**, amely a foglalkoztatás és képzés területére irányul.
- **Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap**⁸⁸, amely a mezőgazdasági és vidékfejlesztéssel kapcsolatos támogatások mellett a turizmusfejlesztésre koncentrál.
- **Európai Halászati Alap**⁸⁹, amely a halászatból élő területeken kíván segíteni.

A Kohéziós Alapból és a Strukturális Alapokból a tagállamok támogatást igényelhetnek fejlesztési tervek és programok keretében. Emellett az Európai Unió létrehozott négy különleges programot, az úgynevezett **közösségi kezdeményezéseket**, tekintettel az Európai Unió egészét érintő problémákra. Ezek a következők:

- Az **Interreg** a határokon átnyúló, nemzetek közötti, valamint interregionális együttműködések serkentését. A Szomszédosági Program keretében lehetőség nyílik a határos országokkal együttműködve környezet-, természet- és árvízvédelmet érintő feladatok közös kezelésére.
- Az **Equal** célja a munkaerőpiacon kialakult egyenlőtlenségek mérséklése.
- A **Leader** program célja a vidéki térségek fejlesztése a helyi döntéshozási szintek bevonásával. A programban a partnerség elve igen fontos.
- Az **Urban** a válságban lévő városok és városias területek fenntartható fejlődését igyekszik elősegíteni.

⁸⁶ Az Európai Unió statisztikai szolgálata.

⁸⁷ Gross National Income (bruttó nemzeti jövedelem).

⁸⁸ 2007. január 1-jével kikerült a Strukturális Alapokból.

⁸⁹ 2007. január 1-jével kikerült a Strukturális Alapokból.

Uniós tagságunk hatása a költségvetés szerkezetére és egyenlegére

Az átláthatóság (transzparencia) érdekében az Európai Unióból érkező forrásokat keresztül kell áramoltatni a magyar költségvetésben: a központi költségvetés bevételi és kiadási oldalán egyaránt szerepeltetni kell azokat. Pénzügy-technikailag az alapokból érkező források előlegként jelennek meg a nemzeti költségvetésben, amellyel utólag kell elszámolnia. Ez az eljárási rend lényegében nincs hatással az államháztartás egyensúlyi pozíciójára, viszont csak ilyen módon oldható meg a bármely más költségvetési előiránnyal való azonos elbánás.

A magyar Kormány felelős minden egyes euró rendeltetésszerű felhasználásáért, és csak akkor felelhet meg az európai uniós elvárásoknak, ha tud a beérkező pénzekről, illetve ha a már ma is működő jogszabályok által biztosított ellenőrzési rendszerek is megszűrik az uniós forrásokat, éppúgy, mint a nemzeti költségvetési pénzeket. 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.

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 kisebb. Ugyanakkor maga a vámbeszédés tagállami feladat, az országos hatóságok kötelezettsége az ezzel kapcsolatos nyilvántartás, a számbavétel és a jelentési kötelezettség is. E feladat ellátása érdekében a vámbevétel 25%-át visszatarthatja a tagállam a behajtás költségeként, ez az összeg a tagállami költségvetés egyéb bevételeit növeli. Tulajdonképpen ezzel az intézkedéssel ösztönzi az unió a tagállamot arra, hogy beszedjen egy olyan pénzügyösszeget, amely nem a saját nemzeti költségvetésének bevételeit szolgálja.

Nyilvánvaló, hogy igazgatásunk korszerűsödése szoros összefüggésben áll az európai integráció alakulásával. E szoros kapocs egyértelműen kimutatható az Európai Unió tagállamainak pénzügyi és költségvetési igazgatásában. Mindezzel kapcsolatban, a teljesség igénye nélkül, leginkább a következő tényezők érdemesek említésre:

Hazánknak az Európai Unióhoz történt csatlakozásával a **szubszidiaritás elve** – az egyes „hatalmi” szintek közötti munkamegosztás: a különböző kérdéseket lehetőség szerint a keletkezési szinten kell megoldani – új dimenziókat kapott. A Római Szerződés mondja ki alapvető elvi jelentőséggel: *„Mindazonon a területeken, amelyek nem képeznek kizárólagos közösségi kompetenciát, az Európai Közösség a szubszidiaritás elvével összhangban akkor tesz intézkedéseket, ha a szükséges intézkedés céljai a Tagállamok részéről nem valósíthatók meg megfelelő módon, és ezáltal – akár a méretgazdaságossági tényezőket, akár a szükséges intézkedés hatásait alapul véve – a célok a Közösség részéről jobban megvalósíthatók. A Közösség intézkedései nem léphetik túl a Római Szerződésben meghatározott célok elérése által indokolt mértéket.”* Másrészt pedig az is bizonyos, hogy a szubszidiaritás elvével nem ellenkező esetekben a közösségi jogszabályok jelentős részének végrehajtása során Brüsszel 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 a Brüsszel és a tagállamok közötti kétirányú költségvetési kapcsolatok jogi-igazgatási velejáróira.

Az Európai Unión belüli viszonylatokban rendkívül markáns pénzügyi igazgatási területet jelent a támogatáspolitikai, 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 terület szabályozó közösségi joganyag is, ami nyilvánvalóan a tagállamok pénzügyi és költségvetési igazgatásának szervezetrendszerét is próbatétel elé állítja. Az európai uniós támogatáspolitikai, illetve az ehhez tartozó jogi szabályozás másik dimenzióját képezi, hogy az Európai Unió a tagállamokon belüli pénzügyi támogatási konstrukciókat is szigorúan figyeli, és a brüsszeli jogi rendelkezésekkel ellentétes gyakorlatot azonnali intézkedésekkel követi. E kérdéskörhöz szorosan kapcsolódik az OLAF (Európai Csalásellenes Hivatal) 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. A Brüsszel által megkövetelt kapcsolattartás (elsősorban a forgalmi típusú adók vonatkozásában az adóhatósági működés terén) a kapcsolattartásra kijelölt közigazgatási szervek közbejöttével valósul meg. Ilyen működik a NAV központi szervezetében, valamint a MNB keretében. A 2008-as nemzetközi pénzügyi válság óta a pénz- és tőkepiacok felügyeletét ellátó nemzeti hatóságok mind szorosabb együttműködést fejtenek ki. Hazánk 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 Communautaires) igen részletesen kiterjednek mindazokra a témakörökre, amelyekkel az eddigiekben foglalkoztunk, teljes átvételük és alkalmazásuk korszakos változást hoz a pénzügyi/költségvetési igazgatás világában is. A nemzetközi szabályoknak a hazai jogrendbe való bekerülése olyan folyamat, amelyben a hazai tudományos kutatás, az állami intézmények közötti nemzetközi tapasztalatsere, 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

- HOFFMANN Mihály – Dr. KOLOZSI Pál Péter (2014): *Az önfelfinanszírozási program stabilabb állampapírpiacon eredményezett.* MNB szakmai cikk. Magyar Nemzeti Bank, 2014. augusztus, URL: <https://www.mnb.hu/letoltes/hoffmann-mihaly-kolozsi-pal-peter-az-onfinanszirozasi-program-stabilabb-allampapirpiacot-eredmenyezett.pdf> (utolsó letöltés: 2018. 07. 06.)
- Dr. KOLOZSI Pál Péter (2014): *Stabilabb és olcsóbb finanszírozást hozhatnak az MNB új eszközei.* MNB szakmai cikk. Magyar Nemzeti Bank, 2014. június, URL: <https://www.mnb.hu/letoltes/kolozsi-pal-peter-jegybanki-eszkozok.pdf> (utolsó letöltés: 2018. 07. 06.)
- Dr. LENTNER Csaba (2006): *Pénzpiacok szabályozása Magyarországon.* Akadémiai Kiadó, I. sz. melléklet.
- Dr. LENTNER Csaba – SEMJON C. Viktorija (2009): *Számvitel és könyvvizsgálat Magyarországon.* Zsitomir, Ukrajna. URL: http://lentnercsaba.com/doc/accounting_book.pdf (utolsó letöltés: 2018. 07. 06.)
- Dr. LENTNER Csaba (2013): *Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi fogyasztóvédelem.* Nemzeti Közszerológati és Tankönyvkiadó.
- Dr. LENTNER Csaba (2013): *Közpénzügyek és államháztartástan.* Nemzeti Közszerológati és Tankönyvkiadó.
- Dr. LENTNER Csaba (2015): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás.* Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- Dr. LENTNER Csaba (2015): *A devizahitelezés nagy kézikönyve.* Budapest, Nemzeti Közszerológati és Tankönyvkiadó.
- Dr. LENTNER Csaba (2015): *Szociális piacgazdaságról és gazdasági függetlenségről.* Nekrológ Csengey Dénesért. *Hitel – Független Irodalmi Társadalmi Kritikai Lap*, 2015./2.
- NOVOSZÁTH Péter (2014): *A társadalombiztosítás pénzügyei.* Nemzeti Közszerológati és Tankönyvkiadó.
- SMITH, Adam (1940): *Vizsgálódás a nemzetek jólétéről és okairól.* Budapest.
- Dr. habil. SZILOVICS Csaba (1997): *Az államháztartás pénzügyi jogi rendszere.* Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem.
- Dr. habil. SZILOVICS Csaba (2009): *Adózási ismeretek és adózási vélemények Magyarországon (2002–2007).* Pécs.
- Dr. habil. SZILOVICS Csaba (2015): *Az adók rendszerezése – az adózás anyagi és eljárási jogi szabályozása.* In Prof. Dr. LENTNER Csaba: *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás.* Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- Dr. habil. SZILOVICS Csaba (2014): *Betrug und Rechtsbefolgung im Steuerrecht.* Passau, Schenk Verlag.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa.



Kiadó:

Nemzeti Közszolgálati Egyetem;
Államtudományi és Közigazgatási Kar

www.uni-nke.hu

Felelős Kiadó: Prof. Dr. Kis Norbert Dékán

Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő: Kiss Eszter

Tördelőszerkesztő: Vöröss Ferenc

978-615-5870-69-9 (PDF)