

Nemzeti
Közszolgálati Egyetem

PÉNZÜGYI ÉS KÖLTSÉGVETÉSI IGAZGATÁS

Jegyzet



NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM

Szerző: prof. dr. Lentner Csaba tanszékvezető egyetemi tanár

Nemzeti Közszołgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar, Közpénzügyi Tanszék

Lektorálta: dr. habil. Szilovics Csaba tanszékvezető egyetemi docens

Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Pénzügyi Jogi Tanszék

A kézirat lezárásának időpontja: 2015. augusztus 15.

ISBN 978-615-5527-42-5

Kiadja:

NKE Nonprofit Szolgáltató Kft.

Felelős kiadó: Hegyesi József ügyvezető igazgató

© Nemzeti Közszołgálati Egyetem

Kiadja: Nemzeti Közszołgálati Egyetem

www.uni-nke.hu

Budapest, 2015

A kiadásért felel:

Prof. Dr. Patyi András

Tördelés:

Tordas és Társa Kft.

TARTALOMJEGYZÉK

1. A MAGYAR PÉNZÜGYI ÉS KÖLTSÉGVETÉSI POLITIKA FEJLŐDÉSE NAPJAINKIG	5
1.1. A modern pénzgazdálkodás történelmi előzményei	5
1.2. A magyar pénzügyi és költségvetési politika fejlődési útja napjainkig	7
1.3. A pénzügyi és költségvetési igazgatás fogalma, rendszertani elhelyezése	12
1.4. A magyar állampénzügyek rendszere	14
2. FISKÁLIS KORMÁNYZÁS	16
2.1. Az adóigazgatás alapelvei és követelményei	16
2.2. Adóhatóságok	18
2.2.1. Adóhatóságok felsorolása	18
2.2.2. Adóhatóságok felügyelete	19
2.2.3. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal felépítése, feladatköre	19
2.2.4. A NAV adóztatási szerve	20
2.2.5. A NAV vámszerve	22
2.2.6. További adóhatóságok	24
2.2.7. Együttműködés az adóhatóságok között	24
2.3. Az adózás rendjének törvényi szabályai	24
2.3.1. A törvény hatálya	25
2.3.2. Az adóztatás, adóigazgatás alapelvei	25
2.3.3. Az adókötelezettség főbb elemei	27
2.3.4. Az ellenőrzési eljárás lényege és fajtái	29
2.3.5. Az adózók és adóhatóságok jogai, kötelezettségei	33
2.3.6. Az ellenőrzés lezárását követő események és az adókötelezettség nem megfelelő teljesítésének jogkövetkezményei	35
2.4. A társadalombiztosítás fenntarthatóságának jogi szabályozása és gazdasági feltételei	41
2.4.1. A nyugdíjrendszer fenntarthatóságának szempontjai	41
2.4.2. A társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak kezelőszervei	42
2.4.3. A társadalombiztosítás működésének elvei	43
2.4.4. Társadalombiztosítási ellátások és fedezetük	44
2.4.5. Nyilvántartás, bevallás, bejelentés	48
2.4.6. Szociális hozzájárulási adó	49
2.4.7. Egyéb járulékok	50
2.5. A költségvetési igazgatás	52
2.5.1. Költségvetési alapfogalmak, költségvetési gazdálkodási szempontok	52
2.5.2. A központi költségvetés bevételei és kiadásai	53
2.5.3. A központi költségvetés előkészítése és elfogadása	57
2.5.4. A kormány, az Államkincstár és a fejezetet irányító szerv feladatai a központi költségvetés készítésében, végrehajtásában	63
2.5.5. A központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásának ellenőrzése, a zárszámadás	67

2.6. A fiskális stabilitás garanciális szabályai és ellenőrzési rendszere	67
2.6.1. A költségvetési stabilitás főbb garanciális szabályai	67
2.6.2. A fiskális mechanizmusok ellenőrzési rendszere	69
3. MONETÁRIS KORMÁNYZÁS	73
3.1. A banki-pénzügyi rendszer alaprendeltetése, intézményei, újraszabályozása	73
3.1.1. A banki-pénzügyi rendszer alapjai	73
3.1.2. Pénzügyi intézmények és szabályozásuk	77
3.2. Az MNB monetáris politikai tevékenysége, makroprudenciális és mikroprudenciális feladatköre	83
3.2.1. A pénzügyi stabilitás jelentősége	83
3.2.2. A Magyar Nemzeti Bank monetáris, makro- és mikroprudenciális tevékenysége	84
3.3. Pénzügyi fogyasztóvédelem	88
3.3.1. A pénzügyi fogyasztóvédelem alapfogalmai	88
3.3.2. A fogyasztóvédelmi jog rendszere	90
3.3.3. Nemzetközi szervezetek fogyasztóvédelmi ajánlásai, jelentései	95
3.4. Ügyfélvédelmet szolgáló pénzalapok	98
3.4.1. Az Országos Betétbiztosítási Alap (OBA) jogállása és működése	99
3.4.2. A Befektető-védelmi Alap (Beva) jogállása és működése	100
4. OPERATÍV ÁLLAMPÉNZÜGYI MENEDZSMENT	102
4.1. Az államadósság- és közpénzkezelés főbb követelményei, módjai	102
4.2. Az Államkincstár operatív likviditásmenedzsmentje	105
4.2.1. Az Államkincstár főbb feladatkörei, pénzforgalmi szolgáltatásai	105
4.2.2. Állampapír-forgalmazás, Kincstári Start-értékpapírszámlák, hatósági letétkezelés	106
4.2.3. A kincstári körbe tartozó gazdálkodók főbb szabályai	106
4.2.4. Az önkormányzati rendszer finanszírozási és pénzforgalmi rendje, a támogatások ellenőrzése	108
4.3. A Magyar Nemzeti Bank államháztartást és pénzforgalmat érintő feladatai	109
4.3.1. A jegybank szerepe a költségvetési törvény alakításában	109
4.3.2. A Magyar Nemzeti Bank kapcsolata az államháztartással	109
4.3.3. A monetáris finanszírozás tilalma és új dimenziók	110
4.3.4. Nyílt piaci műveletek és az „állam ügynöke” szerep	113
4.3.5. A Magyar Nemzeti Bank pénzforgalmat érintő feladatai	113
4.3.6. Kincstári egységes számla és devizaszámla	114
5. ÁLLAMPÉNZÜGYI RENDSZERÜNK NEMZETKÖZI KAPCSOLÓDÁSAI	115
5.1. A pénzpiacok és a bankszektor felértékelődése a világban	115
5.2. A pénzügyi globalizáció és hatásai Magyarországra	118
5.3. A nemzetközi pénzügyi intézmények és az új magyar pénzügyi kormányzás viszonyrendszere	121
5.3.1. IMF, Világbank-csoport, EBRD és Magyarország	121
5.3.2. A pénzügyi és költségvetési igazgatásunk európai uniós összefüggései	124
5.4. Nem konvencionális szemléletmód Magyarország és az Európai Unió, illetve a nemzetközi pénzügyi intézmények kapcsolatában	129
SZAKIRODALOM-JEGYZÉK	132

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, 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,

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*. (Nemzeti Közzolgálati és Tankönyvkiadó, 2013, 29–30. o.) művében.

2 Prof. dr. Lentner Csaba: *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*. Dr. habil. Szilovics Csaba: *Az adók rendszerezése – az adózás anyagi és eljárás jogi szabályozása*. 327. o.

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 (kincskepzési vagy teaurálási) feladatra az olyan eszköz alkalmas, amely minőségét hosszú időn keresztül megőrzi. A megtakarítás lényegéhez tartozik, hogy a gazdasági szereplő az áruját vagy jövedelmét nem cseréli el azonnal más árura, 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 egyenértékességeként 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 betartatásához társadalmi szintű szabályrendszer, fegyvelmezőeszközökre, 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 akadnak példák arra, hogy a nemzeti valutájuk tartós értékvesztésén más eszközökkel úrrá lenni képtelen ország egy világpénzt (pl.: az amerikai dollárt) vett át fizetési eszközként. Lásd például a volt Jugoszlávia és Lengyelország 1990-es éveket megelőző pénzforgalmi adatait.

A pénz által időben és térben elválhat az eladás és a vétel: az egyik piacon értékesített termék nem cserélődik el egy másik termékre, mivel a tranzakció nem áru és áru között zajlik le, hanem áru és pénz között. Az áruján túladó termelő onnan kezdve pénzt birtokol, ami aktív (követelés). A pénz birtokosa potenciális követelést testesít meg a piaci értékesítésre szánt termékekkel szemben. Ám hogy kivel és mivel szemben, azt nem lehet előre megmondani. Az sem állapítható meg teljes bizonyossággal, hogy e követelés mikor jelenik meg a gazdasági életben. Ez a sokértelműség és bizonytalanság ősidőktől a mai napig a pénzgazdaság velejárója, kitágítja az ember lehetséges gazdasági cselekedeteinek tartományát, és új dimenziókba emeli a gazdálkodás fogalmát, ám ugyanakkor két halmazra is hasítja a gazdaságot: egyfelől a reál javak világára, másfelől a pénzjavakéra. Mai pénzügyi rendszereinket a történelmi előzményektől megkülönbözteti, hogy a modern pénz végleg elszakadt a nemesfémtől 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 kvázipénzek, amelyek bizonyos feladatokat képesek ellátni, de az összes pénzfunkciót egyidejűleg nem töltik be. A különféle vásárlási utalványok, utazási csekkek hozhatók fel példaként a pénzhelyettesítő eszközökre. Azt a pénzfunkciót, amely a főbb pénzfunkciókat több országban is képes betölteni – akár világméretben – nemzetközi pénznek vagy világpénznek nevezzük, ennek klaszszikus 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 megesik, hogy a hivatalos fizetési eszköz az ország határain belül nem képes hiánytalanul betölteni mind a négy pénzfunkciót, vásárlóértéke romlik. A forintvaluta ma jól ellátja a pénzfunkciókat, vásárlóértéke stabil.

1.2. A MAGYAR PÉNZÜGYI ÉS KÖLTSÉGVETÉSI POLITIKA FEJLŐDÉSI ÚTJA NAPJAINKIG

A magyar pénzviszonyok (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 zavartalaná 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 nemesércbányászat, illetve a pénzverés egyik európai vezető hatalmává vált, és a firenzei mintára vert forint Európa-szerte elismert fizetőeszköz volt. A XV. század végén, Mátyás uralkodása alatt a magyar központi jövedelmek Európában a legnagyobbak voltak, és lehetővé tették a zsoldoshadsereg fenntartását, a belső béke kialakítását, továbbá jelentős infrastrukturális beruházások megvalósítását.

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

A piacgazdaság (kapitalizmus) logikájához 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 világméretben a kifejlett kapitalizmus létrejötte. A magyar gazdaság is akkorra illeszkedett be szervesen a kor nemzetközi pénz- és árumozgásaiba, csakúgy mint közlekedési rendszereibe, 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 1820. évi XX. törvény az állami számvitelről. „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 állam-szervezet, 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 megkönynyítette 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, a Nemzetközi Valutaalap keretein belül. A pénzügyi elvek, pénzügyi 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

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

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 fókig egymástól is különböztek, a rezsimek időben is változtak –, de ami alapvető: 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 jobbára már a külső piaci szereplők Magyarországra vonzásában látta a fejlődés lehetőségét.

A szovjet típusú tervgazdaságban a politikai hatalom egy központban (a kommunista pártban) koncentrálódott, 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 termékcsoporthoz előírta a terv szerinti termelést és felhasználást, törekedve arra, hogy a két oldal egymásnak megfeleljen, egyensúlyba kerüljön. Az állami vállalatokat az ágazati minisztériumok felügyelték. A pénzfolyamatokat a pénzügyminisztérium „adminisztrálta”, de a tervezés elsőbbsége következtében a pénz szerepe passzív volt. A tervgazdaság alkalmazott árakat, de az árrendszernek nem volt elsődleges feladata a relatív szűkösség jelzése. A gyárak nem azért termeltek, mert az árunak jó volt az ára, mert az árakról lényegében a hatóság döntött (mint minden más fontos kérdéstről). 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 pénzügyi funkciókat. A tervgazdaságban működő gazdálkodó szervezetek jogi formája lehetett vállalat és szövetkezet, de a piacgazdaságban ismert tulajdonosi önállóság és kizárólagos profitérdekelttség 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 fejelem magasabb szintet ért el, mint a piacgazdasági átmenet kezdeti szakaszában.⁴

A magyar tervgazdaságban sem érvényesült kellőképpen a piacgazdaság szokásos nyereségességi kényszere, a vevők igényeihez való alkalmazkodás követelménye. A gazdaság a központi tervezés ellenére

⁴ Lásd bővebben prof. dr. Lentner Csaba – Semjon C. Viktorija *Számvitel és könyvvizsgálat Magyarországon* (Zsitomir, Ukrajna, 2009) című könyvének I. fejezetét.

– 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 árubeség vagy világos elosztási szabályok esetén nem juthatnának folyamatos hatalom-státus 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 éveit követően fokozatosan mérséklődött is. Mégis, a tervgazdaságok világgazdasági 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 reformtörékvések 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 piacgazdaságok – megrázkódtatások árán – termelési szerkezetük megújításával, gazdaságpolitikai irányváltásokkal válaszoltak az új realitásokra. A szocialista gazdaságok azonban késeleltették a változásokat, vagy továbbra is a korábbi megoldásokat erőltették. Magyarországon a gazdasági rendszer 1968-as módosítása bevezetett bizonyos piacgazdasági 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 gazdaságsszervező szerepének visszanyerésében nyilvánult meg. A korszak változásainak legfontosabb elemét pénzügyi szempontból az 1987–1988-as adóreformok jelentették. A rendszerváltás előtt hatályba léptek Magyarországon a piacgazdaság megteremtését szolgáló új adótörvények a személyi

jövedelemadóról, a társasági adóról, és Kelet-Közép-Európában először bevezették az általános forgalmi adót. Ezt követően az 1990-es évtized első éveiben hatalmas jogalkotási munkával újraalkották vagy alapvetően 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 pénzintézetekről és a pénzintézeti tevékenységről szóló 1991. évi LXIX. törvényt, a gazdasági társaságok alapításáról, a külföldiek magyarországi befektetéseknek védelmét szavatoló jogszabályt, a számvitelről szóló 1991. évi XVIII. törvényt, a csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról szóló 1991. évi IL. törvényt. Megalkották, majd folyamatosan továbbfejlesztették az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. jogszabályt. 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. Nemzetgazdaságunkban már száz esztendővel korábban is ismert és használt intézmények voltak a felsoroltak, de az 1945 utáni zsákutcás történelem folytán alig érvényesültek, vagy éppenséggel meg is szűntek. E hatalmas jogalkotási és intézményfejlesztő munka immár olyan nemzetközi környezetben zajlott, amelynek intézményi rendjéhez érdekünkben állt hozzáigazítani saját nemzeti gyakorlatunkat. A rendszerváltoztatás jogalkotási programjában már a kezdetektől alapvető szempont volt minden új jogintézménynél, hogy az harmonizáljon az európai integrációs megállapodásokkal, mivel a demokratikus Magyarország korán (már 1991-ben) 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.

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, Vol. 28. No 2. pp. 101–109, 2015) művében.

A rendszerváltás utáni magyar gazdaságstratégia túl nagy mértékben támaszkodott a külső működő tőkére, és nem fejlesztette megfelelően a hazai tulajdonú piaci szereplők tevékenységét. A letelepedett külföldi vállalatok jelentős adókedvezményeket kaptak, amelyek lyukat ütöttek a költségvetési gazdálkodásban. Az állam gazdaságsszabályozó és ellenőrző szerepe háttérbe szorult. A magyar gazdaságpolitika – negyed évszázad távlatából visszatekintve – az 1980-as évek végétől egy modellkövető rendszer lett, amelyben az alkalmazott gazdaságsszabályozási és igazgatási metodikák nem illeszkedtek az ország történelmi múltjához, reális igényeihez, adottságaihoz. A követett neoliberális gazdaság- és közigazgatás-szervezési modell 2008-ra csődbe ment, az ország működésének teljes ellehetetlenülését egy 25 milliárd dolláros IMF-, WB- és ECB-hittel 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.

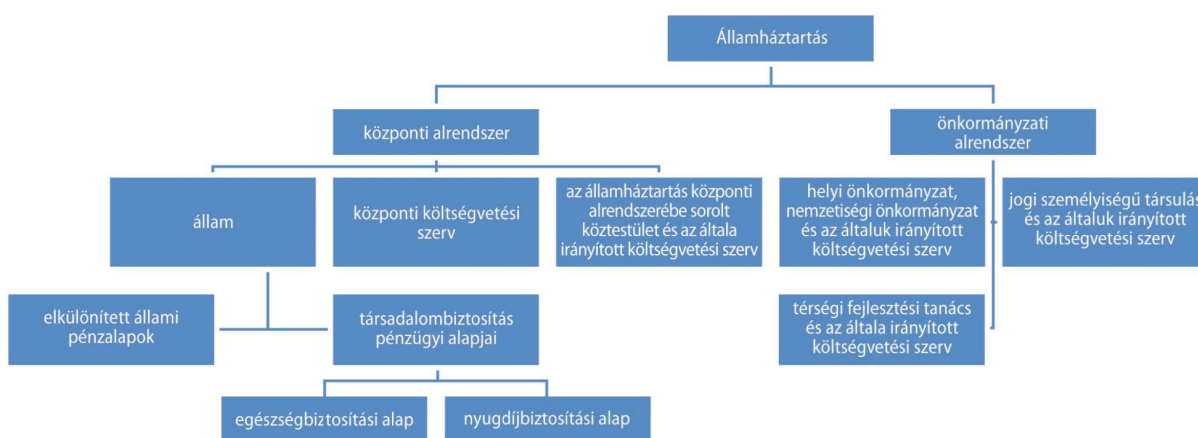
2010-től Magyarország a piacgazdaságok körében modellalkotóvá vált. Az állami tulajdon arányának növelése, az állam gazdaságbefolyásoló és ellenőrző szerepének fokozása, a piaci szereplők tevékenységének szabályozása áll működésének homlokterében. A fiskális politikai területen a közteherviselés bevezetése, 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. A jegybank, a korábbi bigott európai uniós szemlélet helyett, makrogazdasági síkba helyezte a monetáris politikáját. 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 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 tágan 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.

⁶ Lásd részletesebben az Általános államháztartási ismeretek szakvizsga anyagában.

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 többletteljesítmények létrejöttéhez. A pénzügyi és költségvetési igazgatás az államháztartás egészére vonatkozó (állami és helyi önkormányzati) közigazgatási, valamint a pénzügyi magán-szektor 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)

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

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

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 (pl.: az IMF GFS rendszerében és az ENSZ ESA rendszerében) használt tagolásnak.⁸

⁸ Prof. dr. Lentner Csaba *Közpénzügyek és államháztartástan* (Nemzeti Közszoigalati és Tankönyvkiadó, 2013, 36. o.) 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 Egészségbiztosítási Alap, amelyek legfontosabb bevételi forrását a munkaadók, valamint a munkavállalók által fizetett járulékok és hozzájárulások jelentik. Az 1994–1998-as kormányzati ciklusban törvényi rangra emelt magánnyugdíj-biztosító pénztárak egy évtized alatt halmozott forrásai 2011-ben centralizálásra kerültek az állami alapba, a kötelező magánnyugdíj-biztosítási tagság megszűnt. A magánpénztárakba fizetett járulékok lyukat ütöttek az államháztartáson, egyre inkább bizonytalanná vált az évtizedek múlva nyugdíjba vonulók nyugdíjkifizetése, míg a most nyugdíjban részesülő generációk kifizetéseinek fedezetlenné válása okozott rendszerproblémát. 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 kiadásuk 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.

A pénzügyi és költségvetési igazgatás küldetése, hogy az államháztartás stabilitásának biztosításához, illetve a vállalatok, háztartások kiszámítható gazdálkodásához hozzájáruljon, a pénzügyi folyamatok a közszektorban és a magánszektorban átlátható, szabályozott módon valósuljanak meg.

2.

FISKÁLIS KORMÁNYZÁS

E fejezetben bemutatásra kerül az adórendszer szabályozási, intézményi háttere és fenntarthatósági szempontrendszere. Az adóhatóságok, az ellenőrzés szabályai, a nem szabálykövető adókötelezettségi tételek jogkövetkezmenyei, 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 jellegzetességét.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, illetve mennyire érvényesül a korrupció az adóhivatal munkájában.

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

⁹ Ez a fejezet dr. habil. Szilovics Csaba *Az adók rendszerezése – az adózás anyagi és eljárási jogi szabályozása* (prof. dr. Lentner, 2015) művének fejezetei (11., 10.) alapján készült.

¹⁰ Dr. habil. Szilovics Csaba: *Az adók rendszerezése – az adózás anyagi és eljárási jogi szabályozása*, i. m. (prof. dr. Lentner, 2015). 311. o.

¹¹ Lásd részletesen dr. habil. Szilovics Csaba *Adózási ismeretek és adózói vélemények Magyarországon (2002–2007)* művében.

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

- a) Az első alapelv szerint az adóalanyoknak képességükkel és jövedelmükkel arányosan kell hozzájárulniuk a kormányzat fenntartásához. Ezt az elvet maga Adam Smith nevezte az egyenlő közteljesítés elvének. A képesség ebben az esetben az adóteher-viselési, vagyoni képességet jelenti, amely a közteljesítés mércéjeként határozható meg. Ennek az alapelvnek a középpontjában tehát a közteljesítés áll, amely Nyugat-Európában a XVIII. század végén valósult meg.
- b) A második alapelv azt fogalmazza meg, hogy 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.
- c) A harmadik klasszikus elv a kényelmességé, amely azt mondja ki, hogy az adókötelezettséget úgy kell megállapítani és az adót úgy kell beszélni, 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.
- d) A negyedik alapelv az olcsón működtetett adóigazgatásé. 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 **létfőnimium 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 nehezebb, a vagyonszármazékoknál 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. Ennek mértéke pontosan nem állapítható meg, de például a magyar végkielégítéseket terhelő 98%-os adókulcs kétségtelenül ilyennek tekinthető. 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 lezárt adóévek adóügyi aktusait. Ennek az elvnek az alkalmazása a jogállamiság és a jogbiztonság fő elemének tekinthető.

2.2. ADÓHATÓSÁGOK

2.2.1. ADÓHATÓSÁGOK FELSOROLÁSA

Az Art. (az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény) a következő adóhatóságokat különbözteti meg, illetve szabályozza eljárásukat:

- a) a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) adóztatási szerve, mint állami adóhatóság;
- b) a NAV vámszerve, mint vámhatóság;
- c) az önkormányzat jegyzője (továbbiakban: önkormányzati adóhatóság);
- d) a fővárosi, megyei kormányhivatal, az önkormányzati adóhatóság felettes szerveként eljárva.

Az állami adóhatóság és a vámhatóság jellemzően a központi költségvetés bevételeit, míg az önkormányzati adóhatóság főként a helyi adókról szóló törvény szerint megállapított kötelezettségeket kezeli. Az adóhatóságok jogosultak adóztatási tevékenységük során az adózókat nyilvántartani,

tevékenységüket ellenőrizni. Az adóhatóságok az adóztatás során együttműködnek, az adóztatás érdekében – célhoz kötötten – adatokat adhatnak át egymásnak.

2.2.2. ADÓHATÓSÁGOK FELÜGYELETE

Az adóhatóságok törvényes működése felett az adópolitikáért felelős miniszter gyakorolja a felügyeleti jogot. Az állami adó- és vámhatóság feletti felügyeleti jogkör a NAV-törvényben meghatározottak szerint kiterjed:

- a) az adóztatás, a vámok, illetve a NAV hatáskörébe tartozó nem közösségi adók és díjak kiszabásának, beszedésének törvényességére;
- b) a NAV tevékenységének és vezetésének, a törvények, illetve más jogszabályok végrehajtásának felügyeletére és ellenőrzésére;
- c) a NAV szervezeti rendszerére, feladataira vonatkozó törvények, kormányrendeletek előterjesztésére.

A felügyelő miniszter jogosult adóügyekben a NAV elnökének jogszabálysértő határozatát megváltoztatni, illetve meghatározott esetekben eljárás lefolytatására utasítani. Az adóztatás, a vám- és jövedéki igazgatás működési feltételeinek kialakítása, szakszerű működése tekintetében a miniszter iránymutatást adhat.

Az önkormányzati adóhatóság működése feletti felügyelet keretében az adópolitikáért felelős miniszter ellenőrzi az adóztatás törvényességét, és kormány elé terjeszti az önkormányzati adóigazgatás szervezeti rendszerére vonatkozó jogszabályokat. A törvényesség és szakszerűség érvényesülése érdekében az önkormányzati adóhatóság vezetőitől jelentéseket, beszámolókat, adatszolgáltatást, továbbá bármely adózó ügyéről tájékoztatást kérhet.

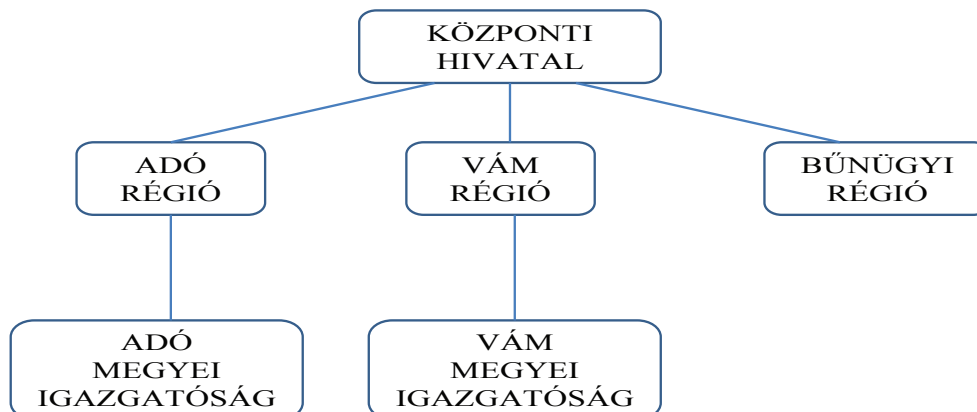
2.2.3. A NEMZETI ADÓ- ÉS VÁMHIVATAL FELÉPÍTÉSE, FELADATKÖRE

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-on belül különös hangsúlyt kap a pénzügyi bűncselekmények üldözése, ezért a VPOP Bűnügyi Igazgatósága helyett létrehozták a Bűnügyi Főigazgatóságot. A főigazgatóság a NAV önállóan működő és gazdálkodó központi szerve, nyomozó hatósági feladatait közép fokú szerveivel együtt látja el. A nyomozó hatóság szervezeti struktúrája, továbbá bűnüldözési, bűnmegelőzési feladatainak ellátása miatt lényegesen elkülönül mind az adószakmai, mind a vámszakmai tevékenységtől, ugyanakkor a szakágak közötti együttműködés eredményesebb munkát tesz lehetővé.

A NAV államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat is ellátó kormányhivatal. Önállóan működő és gazdálkodó központi költségvetési szerv, a központi költségvetésben önálló fejezetet képez. A szervezet irányítását a NAV Központi Hivatala végzi. A központi hivatal vezetője az elnök, aki egyúttal a vámparancsnok is. A központi hivatal integrált, azaz az adó-, a vám- és a bűnügyi területet is irányítja. A NAV háromfokú szervezet. Első foka (alsófokú szerv) a megyei igazgatóság, másodfoka (középfokú szerv) a regionális igazgatóság, harmadfoka pedig a központi hivatal.

NAV szervezeti felépítése



Forrás: dr. Varga Árpád, 2015, NAV

A NAV legfontosabb feladata a költségvetés bevételeinek beszedése, biztosítása. 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 (pl.: vám).

A NAV az adózók által beküldött bevallások alapján nyilvántartja a kötelezettségeket és kezeli a pénzforgalommal kapcsolatos adatokat. Ezek az adatok szolgálnak alapul a nemzetgazdaságiösszesítésekhez. 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.

2.2.4. A NAV ADÓZTATÁSI SZERVE

A NAV létrejöttkor a jogalkotó a működés folyamatosságának biztosítása érdekében az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal szervezetét oly módon alakította át, hogy az egyezzen a Vám- és Pénzügyőrség akkori felállásával. Ezért 2010 őszén az APEH-et is háromfokúvá szervezték át, megyei, régiós és központi felállással.

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 zárási összesítését, és adatszolgáltatást készít az illetékes szervek részére;
- hitelezői feladatokat lát el csődeljárás, felszámolási eljárás, végelszámolási és kényszer törlési eljárás során.

A NAV adóztatási szervében két fokot (alsó és közép) különböztetünk meg.

a) Alsófokú adóigazgatási szervezet

Az alsó fok a megyei igazgatóságok rendszere. Alsófokú szerv működik valamennyi megyében, a megyeszékhelyen, illetve a fővárosban. A főváros három részre oszlik, ennek alapján – a kerületi beosztást követve – dél-budapesti, kelet-budapesti, észak-budapesti igazgatóság működik. Ugyancsak Budapesten van a Pest megyei igazgatóság székhelye is. Önálló szervként működik fővárosi székhellyel a Kiemelt Adózók Adóigazgatósága (KAIG), amelynek hatáskörébe a fővárosi és Pest megyei kiemelt adózók tartoznak.

Az egyes megyei igazgatóságok felépítése a következő:

- adóügyi terület (az adózó megalakulásától annak megszűnéséig feloleli az adókötelezettségek kezelését, ide tartozik a bejelentkezés, a bevallás és befizetése, folyószámla nyitása, az igazolások kiadása stb.);
- ellenőrzési terület (az adóhatóság revizorai folyamatosan nyomon követik az adókötelezettségek, különösen bevallások, befizetések teljesítését);
- végrehajtási terület (az adózó folyószámlán kimutatott hátralékának mielőbbi beszedését végzi, felsorakoztatva a végrehajtás teljes eszköztárát, e terület kezdeményezi a felszámolási, kényszer törlési eljárásokat).

Az egyes megyei igazgatóságok hatásköre azonos, az illetékességükbe tartozó adózók ügyeiben járnak el. E tekintetben kivétel a Kiemelt Adózók Adóigazgatósága. A KAIG hatáskörébe tartoznak a részvénytársasági formában működő hitelintézetek és biztosítók, valamint a budapesti, illetve Pest megyei közigazgatási székhellyel rendelkező kiemelt adózók. A kiemelt adózóvá válás feltétele, hogy az adózó az adóévet megelőző második évben – vagy azt megelőzően – kezdje meg tevékenységét, és adóteljesítményének értéke a 2,4 milliárd forintot elérje. Az adóteljesítmény számítási módját a 4/2012. (II. 14.) NGM-rendelet határozza meg. A KAIG egyéb tekintetben is speciális hatáskörrel rendelkezik, a többi között diplomáciai és konzuli képviseltek, nemzetközi szervezetek, külföldi illetőségű adózók, NAV-alkalmazottak stb. ügyeiben jár el. Ugyancsak ide tartozik az állami garancia kiutalásával és beváltásával kapcsolatos eljárás is.

b) Középfokú adóigazgatási szervezet

Az ország regionális közigazgatási beosztását követve hét általános hatáskörű regionális főigazgatóság működik. Emellett budapesti székhellyel hozták létre a Kiemelt Adó és Vám Főigazgatóságot (továbbá: KAVFIG). A regionális főigazgatóságok három-három megyei adóigazgatóság működését irányítják, felügyelik. A főváros esetében a Közép-magyarországi Regionális Főigazgatóság a három fővárosi adóigazgatóság és a Pest Megyei Adóigazgatóság másodfokú feladatait látja el.

Az egyes regionális főigazgatóságok felépítése a következő:

- irányítás, felügyelet (a regionális igazgatóságok a központi hivatal iránymutatásának megfelelően végzik a hozzájuk rendelt megyei igazgatóságok irányítását, felügyeletét, a szakszerűségi vizsgálatokra az ún. felüellenőrzés keretében);
- hatósági feladatok ellátása (másodfokú hatóságként valamennyi olyan ügyben jogorvoslati fórumként jár el, ahol a megyei igazgatóságok adták ki az elsőfokú határozatot, esetlegesen végzést);
- funkcionális (személyügyi, gazdálkodási) feladatok ellátása.

A KAVFIG sajátossága a többi regionális adó-főigazgatósággal szemben az, hogy nemcsak a KAIG felettes szerve, hanem a Kiemelt Ügyek és Adózók Vám- és Pénzügyőri Igazgatóságáé (továbbiakban: KAVIG) is. Azaz a KAVFIG olyan integrált, regionális igazgatóság, ahol az adóztatási és vámfeladatokat együttesen felügyelik.

2.2.5. A NAV VÁMSZERVE

A NAV vámszervei részint vámigazgatási, részint jövedéki igazgatási, részint pedig rendészeti és igazgatási feladatokat végeznek. A NAV adóztatási szervéhez hasonlóan alsófokú és középfokú szervek végzik a feladatokat.

a) Alsófokú vámigazgatási szerv

A NAV alsófokú vámszervei a megyei, fővárosi vám- és pénzügyőri igazgatóságok, a Kiemelt Ügyek és Adózók Vám- és Pénzügyőri Igazgatósága (továbbiakban: KAVIG), az 1–2. számú Repülőtéri Igazgatóság, valamint az Őrzésvédelmi és Támogató Igazgatóság. Az alsófokú vámszervek illetékessége megegyezik az alsófokú adóztatási szerv illetékességével. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy az egyes vám- és pénzügyőri igazgatóságok feladatköre eltérő, attól függően, hogy illetékességi területük külső határszakasszal rendelkezik-e vagy sem. Azokon az igazgatóságokon, ahol külső határszakasz van (pl.: Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Vám- és Pénzügyőr Igazgatóság – Ukrajna), kirendeltségként vámhivatalokat működtetnek.

Az egyes vám- és pénzügyőri igazgatóságok felépítése a következő szempontok szerint tagolódik:

- vámigazgatási feladatok,
- jövedéki igazgatási feladatok,
- rendészeti igazgatási feladatok.

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.

Jövedéki igazgatási jogkörben a legfontosabb feladat a jövedéki jogszabályokban meghatározott adóztatás és ellenőrzés.

Rendészeti, igazgatási jogkörükben a vám- és pénzügyőri igazgatóságok ellátják:

- a NAV hatáskörébe utalt szabálysértések felderítését és elbírálását;
- a NAV nyomozó hatósága által elrendelt személyi védelmet;
- anyagi javak, értékek őrzését, kíséretét;
- elfogott, előállított, őrizetbe vett, valamint fogva tartott személyek őrzését;
- a mélységi ellenőrzést (Magyarország területén az Európai Unió külső határán működő határátkelőhelyek kivételével helyszíni ellenőrzéseket végez a közutakon haladó áru- és személyforgalom tekintetében).

b) Középfokú vámigazgatási szerv

A regionális vám- és pénzügyőri főigazgatóságok illetékességi területe a regionális adó-főigazgatóságokkal megegyező, ugyanakkor az eltérő alsófokú szervek miatt középfokú vámszerv a Repülőtéri Főigazgatóság, a Bevetési Főigazgatóság és a Szakértői Intézet.

Az egyes regionális főigazgatóságok tevékenysége a következő:

- irányítás, felügyelet (a regionális igazgatóságok az illetékességi területükön működő megyei igazgatóságok irányítását, felügyeletét végzik, hasonlóan a régiós adó-főigazgatóságokhoz, felüellenőrzés keretében szakszerűségi vizsgálatok folynak);
- hatósági feladatok ellátása (másodfokú hatóságként valamennyi olyan ügyben jogorvoslati fórumként járnak el, ahol a megyei igazgatóságok hozták az elsőfokú határozatot, esetlegesen végzést);
- funkcionális (személyügyi, gazdálkodási) feladatok ellátása.

A **Bevetési Főigazgatóság** két fő tevékenysége a járőr feladatok, illetve az őrzésvédelmi feladatok végrehajtása. A járőrtevékenység tartalma:

- pénzügyi jogszabálysértések megelőzése, felderítése érdekében helyszíni ellenőrzések végzése;
- mélységi ellenőrzések végrehajtása közutakon, autópályákon, vasúti és autóbussz-pályaudvarokon, hajóállomásokon, repülőtereken, illetve vasúton, hajón, személyszállító közforgalmú gépjárművön szállított utasok csomagjainak átvizsgálása;
- mélységi ellenőrzések végrehajtása a vámőrhajók igénybevételével a Duna teljes magyarországi folyamszakaszán, ennek keretében vízi járművek, úszó munkagépek, kompok, úszóművek és az azokon tartózkodó személyek ellenőrzése;

- a Merkur Speciális Bevetési Egység (kommandósok) a NAV nyomozó szerveinek felkérése alapján végrehajtja a NAV hatáskörébe utalt bűncselekmény elkövetésével megalapozottan gyanúsítható „veszélyes” személyek elfogását;
- a NAV nyomozó szervei által elrendelt (a büntetőeljárásban részt vevők, pl.: terhelt, védő, sértett tekintetében) személyvédelmi feladatok végrehajtása;
- a bűncselekmény elkövetésének gyanúja miatt elfogott, előállított, őrizetbe vett és fogva tartott személyek őrzése, kísérése.

A főigazgatóság teljes körű elsőfokú hatósági jogkört nem gyakorol, feladata a vám- és jövedéki jogszabályok, valamint a NAV vámszerveinek feladatait meghatározó egyéb jogszabályok megsértésének észlelése, gyanúja esetén a jogsértés megszüntetése, mértékének felderítése és a bizonyítékok biztosítása érdekében a szükséges intézkedések megtétele – ellenőrzési jegyzőkönyv felvétele –, valamint a keletkezett iratok megküldése a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező vámszerv részére.

2.2.6. TOVÁBBI ADÓHATÓSÁGOK

a) Önkormányzati adóhatóság

Az önkormányzati adóhatóság adóztatási feladatai három fő vonal köré csoportosíthatók. A legfontosabb a helyi adók kezelése, de emellett a gépjárműadó és az ebrendészeti hozzájárulás is a hatáskörébe tartozik.

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.

2.2.7. 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 vizsgálatakor 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 átadhas-sák 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 vonatko-zik. Az önkormányzati adóhatóság tehát adatokat adhat át az állami adóhatóságnak, de más önkor-mányzati adóhatóságnak is.

2.3. AZ ADÓZÁS RENDJÉNEK TÖRVÉNYI SZABÁLYAI

Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (továbbiakban: Art.) az adózás és az adóztatás során alkalmazandó eljárási szabályokat határozza meg, az egyes adótörvények (anyagi szabályok) mellett azok érvényesülését szolgáló közös eljárási rend. Bár az egyes adókat szabályozó törvények-ben is találhatóak speciális – csak arra az adónemre érvényes – eljárási előírások, az utóbbi évek

jogalkotási célja, hogy mind kevesebb eljárási kérdés szerepeljen az anyagi jogszabályokban. Az Art. háttérszabálya a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.): ha az Art. egy kérdést nem szabályoz, akkor a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni, kivéve, ha ezt az Art. taxatívén kizárja.

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

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.

Az európai közösség tagállamában illetőséggel nem bíró személyek (pl.: 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

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 egészségbiztosítási alapnak vagy az önkormányzatoknak megfizetendő kötelezettségekre, 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.

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 közbeveteli 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.¹² Ezzel szemben az adóigazgatás alapelvei a

¹² Lásd bővebben: dr. habil. Szilovics Csaba: i. m. 332–334. o.

közbevételek beszédésével 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 Art. mellett annak háttérjogszabálya a Ket. is meghatároz alapelveket. A legfontosabb rendelkezések, alapelvek a következők:

Megkülönböztetés nélküli eljárás 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 (pl.: kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezmény) ettől eltérően is rendelkezhet. Az is előfordulhat, hogy az adózók egyes csoportjaira állapít meg eltérő szabályt a jogalkotó.

Tájékoztatási kötelezettség: Törvényi szinten először az Art.-ban jelent meg a tájékoztatási kötelezettség követelménye, amelyet azóta már más jogviszonyokra más jogszabályok is tartalmaznak. Az adóztatás során függetlenül attól, hogy az adókötelezettségek (pl.: 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 (pl.: adótanácsadó, könyvvizsgáló), hiszen mást lehet elvárni a szabályok ismeretével kapcsolatban. Az adózó ugyanakkor köteles jogait jóhiszeműen gyakorolni, és elősegíteni az adóhatóság tevékenységét.

Méltányos eljárás elve: Ha az Art.-ban, illetve az anyagi jogszabályban meghatározott feltételek fennállnak, az adóhatóság köteles méltányosan eljárni. Csak azokban a nevesített esetekben (pl.: részletfizetés, adómérséklés) alkalmazható ez a szabály, ha a törvény ezt konkrétan előírja. Ennek hiányában az adóhatóság méltányosság gyakorlására nem jogosult.

Szerződések, ügyletek minősítése: 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.

Rendeltetésszerű joggyakorlás elve: Ha egy jogügylet csupán azért jön létre, hogy adónyereséget realizáljon és a jogügyletnek egyéb célja nincs, akkor megvalósul a rendeltetésellenes joggyakorlás. Az adótörvények nem tiltják az adóminimalizálást, ugyanakkor nem minősül rendeltetésszerű joggyakorlásnak az államháztartásnak okozott kár. Amennyiben az adóhatóság a rendeltetésellenes joggyakorlást megállapítja, az ellenőrzés során becslési eljárást alkalmaz.

Törvénybe vagy jó erkölcsbe ütköző magatartás adóztatása: A megszerzett jövedelem után adót kell fizetni. Nem befolyásolja az adófizetést az a tény, ha valaki bűncselekmény elkövetésével (lopás, sikkasztás stb.) vagy jó erkölcsbe ütköző cselekményekkel tisztességtelenül jutott a jövedelemhez. Ha a bűncselekménnyel szerzett jövedelmet jogerős bírói ítélettel elvonták, akkor természetesen az adóztatásra sem kerül sor.

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 iratórzs helye vagy a képviselő, könyvvizsgáló neve. A bejelentés módjában különbség van a tekintetben, hogy milyen gazdasági formában végzi az adózó tevékenységét. Mára az ún. 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 évközben 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 betekinthet, 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.

Magánszemély esetében a személyi jövedelemadó megállapítására négyféle lehetőség kínálkozik:

- ha a munkáltató vállalja és a magánszemély kéri, akkor munkáltatói adómegállapítás keretében;
- egyszerűsített bevallással, ahol a magánszemély az adóhatóságtól kéri az adó megállapítását;
- adónyilatkozat keretében, amely egyszerűsített szja-bevallást jelent, valamint
- személyi jövedelemadó bevallási nyomtatványon.

A választási jog lehetősége az adózót illeti, ugyanakkor a törvény az egyes formák alkalmazásához meghatározott feltételeket is szab, így vannak a választásnál kizáró körülmények.

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 adókülönbözetet 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 cégek-nél 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 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 esedékesse 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, könyvvizetés, 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 ellenőrzés egy speciális módszere a becslési eljárás. Az Art. nevesíti azokat az eseteket, amelyek során ezt alkalmazni lehet. Elsődlegesen a bizonylatok, nyilvántartások, könyvvezetés hiányosságához, a bevétel eltitkolásához kapcsolható, ugyanakkor például illetékkiszabásnál az ingatlan forgalmi értékének meghatározásakor is ezt a módszert lehet alkalmazni. Mivel a becslés „valószínűsíti” a törvényeknek megfelelő adó vagy költségvetési támogatás alapját, a legtöbb ilyen eset a bíróságon végződik.

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. Az Art. a következő ellenőrzési típusokat határozza meg:

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 (pl.: 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 adókülönbötetet eredményez az eltérés, de az egyéb szankciók (pl.: 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 pénzügyintézet felé nem tudja visszafizetni, akkor a követelés átalakul

adótarozássá, amelynek beszedése az adóhatóság feladata. Eljárását tekintve ilyen esetben a pénzügyintézet „beváltja a garanciát” az adóhatóságnál, és az adóhatóság lesz az adóssal szemben a követelés jogosultja. Az ellenőrzés célja ilyen esetben annak megállapítása, hogy a pénzügyintézet 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 adótvények 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 (pl.: 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 valóságának 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 valóságának 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 ismételt 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. Felüellenőrzés az adómegállapításhoz való jog elévülésének határidején belül folytatható.

c) Az ellenőrzés folyamata

Az adóhatóság ellenőrzési kapacitása korlátozott. Nem kerülhet sor valamennyi adózó, valamennyi bevallás elévülési időn belüli vizsgálatára. A legfontosabb cél a legnagyobb kockázattal rendelkező, valószínűsíthetően a legtöbb adóbevételt eltitkoló kör vizsgálat alá vonása. Az Art. az ellenőrzésre történő kiválasztást két részre bontja. Egyrészt kötelező ellenőrzéseket rendel el, másrészt az adóhatóságra bízza a kiválasztást.

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 elnöke minden év február 20-áig kiadott ellenőrzési tájékoztatása 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 (pl.: 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 kérik. A megbízólevélnek létezik egy speciális fajtája is, az ún. 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 (pl.: 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 az irat, bizonylat, könyvek, nyilvántartások, informatikai rendszerek, számítások merülnek fel. A revizor jogosult az adózó teljes könyvelési rendszerének, iratanyagának, informatikai rendszereinek 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 (pl.: 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

Az adózók kötelmei és jogai

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 járjon el. Az adóhatóság kötelessége, hogy bármilyen eljárási cselekmény (tanú meghallgatás, bizonyítási eljárás, szemle stb.) történik, arról az adózót tájékoztassa, és biztosítsa annak esetleges részvételét. Az adózó minden esetben jogosult arra, hogy meggyőződjön az ellenőrzési eljárási jogosultságáról. A revizor köteles bemutatni az eljárás folytatásának alapjául szolgáló, az ellenőrzésre őt feljogosító megbízólevelet és szolgálati igazolványát.

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 (pl.: 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 észrevételt lehet tenni. Az észrevétel alapján az adóhatóság további vizsgálatokat rendelhet el, illetve amennyiben azt megalapozatlannak találja a kiadásra kerülő határozatban ezt a tény 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 eljárási jogosultságát, 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 tárni. 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

- vállalkozási 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 vállalkozási 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 vállalkozási 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 foganatosított adóeljárás 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 büntetőeljárást kezdeményez az adóhatóság. Emellett létezik kiegészítő jegyzőkönyv is, amelynek felvételére akkor kerül sor, ha az észrevételt 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 beváltáshoz 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 beváltáshoz 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 különböztként (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 (pl.: 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 kitérésével – 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 az Art. jogkövetkezmények, szankciók alkalmazását rendeli el. A jogkövetkezmények a jogi norma érvényesülését hivatottak biztosítani. Az Art. az egyes kötelezettségek megszegéséhez más és más jogkövetkezményt fűz. Az egyes jogkövetkezmények általában kizárják egymást, de vannak olyan esetek, amikor ugyanahhoz az alaphoz (pl.: 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 az Art. 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 – de legfeljebb 3 évre – 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 mindenkorai 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 ismételt 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 körülményekkel 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 körütekintéssel 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 (pl.: eljárás felfüggesztése, iratbetekintési jog korlátozása, visszatartási jog gyakorlása stb.). A határozat rendelkező részében az adóhatóság rögzíti a megállapított adókülönbözetet, 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 jogorvoslattal. Az utólagos adómegállapítás során hozott határozat elleni fellebbezés elbírálására 60 nap áll rendelkezésre. Egyéb esetekben a határidő 30 nap. A másodfokú adóhatóság a felülvizsgálat eredményeként a határozatot helyben hagyja, 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 helyben hagyja, 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.

Fizetési halasztás, részletfizetés, adómérséklés

A bevallásban bevallott, illetve az adóhatóság által határozattal megállapított adót az adózónak az esedékesség 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 (pl.: 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 (pl.: 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.

Vállalkozási tevékenységet nem folytató, általános forgalmi adó fizetésére nem kötelezett magánszemély személyijövedelemadó-bevallásában nyilatkozhat, hogy 150 ezer forintot meg nem haladó személyijövedelemadó-fizetési kötelezettségét május 20-át követően legfeljebb 6 hónapon keresztül havonként egyenlő részletben teljesíti. Ebben az esetben az adózónak nem kell további kérelmet benyújtania, és az adóhatóság sem fog további bizonyítási eljárást lefolytatni a magánszemély vagyoni helyzetét illetően, hanem a bevallás alapján a kedvezmény automatikusan megilleti az adózót. Természetesen ez esetben is igaz, hogy a részlet befizetésének nem teljesítése maga után vonja a fizetési könnyítés megszűnését.

Az Art. arra is lehetőséget ad, hogy az adózó – meghatározott feltételek fennállása esetén – adótarozásának 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.

Végrehajtás

Az esedékességig meg nem fizetett adó és a jogosulatlanul igénybe vett támogatás adótartozásnak minősül. Az esedékességet önadózaskor az egyes adónemek tekintetében az Art. 2. számú melléklete határozza meg (pl.: tárgyhót követő 20-a az áfabefizetés határideje), utólagos adómegállapításnál pedig a határozat jogerőre emelkedését követő 15. napig lehet az adót pótlékmentesen megfizetni. Az adózó folyószámláján az adóhatóság nyilvántartja az adókötelezettséget (bevallási kötelezettség, határozattal történt kötelezés stb.), illetőleg a megfizetett összegeket. Amennyiben az adózó folyószámlájának egyenlege tartozást mutat, végrehajtási eljárás keretében az adóhatóság érvényesíti követelését. Az adóhatósági végrehajtás során az Art. szabályait, háttérjogszabályként pedig a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LII. törvényt (továbbiakban: Vht.) kell alkalmazni.

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 munkaerő-piaci feltételeket úgy kell alakítani, hogy kiegyensúlyozott kapcsolat legyen a járulékok és a jogosultságok, az aktívan közreműködő foglalkoztatottak és a nyugdíjas ellátottak száma között.¹³ A fiskális fenntarthatóság biztosításának képessége azt jelenti, hogy egy kormány képes hosszú távon finanszírozni a jelenlegi és jövőbeni kötelezettségeit. A legfrissebb, a 2010 és 2060 közötti időszakra vonatkozó előrejelzések alapforgatókönyve szerint az összes életkorral összefüggő kiadás várhatóan átlagosan a GDP 3,6%-ával fog növekedni az EU 27 tagállama és 4%-ával az euró-zóna tagállamai vonatkozásában.

A jelenlegi nyugdíjrendszerek előtt álló legfontosabb kihívások:

- a társadalombiztosítási rendszerek fiskális fenntarthatóságának biztosítása;
- a nők, a fiatalabb és az idősebb munkavállalók, a munkaképes inaktívak, a mélyszegénységben élők, a romák munkaerő-piaci részvételének növelése;
- az egészségügyi rendszerek pénzügyi fenntarthatóságának biztosítása;
- a nyugdíjrendszerek pénzügyi fenntarthatóságának biztosítása;
- a nyugellátások értékének megfelelő szinten tartása;
- nyugdíjreformok végrehajtása az Európai Unióban.

A tagállamok nyugdíjpolitikai előtt álló kihívás, hogy olyan rendszereket hozzanak létre, amelyek hosszú távon fenntarthatók pénzügyileg, és tegyenek eleget a nyugdíjrendszerek alapvető céljának,

¹³ 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.

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 pénzügyi konszolidációja érdekében 2010 óta megtett intézkedések már eddig jó alapot teremtettek, jó kezdeti lépést jelentenek a társadalom előregedésével kapcsolatos problémák kezelhetőségéhez és az időskori biztonság megteremtéséhez, amely nem csupán Magyarország, hanem az egész világ számára jelentős kihívást fog jelenteni az elkövetkező évtizedekben, de ezen az úton még számos további hasonló előrevivő lépés szükséges.

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.”¹⁴ 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 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 segítségét 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

Az **Országos Nyugdíj-biztosítási Főigazgatóság** (ONYF) központi államigazgatási szerv, jogállását tekintve központi hivatal, amely a szociális és nyugdíjpolitikáért felelős miniszter irányítása alatt áll.

Az ONYF önállóan működő és gazdálkodó, az előirányzatok felett teljes jogkörrel rendelkező központi költségvetési szerv, amelynek költségvetését a Nyugdíj-biztosítási Alap költségvetése határozza meg. Az ONYF végzi a Nyugdíj-biztosítási Alap kezelését és látja el a nyugdíjágazat központi

¹⁴ Dr. habil. Szilovics Csaba: *Az igazságos és arányos közteherviselés magyarországi feltételeiről*. 65. o.

feladatait. Az ONYF élén a főigazgató áll, akit a szociális és nyugdíjpolitikáért felelős miniszter javaslatára a miniszterelnök nevez ki és ment fel.

Az ONYF központi igazgatási szervei a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság, valamint a Központi Nyugdíjnyilvántartó és Informatikai Igazgatóság. A korábbi nyugdíj-biztosítási igazgatóságok a magyar közigazgatás átfogó reformja során 2011. január 1-jétől a fővárosi és megyei kormányhivatalok szakigazgatási szerveivé váltak. A Nyugdíjfolyósító Igazgatóság nyugdíj-megállapítási és nyugdíj-folyósítási feladat-, illetve hatáskörrel rendelkezik. A Központi Nyugdíjnyilvántartó és Informatikai Igazgatóság elsőfokú nyugdíj-megállapítási feladat-, illetve hatáskörrel, továbbá központi nyilvántartási és informatikai feladat-, illetve hatáskörrel rendelkezik.

A társadalombiztosítás pénzügyi alapjai közül az Egészségbiztosítási Alap kezelését az **Országos Egészségbiztosítási Pénztár** (OEP) végzi. Az OEP az egészségbiztosításért felelős miniszter irányítása alatt működő központi államigazgatási szerv, jogállását tekintve központi hivatal. Az OEP önállóan működő és gazdálkodó, az előirányzatok felett teljes jogkörrel rendelkező központi költségvetési szerv, amelynek költségvetését az Egészségbiztosítási Alap költségvetése határozza meg. Az OEP élén a főigazgató áll, akit az egészségbiztosításért felelős miniszter javaslatára a miniszterelnök nevez ki és ment fel. Az OEP igazgatási szervei a regionális egészségbiztosítási pénztárak.

A társadalombiztosítás pénzügyi alapjai esetében a központi költségvetési támogatást a kincstár időarányosan, havi bontású finanszírozási terv szerint, a kezelőszerv elszámolása alapján folyósítja.

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 bevételét képezik, ezért elengedhetetlen a munkáltatói tb-járulékot 2012-ben felváltó szociális hozzájárulási adó, valamint az egészségügyi ellátások fedezetének kiegészítésére hivatott egészségügyi hozzájárulásra utalás. 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 Tbj. „tb-alaptörvény” jellegéből adódik, hogy nemcsak a járulékfizetés alapjául szolgáló jogviszonyok és járulékok szabályrendszerét foglalja magában, hanem a tb-ellátások és az arra jogosultak meghatározásának keretét is szolgál.

A társadalombiztosítás rendszerében nyújtott ellátások az egészségbiztosítás és a nyugdíjbiztosítás keretében vehetők igénybe (az álláskeresők ellátásai fogalmilag nem tb-ellátások).

Egészségbiztosítási ellátások:

- egészségügyi szolgáltatás;
- pénzbeli ellátások:
 - csecsemőgondozási díj,
 - gyermekgondozási díj,
 - táppénz;
- baleseti ellátások:
 - baleseti egészségügyi szolgáltatás,
 - baleseti táppénz,
 - baleseti járadék;
- megváltozott munkaképességű személyek ellátásai:
 - rokkantsági ellátás,

- rehabilitációs ellátás.

Nyugdíj-biztosítási ellátások:

- társadalombiztosítási saját jogú nyugellátás:
 - öregségi nyugdíj,
 - rehabilitációs járadék;
- 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 szerezhettek. A járulékok mértéke százalékosan meghatározott (kivétel az egészségügyi szolgáltatási járulék, ami fix összegű). A járulékfizetésnek nincs felső határa (egyedül a nyugdíjjárulék 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 munkaerő-piaci járulék; ezen belül 4% a természetbeni egészségbiztosítási járulék, 3% a pénzbeli egészségbiztosítási járulék, 1,5% a munkaerő-piaci járulék – a biztosított fizeti (a munkaerő-piaci járulék a tb-ellátásnak nem minősülő álláskereső ellátásokra nyújt fedezetet);
- havi 6930 forint (napi 231 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. A foglalkoztató, valamint az egyéni vállalkozó saját maga után bizonyos egészségre ártalmas (korkedvezményre jogosító) munkakörök esetén korkedvezmény-biztosítási járulék fizetésére is köteles, melynek mértéke 13%.

[1997: LXXX. tv. 19. §]

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 érdekképviseletet ellátó szervezet részére levont (befizetett) tagdíj, a tanulószereződés alapján ténylegesen kifizetett díj, a felszolgálási díj, a vendéglátó üzlet felszolgálójaként a fogyasztótól közvetlenül kapott borraivaló, az ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszony alapján fizetett ösztöndíj (ezeket azért emeli ki külön a törvény, mert részben vagy egészben adómentesek);
 - ha a munkavégzésért kapott jövedelem nem adóelőleg-köteles (például külföldön adóztatható), a munkaszerződésben meghatározott alpbér, illetőleg ha a munkát nem munkaviszony, hanem munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony keretében végzik, a szerződésben meghatározott díj.
- [1997: LXXX. tv. 4. § k) pont]

Járulékalapot nem képező jövedelmek

Nem képezi nyugdíjjárulék, egészségbiztosítási és munkaerő-piaci 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.

[1997: LXXX. tv. 21. §]

d) Önfoglalkoztatók járulékalapja

Az önfoglalkoztatói körben speciális járulékszabályok érvényesülnek, ugyanis a biztosított vállalkozókra a Tbj. minimális járulékalapot határoz meg, a biztosított östermelők járulékalapja pedig a minimálbérhez vagy az előző évi bevételhez kapcsolódik (és nem az aktuális jövedelemhez).

A biztosított egyéni vállalkozó vállalkozói jövedelem szerinti adózás esetén a vállalkozói kivét, átalányadózás esetén az átalányban megállapított jövedelem, a biztosított társas vállalkozó a személyes közreműködői díja (vagyis adóköteles tényleges jövedelme) után fizeti meg a járulékokat; a nyugdíjjárulék alapja azonban havonta legalább a minimálbér, az egészségbiztosítási és munkaerő-piaci járuléké pedig a minimálbér másfélszerese.

Kedvezmény, hogy a főállású (legalább heti 36 órás) munkaviszonyú vagy nappali tagozatos tanulói/hallgatói jogviszonyú vállalkozónak nincs minimum járulékalap utáni fizetési kötelezettsége; járulékaik alapja a ténylegesen elért járulékalapot képező jövedelem (kivét, személyes közreműködői díj), átalányadózó egyéni vállalkozó esetében az átalányban megállapított jövedelem, eva-adózó egyéni vállalkozó esetében az adóalap 4 százaléka.

További kedvezmény az egyéni és társas vállalkozónak, hogy nem kötelesek járulékot fizetni a minimum járulékalap után arra az időtartamra, amely alatt táppénzben, baleseti táppénzben, terhességi-gyermekágyi segélyben, gyermekgondozási díjban, gyermekgondozási segélyben, gyermeknevelési támogatásban, ápolási díjban részesülnek (kivéve, ha a gyermekgondozási segély vagy ápolási díj folyósítása alatt vállalkozói tevékenységet személyesen folytatnak), vagy ügyvédként,

szabadalmi ügyvivőként, közjegyzőként kamarai tagságukat, illetve egyéni vállalkozói tevékenységüket szüneteltetik.

[1997: LXXX. tv. 27–29. §, 31. § (4)]

Az olyan mezőgazdasági őstermelő, akinek az e tevékenységből származó, tárgyévet megelőző évben elért bevétele nem haladja meg az Szja tv. szerinti mezőgazdasági kistermelőre vonatkozó bevételi értékhatárt (8 millió forintot), kedvező szabályok szerint fizet járulékot: az őstermelői tevékenységből származó, tárgyévet megelőző évi bevételenek 20 százaléka után 4 százalék természetbeni egészségbiztosítási járulékot és 10 százalék nyugdíjjárulékot fizet. E kistermelő egészségügyi szolgáltatásra jogosult, és nyugdíjalapja arányosabb kisebb (a bevétel 6 százalékában van meghatározva).

Ha az őstermelő a kistermelői bevételi értékhatárt a tárgyévet megelőző évben túllépte – vagy a tárgyévet megelőző évben egyáltalán nem minősült őstermelőnek (a tárgyévben kezdő) –, a minimálbér után 7 százalékos egészségbiztosítási járulékot és 10 százalék nyugdíjjárulékot köteles fizetni.

[1997: LXXX. tv. 30/A. §]

e) Járulékkedvezmények

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

Munkaerő-piaci járulékot csak a munkaviszony, egyéni vagy társas vállalkozói jogállás alapján létrejött biztosítás keretében kell fizetni, a többi jogviszonyban nem. Nem fizet munkaerő-piaci 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.

[1997: LXXX. tv. 25. §, 25/A. §]

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 (ami kedvezményezett eltartottanként, egy és kettő eltartott esetén havi 62.500 forint, legalább három eltartott esetén havi 206.250 forint).

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 16 százaléka (az adóalapból nem érvényesített családi

kedvezmény adótartalma), de legfeljebb a biztosított által fizetendő 4 százalékos természetbeni, 3 százalékos pénzbeli egészségbiztosítási járulék és 10 százalékos nyugdíjjárulék együttes összege.

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

[1997: LXXX. tv. 24/A. §, 24/B. §]

f) 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.

[1997: LXXX. tv. 15. § (1)]

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.

[1997: LXXX. tv. 36. §, 37. §]

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

g) 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, de legalább a minimálbér, a nyugdíjjárulék mértéke 34 százalék.

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 résznyugdíjhoz előírt 15 év szolgálati idő elérése céljából legfeljebb 5 év szolgálati időt kíván megvásárolni; ez esetben a nyugdíjjárulék alapja a minimálbér.

[1997: LXXX. tv. 34. §]

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.

[2003: XCII. tv. 16. § (4)]

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.

[2003: XCII. tv. 31. § (2)]

A Tbj. nyilvántartási és járulékmegállapítási kötelezettségeket határoz meg az alábbiak szerint:

A foglalkoztató a biztosítottakról, az egyéni vállalkozó a saját biztosításával összefüggő adatokról köteles olyan nyilvántartást vezetni, amely tartalmazza a biztosított nevét és személyi adatait, társadalombiztosítási azonosító jelét, a foglalkoztató adatait, a biztosítási időre vonatkozó adatokat, a biztosítottól levont járulékok alapját és összegét.

A foglalkoztató a tárgyévét követő év január 31-éig köteles a nyilvántartás adataival egyező igazolást kiadni a biztosított részére a tárgyévben fennállt biztosítás időtartamáról, a levont járulékok összegéről és azok alapjáról (a biztosítással járó jogviszony év közben történő megszűnése esetén az igazolást soron kívül kell kiadni).

A foglalkoztató a biztosítottak a tárgyhónapban kifizetett (juttatott) jövedelem, az egyéni vállalkozó a saját járulékalapja alapján köteles a járulékokat megállapítani, a foglalkoztató köteles azokat a biztosítottól levonni. A megállapított tárgyhavi járulékot az adózás rendjéről szóló törvény alapján a tárgyhónapot követő hónap 12-éig kell bevallani és megfizetni az állami adóhatóságnak.

A foglalkoztató a tárgyhavi jövedelem kifizetésével egyidejűleg írásban tájékoztatja a biztosítottat a jövedelméből levont járulékokról.

[1997: LXXX. tv. 46. §, 47. §, 50. §]

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.¹⁵

2.4.7. EGYÉB JÁRULÉKOK

Nemcsak a szociális hozzájárulási adó kedvezményekről, hanem általánosságban a tb-járulékok rendszeréről is elmondható, hogy egyre „sokszínűbb” a szabályozás. Ennek oka, hogy járulérendszeret 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 járulékot (helyesebben adót) fizetnek a „katások” és a „kivások” a kisadózó vállalkozások tételes adója, illetve a kisvállalati adó formájában (az előbbi az összes járulékot kiváltja, az utóbbi csak a munkáltatói terheket). E közterhek – elnevezésükhöz hűen – a központi költségvetés bevételeit képezik, vagyis nem közvetlenül az Egészségbiztosítási Alapba vagy a Nyugdíj-biztosítási Alapba folynak be. 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).

a) Egészségügyi hozzájárulás

Az egészségügyi hozzájárulási kötelezettséget az egészségügyi hozzájárulásról szóló 1998. évi LXVI. törvény szabályozza. Az egészségügyi hozzájárulás (röviden: eho) adójellegű fizetési kötelezettség, de közvetlenül az Egészségbiztosítási Alap bevétele; célja az egészségügyi szolgáltatások finanszírozásához szükséges források kiegészítése. Az eho százalékosan meghatározott (2010-ig volt fix összegű, tételes formája is), alapját az adóköteles jövedelmek egy része képezi.

Ehót az adózás rendjéről szóló törvény szerinti kifizetőknél, munkáltatóknál kell fizetniük a Tbj. szerinti belföldi személyeknek juttatott olyan adóköteles jövedelmek után, amelyek nem képezik tb-járulék vagy szociális hozzájárulási adó alapját. A természetes személyek a nem munkatevékenységből származó – jellemzően külön adózó – egyes jövedelmeik után fizetnek ehót.

b) Magánszemélyeket terhelő 14 százalékos eho

A magánszemély az általa megszerzett

- vállalkozásból kivont jövedelem (Szja tv. 68. §);
- értékpapír-kölcsönzésből származó jövedelem (Szja tv. 65/A §);
- osztalék (Szja tv. 66. §), vállalkozói osztalékalap (Szja tv. 49/C §);
- árfolyamnyereségből származó jövedelem (Szja tv. 67. §);
- ingatlan bérbeadásából [Szja tv. 16. § (1) bekezdés] származó, egymillió forintot meghaladó jövedelem esetén a teljes összeg után fizet 14 százalékos mértékű egészségügyi hozzájárulást.

¹⁵ 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. §

E fizetési kötelezettségnek 450 ezer forint az éves felső határa, amibe beszámítanak a biztosítási jogviszonyban megfizetett természetbeni és pénzbeli egészségbiztosítási járulékok, valamint az egészségügyi szolgáltatási járulék is.

[1998: LXVI. tv. 3. § (3) bekezdés]

c) Magánszemélyeket terhelő 6 százalékos eho

2013. augusztus 1-jétől a Tbj. szerinti belföldi magánszemélyeknek 6 százalékos mértékű egészségügyi hozzájárulást kell fizetniük:

- az Szja tv. 65. §-a szerinti kamatjövedelem adóalapként meghatározott összege után (az adómentesnek minősülő kamatjövedelem vagy kamat kivételével);
- az Szja tv. 67/B. §-a szerint (tartós befektetésből) megállapított lekötési hozam után, ha a tartós befektetési szerződés szerinti lekötés megszakítására a hároméves lekötési időszak utolsó napját megelőzően kerül sor.

Nem terheli egészségügyi hozzájárulás

- a kamatjövedelmet, amely után az adó mértéke 0 százalék;
- az Szja tv. szerinti EGT-állam által kibocsátott, forintban jegyzett, hitelviszonyt megtestesítő értékpapír után fizetett kamattal, hozammal összefüggésben megállapított vagy az ilyen értékpapír beváltásakor, visszaváltásakor, valamint átruházásakor megállapított kamatjövedelmet;
- az olyan kollektív befektetési értékpapír után fizetett kamattal, hozammal összefüggésben vagy a kollektív befektetési értékpapír beváltásakor, visszaváltásakor, valamint átruházásakor megállapított kamatjövedelmet, amely esetében az értékpapír tulajdonban tartásának időszakában a kollektív befektetési értékpapírt kibocsátó szervezet szabályzatában (vagy más hasonló, a befektető által megismerhető belső szabályában) meghatározottak szerint a szervezet befektetése legalább 80 százalékos arányban tartalmaz EGT-állam által kibocsátott, forintban jegyzett értékpapírt.

[1998: LXVI. tv. 3/A. §]

d) Kifizetői százalékos eho

27 százalékos mértékű egészségügyi hozzájárulás fizetésére köteles a kifizető az alábbi jövedelmek után:

- az összevont adóalapba tartozó jövedelemnél az adó(adóelőleg)alap számításánál figyelembe vett jövedelem;
- a külön adózó jövedelmek közül a béren kívüli juttatásnak nem minősülő egyes meghatározott juttatások (Szja tv. 70. §) adóalapként meghatározott összege és a kamatkedvezményből származó jövedelem adóalapként meghatározott összege.

Kifizető hiányában vagy ha a kifizető az adó, adóelőleg alapját képező jövedelem után adót, illetve adóelőleget nem köteles megállapítani, a jövedelmet szerző magánszemély köteles megfizetni a 27 százalékos ehot.

Mentesül a százalékos egészségügyi hozzájárulás alól az a jövedelem, amely után tb-járulékot vagy szociális hozzájárulási adót kell fizetni, ebből következően a kifizetői ehot jellemzően az Szja tv. szerinti egyéb jövedelmek után kell fizetni.

Speciális szabály, hogy a kifizetőt terhelő százalékos eho mértéke 14 százalék a béren kívüli juttatások után.

[1998: LXVI. tv. 3. § (1), (4), (5)]

Általános szabály azonban, hogy a Magyarországon kívüli EU-, illetve EGT-tagállamban vagy Svájcban biztosított természetes személyeknek, illetve kifizetőiknek nem kell ehó fizetniük. E mentesség indoka az, hogy európai uniós jogi szempontból az eho a tb-járulékkal esik egy tekintet alá, azaz rá is vonatkozik a kettős járulékfizetés tilalma.

[1998: LXVI. tv. 5. § (3)]

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. A költségvetés pénzügyi terv, hiszen célja a költségvetési gazdálkodás adott időszakban történő tervszerű folytatása, kereteinek meghatározása, vagyis a költségvetési időszakban ellátandó valamennyi közfeladat összefoglalása, valamint azok minden költségvetési bevételének 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 szabályokat¹⁶ állapítják meg.

„Szűkebb értelemben az államháztartás központi költségvetése egy különleges törvény. Specialitása abból származik, hogy a törvény időhatálya egy meghatározott terminusra, a költségvetési évre vonatkozik. Sajátossága még az is, hogy az e törvényben foglaltaktól el lehet térni, ezt nem szankcionálja a jogrend. Ez alapvetően a pénzügyi terv jellegével magyarázható.”¹⁷

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

¹⁶ 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.

¹⁷ Dr. habil. Szilovics Csaba: *Az államháztartás pénzügyi jogi rendszere*. Janus Pannonius Tudományegyetem, Pécs, 1997, 26. o.

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.¹⁸ 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 abszolút érvényesülése nem lehetséges, szerepük az, hogy követendő elvként működjenek. Az alapelvek érvényesítésének vannak jogi garanciái. Az alapelvek érvényesítését szolgáló 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.

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 jövedelemcentralizáció 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

¹⁸ 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 terveciklusra 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, amellyel konszenzussal dönt az Európai Tanács (ilyen például a 2007–2013 „pénzügyi perspektíva” is). A hétéves keret irányszámait alapján azután a naptári évekre külön készül költségvetés, amelyről az európai uniós költségvetési eljárás keretében a Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament együttműködésével évente döntenek.

letéteményeseként írja elő a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettség szabályait, és szedi be a bevételeket, valamint **magánjogi jellegű** bevételeket, amelyekre az állam mint 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 kivételtől¹⁹ 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 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.²⁰ 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 rendszerváltozás óta eltelt évek során azonban jelentős arányváltozást figyelhettünk meg a bevételi szerkezetben. Követve a nemzetközi trendeket, erőteljesen nőtt a közvetett adók, különösen az áfa aránya, visszaszorult a jövedelmeket terhelő adók részesedése (társasági adó, személyi jövedelemadó).

A közpénzek megközelítőleg fele a központi költségvetésen folyik keresztül. A fogyasztáshoz kapcsolt adók és a társaságiadó-bevételek teljes egészében, a személyi jövedelemadóból származó bevételek – a helyi önkormányzatoknak átadott rész kivételével – a központi költségvetés bevételét képezik. Ebből következően a bevételi arányok elmozdulásának az államháztartás egészében megfigyelhető

19 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.

20 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.

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 %). 2010-től a Magyar Kormány közteherviselésbe vonta a nemzetközi vállalatokat és kereskedelmi bankokat, így a tőlük származó adók a magyar költségvetés meghatározó tételei lettek.²¹

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 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 COFOG²² az ENSZ által kidolgozott nemzetközi szabvány, amit a GFS²³ is követ. Az államháztartási információs rendszer (ÁHIR) 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 törvényben 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 pénzáadások (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 pénzáadások).
- **Kölcsönök nyújtása** (pl.: állami vállalatoknak).

21 Lásd részleteiben: Magyarország 2014. évi költségvetéséről szóló CCXXX. törvény főbb számadatait.

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

23 Government Financial Statistics (kormányzati pénzügyi statisztikai rendszer).

c) Az államháztartási mérleg

Az államháztartás alrendszerének 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 pénzeszegeket. Ugyanakkor a helyi önkormányzatok kiadásai egy részét az Egészségbiztosítási Alaptól átvett pénzeszközökből fedezik, az államháztartás intézményei alkalmazottaik után társadalombiztosítási járulékot fizetnek, és így tovább.

Ezek a „halmozódások” az államháztartás méretét a valóságosnál nagyobbak mutatják, ezért ha tényleges terjedelméről akarunk képet kapni, az alrendszerek közötti pénzmozgásokat ki kell szűrniük. 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 lehet megítélni, hogy a gazdaságban keletkezett jövedelem mekkora hányadát központosítja és vonja be az újraelosztásba az állam.

Ezt mutatja a konzolidált bevételeknek a GDP-hez viszonyított aránya, más néven centralizációs ráta, valamint a GDP százalékában kifejezett konzolidált 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 országaiban 30–60% között szóródik. Míg például az USA-t a 30%-hoz közeli 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 magyar állami kiadások terjedelmében szerepe van az állami gazdálkodás múltból örökölt gyengéinek is. Az elmúlt években a közkiadások ésszerűsítésére, a felelős költségvetési gazdálkodás kialakítására számos törvény és intézkedés született.

A költségvetés bevételeinek és kiadásainak mérlegszerű szembeállítása révén adódó deficit GDP-arányos mértéke 2010-től folyamatosan 3 százalék alá került. Ebben meghatározó jelentősége van a közteherviselés intézménye kiterjesztésének. Éves szinten a nemzetközi vállalatok és bankok több mint 600 milliárd forint adót fizetnek. Egyidejűleg a személyi jövedelemadó százalékos kulcsának mérséklése, továbbá szociálpolitikai kedvezmények szja-törvénybe iktatásával a lakosság éves szinten mintegy 600–700 milliárd forint többletjövedelemhez 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 ELFOGADÁSA²⁴

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.

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 határozza meg 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.²⁵ 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 járulékbévételek, 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 eurózóna fokozódó pénzügyi instabilitása, illetve a régiók 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 év március 31-éig 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

²⁴ A 2016-os költségvetési törvény előkészítése már 2015 nyarának elejére 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.

²⁵ Alaptörvény 36. cikk (1) bekezdés.

kialakításával kezdődik, és az olyan fő mutatókra irányul, mint amilyen a GDP²⁶, a fogyasztói árindex²⁷ vagy a folyó fizetési mérleg²⁸. 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 tervezhető létszám- és béralakulást, a dologi költségek növekedésének mértékét és számos egyéb, a tervezéshez szükséges iránymutatást. A fejezetet irányító szerv vezetői megtervezik az adott fejezetbe sorolt költségvetési szerv, központi kezelésű előirányzat és fejezeti kezelésű előirányzat, valamint az elkülönített állami pénzalap és társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak bevételeit, kiadásait. **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, nullabázisú tervezésről, programtervezésről és 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.²⁹ 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

26 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 árváltozásoktól 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 a GDP 2–5%-os évi növekedési ütemet ért el.

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

28 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.

29 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 költség a feladat ellátásának.

	Határidő	Feladat	Felelős
A költségvetési évet megelőző év	Június 30.	Az államháztartásért felelős miniszter június 30-ig kidolgozza és az általa vezetett minisztérium honlapján közzéteszi a központi költségvetési tervezés részletes ütemtervét, kereteit, tartalmi követelményeit, így különösen a tervezés során érvényesítendő számszerű és szabályozási követelményeket, a tervezéshez használt dokumentumokat, módszertani elveket, felvetéseket és paramétereit, továbbá az előírt adatszolgáltatások teljesítésének módját.	Államháztartásért felelős miniszter
		A fejezetet irányító szerv a közzétett tájékoztatóban meghatározottak alapján megtervezi és egyezteti az államháztartásért felelős miniszterrel az általa irányított fejezetbe sorolt költségvetési szerv, központi kezelésű előirányzat és fejezeti kezelésű előirányzat, valamint az elkülönített állami pénzalap és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai tervezett bevételeit és kiadásait.	
		A kormány évente legalább két alkalommal – az aktuális és a következő három évre vonatkozóan – makrogazdasági/költségvetési előrejelzést készít, és azt, valamint annak módszertanát nyilvánosságra hozza. A költségvetési tervezésnek az így készült legfrissebb előrejelzésen kell alapulnia. Az előrejelzések részletszabályait és a közzététel módját a kormány rendeletben szabályozza.	Kormány
		A kormány a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatot a Stabilitási törvény szerint egyezteti a Költségvetési Tanáccsal.	Kormány
	Október 15.	A kormány benyújtja a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatot az Országgyűlésnek.	Kormány
	November 30.	Az Országgyűlés meghatározza a költségvetési fejezetek bevételi és kiadási főösszegét, valamint a központi költségvetés költségvetési egyenlegét.	Országgyűlés
	December 31.	A központi költségvetésről szóló törvény elfogadása.	Országgyűlés
	A költségvetési év	Január 10.	A kincstári költségvetés elkészítése.
Február 28.		Az elemi költségvetés elkészítése.	Fejezetet irányító szerv vezetője
A költségvetési év során		A fejezeti kezelésű előirányzatok kezelésével, felhasználásával kapcsolatos szabályok meghatározása.	Fejezetet irányító szerv vezetője
A költségvetési évet követő év	A költségvetési évet követő hatodik hónap utolsó napja	A zárszámadási törvény tervezetének megküldése az Állami Számvevőszéknek.	Kormány
	A költségvetési évet követő nyolcadik hónap utolsó napja	A zárszámadási törvényjavaslat benyújtása az Országgyűlésnek.	Kormány

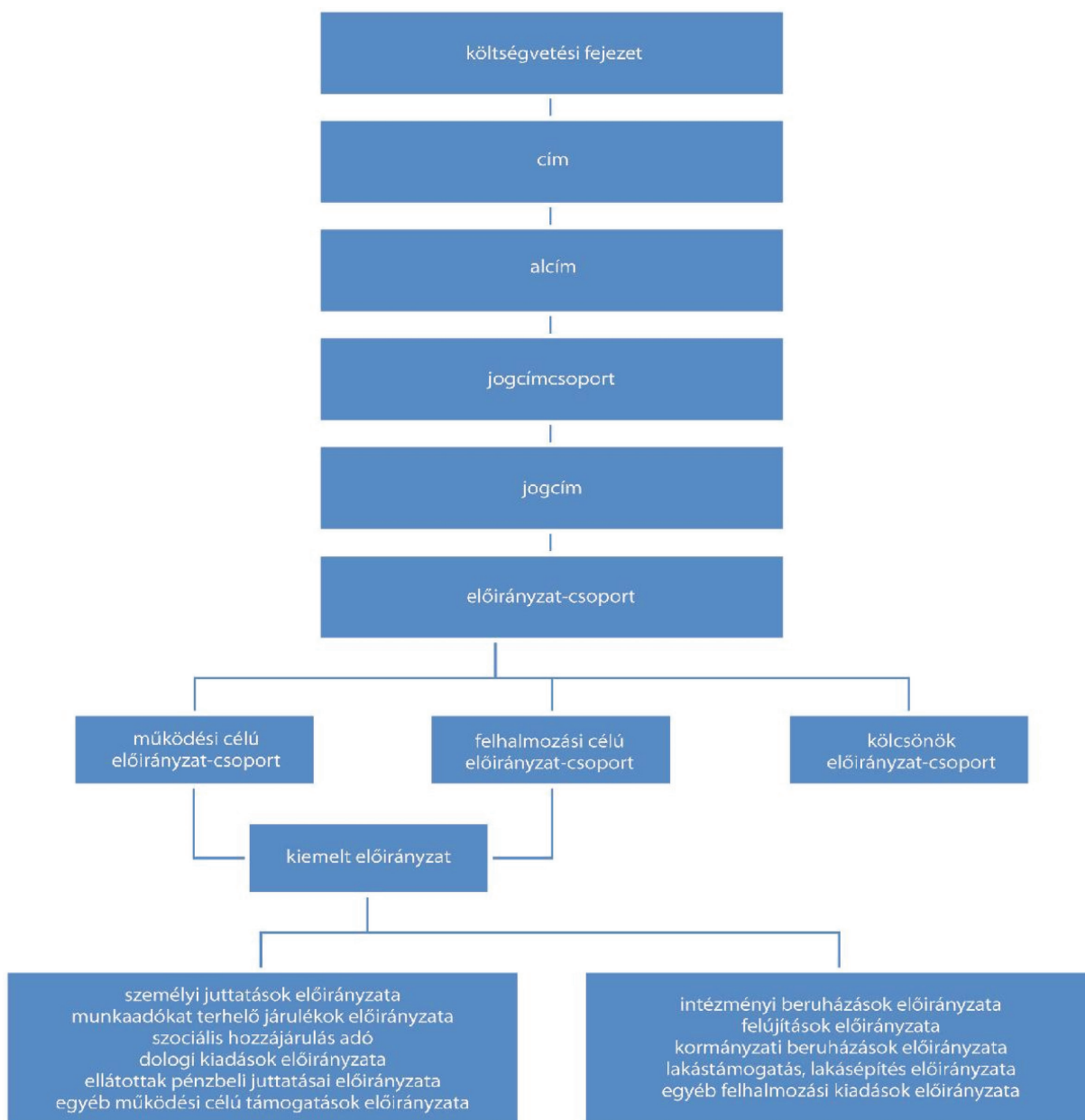
a **költségfinanszírozás** módszere, amelynek alkalmazásakor a feladatokat költségelemekre bontják, megvizsgálják, milyen költségelemből tevődnek össze, és mekkora a legkisebb összeg, amiből az így meghatározott feladatok elláthatók. A **bázisalapú tervezés** – a már említett módon – az előző év előirányzataira 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 **programköltségvetés** 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 **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.

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 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 (pl.: az Országgyűlés, a Köztársasági Elnökség, az Alkotmánybíróság, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az Állami Számvevőszék, a bíróságok, az ügyészség) és a minisztériumok költségvetési fejezetein kívül az elkülönített állami pénzalapok, illetve a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai alaponként, a helyi önkormányzatok támogatásai külön fejezetben jelennek meg. A **költségvetési fejezetek** szabályozási és szervezeti szempontból összekapcsolódó **címekre tagolódnak**, ezek alkotják a központi költségvetésről szóló törvény címrendjét. A költségvetési cím a fejezeten belül tovább részletezett előirányzatok összességét tartalmazza. A költségvetési fejezeteken belül költségvetési címet alkotnak a költségvetési szervek és azok területileg szétagoltan működő, de azonos alaptervekenységet 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 **október 15-ig 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 javaslatlételben. 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. **A tárgyalás és a határozathozatal két szakaszban zajlik**, ehhez igazodik az általános vita, valamint a kétfordulós részletes vita. **Az első szakaszban az Országgyűlés a törvényjavaslat általános vitáját folytatja le**, majd **a részletes vitában azokat a módosító javaslatokat tárgyalja**, amelyek érintik a bevételek és kiadások fejezetenkénti főösszegeit, a hiány vagy a többlet mértékét. Az Országgyűlés költségvetési ügyekkel foglalkozó bizottsága javaslatot tesz a költségvetési fejezetek bevételi és kiadási főösszegére, a hiány vagy a többlet mértékére, amiről az Országgyűlés november 30-ig vita nélkül határoz. **A tárgyalás második szakasza az Országgyűlés költségvetési ügyekkel foglalkozó bizottságának tájékoztatását követő részletes vita újbóli megnyitásával** veszi kezdetét. Ebben a szakaszban olyan kapcsolódó módosító indítványok nyújthatók be, amelyek a költségvetési fejezeten belüli vagy a költségvetési fejezetek közötti előirányzat-átcsoportosítást tartalmaznak, de a költségvetési fejezetek bevételi és kiadási főösszegét, a hiány vagy a többlet mértékét nem változtatják meg. Az újból lefolytatott részletes vita után kerül sor a törvényjavaslathoz korábban benyújtott, a költségvetési fejezetek bevételi és kiadási főösszegét, a hiány vagy a többlet mértékét nem érintő módosító javaslatok, továbbá az újabb, kapcsolódó módosító javaslatok bizottsági megtárgyalására, majd az azokkal kapcsolatos határozathozatalra. Az érdemi munka nagy része az országgyűlési bizottságokban zajlik, ahol a kormányt az államháztartásért felelős miniszter képviseli.

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.³⁰ Ez annyiban különbözik a korábban a jogrendszerünk által ismert indemnitás intézményétől, hogy ebben az esetben 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.

³⁰ Alaptörvény 36. § (7) bekezdése.

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 rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalékkal³¹;
- a központi költségvetés egyenlegének vagy az államadósság tervezett értékének kedvezőtlen alakulása esetén a központi költségvetés előirányzatait – az Áht.-ban meghatározott kivételekkel³² – zárolhatja, csökkentheti, törölheti;
- 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 vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ennek következményei elhárítása céljából az Áht.-tól eltérő átmeneti intézkedéseket hozhat.

A kormány mellett a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtása során jelentős szerep jut a fejezetet irányító szerv vezetőinek is. A központi költségvetésről szóló törvény elfogadását követően ugyanis ők állapítják meg a fejezetbe tartozó költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok kincstári költségvetését, elemi költségvetését és miniszteri rendeletben szabályozzák a fejezetbe tartozó fejezeti kezelésű előirányzatok³³ kezelésével, felhasználásával kapcsolatos rendelkezéseket.

A kincstári költségvetés kiemelt előirányzatok szerinti bontásban tartalmazza a fejezetbe tartozó költségvetési szerv és fejezeti kezelésű előirányzat költségvetési bevételeit/kiadásait, míg az elemi költségvetés a kincstári költségvetésben megállapított költségvetési bevételek/kiadások közzgazdasági tartalom szerinti további részletezését tartalmazza.

31 Az Áht. az előre nem tervezhető kiadások fedezésére tartalékképzési kötelezettséget ír elő. A tartalékok között az Áht. alapján megkülönböztetünk rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalékokat, céltartalékokat és fejezeti általános tartalékokat. 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 tartalékokat 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.

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

33 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.

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 előirányzat-maradványáról 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 bevételek beszedésére és a költségvetési kiadások teljesítésére irányuló pénzügyi lebonyolítási feladatokat lát el.

Ennek során a költségvetési kiadásokhoz kapcsolódóan likviditási és előirányzat-fedezeti, valamint alakí, formai és pénzügyi ellenőrzést végez. A kincstár az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szerv részére – a köztartozások összegének, legfeljebb a megnyitandó keret 50%-ának zárolását követően – 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 terhére³⁴ teljesíti. Utalványozásnak minősül a kiadási előirányzatok terhére történő kifizetés elrendelése és a kifizetés teljesítésére való utasítás. Az utalványozást mindig megelőzi³⁵ 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 vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szerv az államháztartásért felelős miniszter – előzetes engedélyével 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

34 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.

35 Ez alól kivétel az olyan kifizetés, amelynek értéke nem éri el a százezer forintot, pénzügyi szolgáltatás igénybevételeéhez 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.

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.³⁶ Az összesség, 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 csökkenti a kiadási előirányzat szabad keretét).

A kincstár az államháztartás önkormányzati alrendszerében 1996 óta, az államháztartás központi alrendszerében 2007 óta 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.

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 kincstárban fizetési számlát vezetni köteles szervezetek köre folyamatosan bővül. A jelentősebb kincstári körbe tartozó szervezetek a következők:

- Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, valamint Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa;
- Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap;
- Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.;
- Diákhitel Központ Zrt.;
- Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap;
- Nemzeti Eszközkezelő Zrt.

A kincstári kör fizetési számlái – a lakásépítés/lakásvásárlás munkáltatói támogatására szolgáló számla, a nemzetbiztonsági szolgálatok alapfeladatai ellátásához nélkülözhetetlen speciális kiadások

36 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 építetők fedezetbiztosítási számláról történő kifizetéseket.

teljesítéséhez szükséges számla – a kincstár engedélye esetén a hitelintézetnél vezetett devizaszámla kivételével kizárólag a kincstárnál vezethetők. A kincstárban kötelesek továbbá fizetési számlát vezetni a térségi fejlesztési tanácsok, a megyei önkormányzatok és hivatalaik, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, valamint annak Médiatanácsa, a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap, a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt., a Diákhitel Központ Zrt., a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap, a Nemzeti Eszközkezelő Zrt., az Országgyűlés. Továbbá a kormány és a megyei önkormányzat által alapított közalapítvány, az olyan nonprofit gazdasági társaság, amelyben az állam legalább többségi befolyással rendelkezik, valamint a Nemzeti Üdülési Szolgálat. Ezek a szervezetek hitelintézetnél forintban vezetett fizetési számlával – a lakásépítés, lakásvásárlás munkáltatói támogatására szolgáló számla kivételével – nem rendelkezhetnek. 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 és a helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, valamint megbízásuk esetén a helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat költségvetési szervei 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) 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 **család-támogatási és fogyatékosági ellátások** megállapítását, **finanszírozását**. A kincstár **működteti a központosított illetmény-számfejtési rendszert**, valamint az ehhez kapcsolódó adó- és járulékel-számolás 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 és a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalon 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 hatályos rendszer alapján azonban a zárszámadás ilyen valódi funkciója háttérbe szorul, a kormány beszámolójának elfogadása ugyanis pusztán formalitássá alakul, a felmentvény megadásának hiánya pedig gyakorlatilag elképzelhetetlen. Egyébként erre vonatkozó jogszabályi hiátus áll fenn.

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

Mind az állami számvevőszéki, mind a kormányzati ellenőrzésekben a normakövető, jogszabályi megfelelésre koncentrálnak, mellette 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** úgy, hogy annak a költségvetési évet megelőző évhez viszonyított növekedési üteme ne haladja

meg a költségvetési évre várható infláció és bruttó hazai termék reál növekedési üteme felének a különbségét. 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 hosszú távon 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 adósságcsökkentésnek 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 adósság szabály 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 felfüggeszhető.

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.

Az államadósság alakulásának kontrollját továbbá olyan intézmények is szolgálják, mint például a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezet és a helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat által vállalt adósság **hozzájáráshoz való kötése**. E hozzájárulás megadására a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezet esetében az államháztartásért felelős miniszter, a helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat esetében a kormány jogosult. Az Alaptörvény N) cikk (3) bekezdése alapján ugyanis a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvének érvényesítésére a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezet és a helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat is köteles.

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 főfelügyelői, felügyelői** és az önkormányzati biztosi rendszert is. Költségvetési főfelügyelő, felügyelő a Kormány irányítása alá tartozó fejezetnek a fejezetet irányító szervéhez és a fejezethez tartozó költségvetési szervekhez rendelhető ki; önkormányzati biztos pedig a helyi önkormányzat által irányított költségvetési szervhez. A költségvetési főfelügyelőt, felügyelőt az államháztartásért felelős miniszter, az önkormányzati biztost pedig a helyi önkormányzat jelöli ki. Mindhárom intézmény közös jellemzője, hogy feladata a takarékos, hatékony költségvetési gazdálkodás segítése, a költségvetési gazdálkodási folyamatok költségvetési ellenőrzése és a pazarló, megalapozatlan, fedezet hiányában történő kifizetések megakadályozása. Lényegi különbség azonban, hogy míg a költségvetési főfelügyelő, felügyelő reparatív jellegű tevékenységet végez, addig az önkormányzati biztos a már bekövetkezett fizetésképtelenség következményeinek enyhítésére vonatkozó és további mélyülését megakadályozó feladatot lát el. Ezt jól jelzik a kirendelésükhöz szükséges törvényi feltételek is. A költségvetési főfelügyelő, 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. Az önkormányzati biztos kirendelését azonban tartalmi feltételhez köti: a költségvetési szervnek vagy időn túli tartozásállománnyal kell rendelkeznie, vagy egy meghatározott mértéket kell meghaladnia.³⁷ Látjuk tehát, hogy lényegében azonos céllal (a költségvetési gazdálkodás hatékonyságának biztosítása), de eltérő feladatokkal ruházta fel az Áht. a költségvetési főfelügyelőt, felügyelőt és az önkormányzati biztost.

Amíg ugyanis a költségvetési főfelügyelő, felügyelő alapvetően a kötelezettségvállalásra irányuló eljárásokra, a költségvetési szerv kezelésében lévő közpénz felhasználásával összefüggő adatra, a költségvetési tervezéssel, gazdálkodással, ellenőrzéssel, beszámolással kapcsolatos belső szabályzatra és intézkedésre vonatkozó javaslattételi/véleményezési jogokkal rendelkezik, az önkormányzati biztos erős jogosítványokat kap a költségvetési szerv költségvetési gazdálkodása tekintetében. A tartozásállomány fennállásáig ugyanis csak az önkormányzati biztos ellenjegyzésével vállalható kötelezettség és rendelhető el utalványozás. Köteles továbbá figyelemmel kísérni a költségvetési szerv tervezését, gazdálkodását, beszámolását és jogszabályban meghatározott feladatainak ellátását; feltárni azokat a körülményeket, amelyek a tartós fizetésképtelenséghez vezettek; intézkedési tervet készíteni a tartozásállomány felszámolására vonatkozóan; az ehhez szükséges előirányzat-átcsoportosítást, egyeztető tárgyalást kezdeményezni.

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

37 Bővebben: prof. dr. Lentner Csaba: Közpénzügyek és államháztartástan. 2013, Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó, 2013, 10. fejezet.

jelenti, hogy mindez egyaránt érinti az államháztartási rendszer egészének, valamennyi költségvetési szervnek a folyó költségvetési évhez 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-hatékonysági ellenőrzést.

Az államháztartási kontroll alaphelyzetben három pillérre épül:

- külső ellenőrzésre,
- kormányzati szintű ellenőrzésre,
- az államháztartási belső kontroll rendszerekre.³⁸

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 fölérendeltségről, de tudni kell, hogy milyen ügyet, ügýtípust 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 külső ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat, míg az utóbbi a kormányzati ellenőrzéssel kapcsolatos feladatokat látja el. Alapvető feladatuk – az Áht. alapján – az államháztartás pénzeszközeivel, illetve a nemzeti vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás biztosítása.

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.

³⁸ Prof. dr. Lentner Csaba: Közpénzügyek és államháztartástan. Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó, 2013, 10. fejezet.

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.

2010 után az Állami Számvevőszék ellenőrzési módszertana megújult, előtérbe kerültek az államháztartás reális helyzetét feltáró vizsgálatok és a teljesítményellenőrzés. 2011-től megteremtődött a jogszabályi háttér az önkormányzatok tulajdonában álló közüzemi vállalatok számvevőszéki ellenőrzéséhez is. Az Állami Számvevőszék jelentős mértékben hozzájárult a költségvetés stabilizálásához. Az önkormányzatok körében végzett 2011. évi pilot ellenőrzése nagyban megalapozta az önkormányzati adósság konszolidációját. Az ÁSZ vizsgálta a 2008-as magyar államcsődmentés körülményeit, amelynek során lesújtó véleményt fogalmazott meg a 2010 előtti kormányzati pénzügypolitikáról.³⁹ 2013-tól – a sikeres fiskális konszolidáció megtörténtét követően – az ÁSZ ellenőrzési tevékenysége a közpénzfelhasználás hatékonyságára koncentrált, költségvetési gazdálkodói szinteken (egyetemek, közüzemi szolgáltatók teljesítményértékelése).

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 miniszterelnök a Miniszterelnökségen működő jogi ügyekért felelős államtitkár (a továbbiakban: államtitkár) útján látja el. A KEHI fejezeti jogosítványokkal felruházott költségvetési szerv, amelynek költségvetése a Miniszterelnökség fejezetén belül önálló címet képez. A KEHI élén **elnök** áll, akit az államtitkár javaslatára a **miniszterelnök nevez ki és ment fel**. A KEHI elnökét – feladatai ellátásában – elnökhelyettesek segítik, akiket a KEHI elnökének javaslatára az államtitkár nevez ki és ment fel.

A KEHI ellátja a kormányzati ellenőrzési szerv törvényben meghatározott feladatait, valamint a kormányzati ellenőrzésre vonatkozó politika érvényesítésével kapcsolatosan jogszabályban vagy közjogi szervezetszabályozó 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;

³⁹ Lásd: prof. dr. Lentner Csaba: Közpénzügyek és államháztartástan. Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó, 2013, 10. fejezet.

- a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapnak átadott portfóliókkal kapcsolatos gazdálkodás jogszerűségének ellenőrzése céljából a magánnyugdíjpénztárak és szervezetek portfólióátadást megelőző működését, gazdálkodását;
- az Összefogás az Államadósság Ellen Alap gazdálkodása 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 hajtják végre. Az elszámoltatási 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 elszámolásokat megfelelőségét, a beszámolókat valódiságát;
- a vizsgált folyamatokkal kapcsolatban megállapításokat, következtetéseket és javaslatokat megfogalmazni a kockázati tényezőkről, 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 szervezeteikön 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 maradnak⁴⁰ 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 érték-

40 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 lehetőséget a kereskedelmi és befektetési banki tevékenységek együttes végzésének.

tőzsdék. 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.**⁴¹ A nagy szervezeti méretből azonban nagy bajok is származhatnak, amint azt a 2007–2009-es nemzetközi pénzügyi válság megmutatta: a hatalmas méretű befektetési bankok vagy csődbe mentek, vagy állami védelmet kértek, illetve átalakultak kereskedelmi bankká. A 2007 után kibontakozó pénzügyi zavarok az USA-ban egy sor befektetési és kereskedelmi bank csődjéhez vagy átalakulásához vezettek. Emiatt megerősödőben 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 ún. 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 között milyen jellegű és lejáratú ügyletek kötődnek, **a pénzügyi piac szokásosan két részre osztható:** a **pénzpiac**on a pénzügyi műveletek időtartama és a gazdasági tartalma alapján a rövid (egyévesnél rövidebb) lejáratú kölcsöntőkék forognak, míg a **tőkepiac**on a hosszabb lejáratú vagy lejárat nélküli kölcsöntőkék⁴² 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 intézetek gyűjtik össze a megtakarításokat, amelyeket a volumenük, a lejáratuk és a kockázatuk alapján átalakítanak. A pénzügyi intézmények a megtakarításokat megfelelő javadalmasítás fejében továbbadják, átvállalják a megtakarítások és a beruházási szándékok között fennálló lejárat/likviditási eltérésekből eredő kockázatokat és költségeket, lehetővé téve így a pénzek hatékony áramlását a két oldal között. A közvetett finanszírozás esetében megkülönböztetünk

41 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.

42 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.

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 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 (pl.: 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 ún. **intézményi befektetők** szerepét. Ennek az átfogó kategóriának legfontosabb szereplői a **nyugdíjalapok**, amelyek a nyugdíjcélú megtakarítások összegyűjtésében és befektetésében játszanak nagy szerepet. A nyugdíjalapok országonként eltérő befektetési stratégiát követnek. Van, ahol a biztonság jegyében állami és magánkötvényekbe fektetik a náluk felgyűlő nyugdíj-megtakarítás nagyobb részét, és csak kisebb mértékben fordulnak a részvénypiac felé (amely valóban gyorsabban változik, és így nagyobb kockázatot rejt, mint a fix kamatú államkötvény). Máshol az aktívák között jelentős az ingatlanok aránya. A háború előtt a magyar Országos Társadalombiztosítási Intézet is fektetett bérházba, épületbe, illetve maga is részt vett ingatlanfejlesztésben. A nyugdíjalapok mellett az intézményi szektor szereplői között kiemelendők a **biztosítók**, amelyek mind életbiztosítási, mind vagyonsbiztosítási 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 (pl.: állampapírpiac, tőzsdei vállalatok vagy ingatlanpiac) megnevezésével gyűjtenek 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 szokásos ipari, kereskedelmi, szolgáltatási vállalatok rendszerint nettó hitelfelvevők, bár – főleg a nagyobb cégek – komoly pénzügyi forgalmat is lebonyolíthatnak. A több országban is működő multinacionális (transznacionális) nagyvállalatok különösen aktív szereplői a pénz- és tőkepiacnak. A nagyvállalati pénzügyi vezetők a saját pénztőke és az idegen tőke mozgásával fontos hatást gyakorolnak a pénz-, tőke- és devizapiacokra.

Az ilyen cégek a sok országra kiterjedő belső szállítási és vevői pozíciójuk révén nagy szabadságot élveznek a vállalaton belüli elszámolóárak (transzferárak) alakítása terén, azok alkalmas megválasztásával könnyen mozgathatnak olyan pénztételeket is, amelyek közgazdasági értelemben nyereségnek, amortizációnak vagy akár vállalati tőkének minősülnek. E tőkemobilitás révén a vállalati központ csoportszinten tudja megválasztani a legkisebb adózást és a legnagyobb pénzügyi hozamot nyújtó erőforrás-elosztást. E fejleményt előmozdítja az a nemzetközi trend, amely szerint a vállalatok tőkeszükségletét egyre inkább a tőkepiac, s nem annyira a korábban uralkodónak számító vállalat-bank kapcsolatrendszer szavatolja. Nagyobb méretek mellett viszont kifizetődő lehet a tőkepiaci tevékenységekhez szükséges szaktudás vállalatcsoporton belüli kiépítése. A tőkepiac aktív használatára ösztönöz az is, hogy a fejlett piacgazdaságokban hosszabb ideje terjed a magánnyugdíjrendszer⁴³. Ennek révén olyan tartós megtakarítások keletkeznek a vállalati szervezeten belül, amelyek egy bizonyos méreten felül szintén a saját vagyonkezelő szervezet kialakítását indokolják.

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 banktant 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. Magyarországon már nem a bankok szabályozzák (befolyásolják) az állam működését (annak vonatkozó szegmensét), hanem az állam szabályozza a bankok működését. Sőt, a magyar állam a bankpiac alapvető átrendezésére törekszik, emeli e stratégiai ágazat belföldi tulajdonosi részének arányát és szerepét a gazdaság fejlesztésében.

⁴³ Magyarországon e téren némi diszkrpanciák keletkeztek, ti. a magánpénztárakban felhalmozott megtakarítások növekedtek az állami hiányt, miközben a magánintézmények a hozzájuk befolyt forrásokat sok esetben nem belföldön használták fel, másrészt, számosan közülük a 2011 utáni változásokat követően nem tudtak elszámolni, illetve negatív hozamot értek el.

A kereskedelmi bankok szabályozása jelentős mértékben jegybanki mechanizmusokon keresztül történik. Ugyancsak 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 pénzügyi piacok 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 pénzügyi piac meghatározó szabályozó intézményeivé váltak a kormányok, a világgazdasági integrációs szervezetek vezető testületei.⁴⁴

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.⁴⁵ és a Tpt.⁴⁶. 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 e 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 e törvény szerinti felügyeletére.

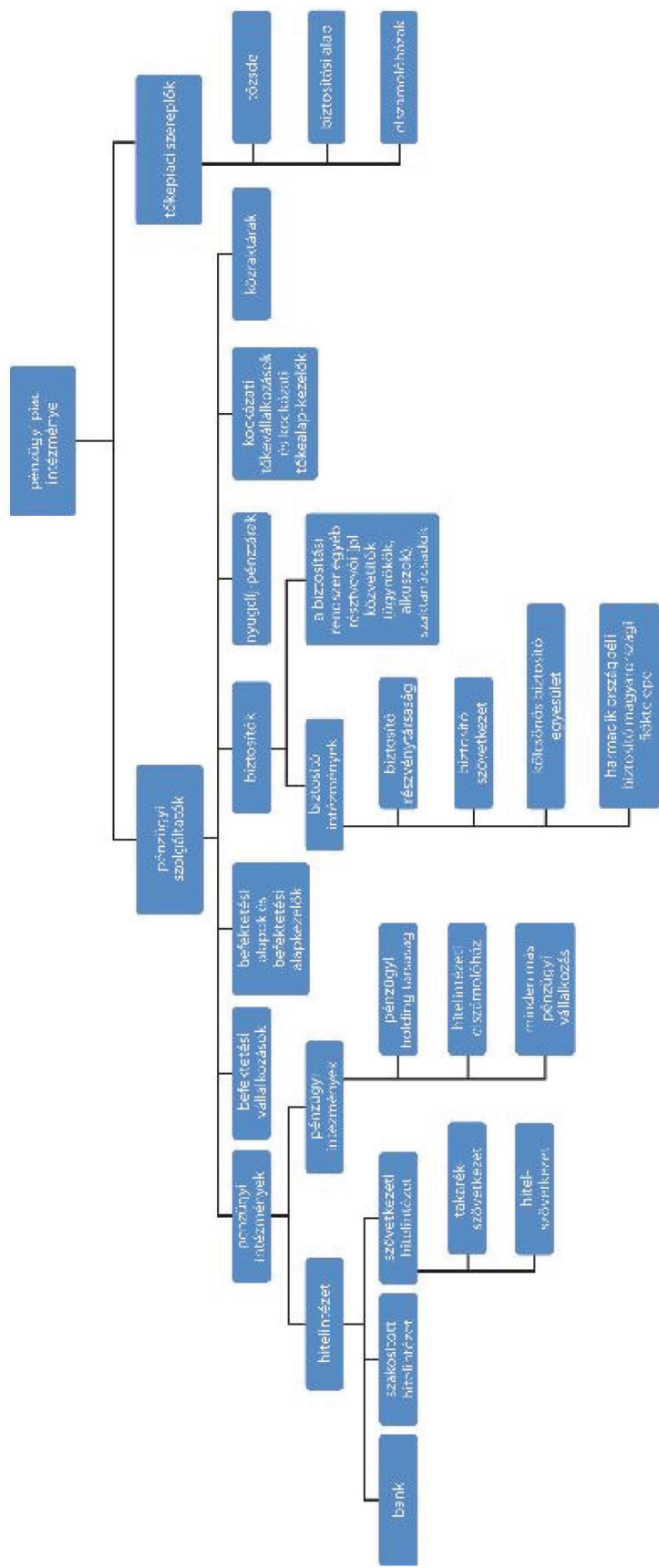
Továbbá a hitelintézeti törvény rendelkezései alkalmazandóak (a törvény szerinti [2] bekezdés alapján):

- 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;

⁴⁴ Bővebben: prof. dr. Lentner Csaba: Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi fogyasztóvédelem. Nemzeti és Közszolgálati Tankönyvkiadó, 2013, I. és X. fejezetek (áttekintés szintjén).

⁴⁵ Hitelintézetek és pénzügyi vállalkozások működéséről szóló CCXXXVII. törvény.

⁴⁶ A tőkepiacról szóló CXX. törvény.



- c) a Magyarország területén székhellyel rendelkező pénzügyi intézmény által külföldön létesített leányvállalat, fióktelep e törvényben meghatározott pénzügyi szolgáltatási, kiegészítő pénzügyi szolgáltatási, illetve bankképviselési tevékenységének (1) bekezdés c) pont szerinti felügyeletére;
- d) a Magyarország területén székhellyel rendelkező pénzügyi intézmény által külföldön nyújtott pénzügyi szolgáltatási, kiegészítő pénzügyi szolgáltatási tevékenység (1) bekezdés c) pont szerinti felügyeletére, valamint
- d) a külföldön székhellyel rendelkező pénzügyi intézmény által Magyarország területén történő, határon átnyúló pénzügyi szolgáltatás, kiegészítő pénzügyi szolgáltatás nyújtására.

Pénzügyi szolgáltatás a következő tevékenységek üzletszerű végzése forintban, devizában vagy valutában (a törvény 3. § [1] bekezdése alapján):

- 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 (pl.: 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;
- 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 következő tevékenységek üzletszerű végzése forintban, valutában, illetve devizában (a törvény 3. § 2. bekezdése alapján):

- a) pénzváltási tevékenység;
- b) fizetési rendszer működtetése;
- c) pénzfeldolgozási tevékenység;
- d) pénzügyi ügynöki tevékenység a bankközi piacon;
- e) forgatható utalvány kibocsátására irányuló 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 (takarékszövetkezet, illetve

hitelszövetkezet) lehet. A **bank** az a hitelintézet, amelyik a betétgyűjtést⁴⁷, hitel és pénzkölcsön nyújtását⁴⁸, 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-pénztár és a jelzálog-hitel-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. 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 mindenkori fizetőképességét (szolvenciáját). A biztonságos működés biztosítása érdekében a prudens működésre vonatkozó követelményként a Hpt. számos garanciális feltételt határoz meg.

47 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.

48 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.

Ezek a többi között a következők:

- A hitelintézet saját tőkéjének összege nem lehet kevesebb az engedélyezés feltételeként számára előírt jegyzett tőke összegénél.⁴⁹
- A hitelintézetnek az általa végzett tevékenység kockázatának fedezetét mindenkor biztosító megfelelő nagyságú szavatolótőkével kell rendelkeznie.⁵⁰
- 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 tevékenységből eredő veszteségek rendezésére általános tartalékot, továbbá a tevékenységből eredő valamennyi kockázat fedezésére kockázati céltartalékot kell képeznie.
- A hitelintézet rendszeresen értékeli és minősíti eszközeit vállalt kötelezettségeit, valamint egyéb kihelyezéseit.
- A hitelintézet köteles az Országos Betétbiztosítási Alaphoz csatlakozni.

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

2010-től folyamatosan erősödő aktív állami bankszabályozás következtében a magyar kereskedelmi bankpiacon jelentős átalakulások következtek be. Az állam közteherviselésbe vonta a kereskedelmi bankokat is, továbbá a 2002–2008 között felelőtlen módon zajló lakossági devizahitelezés rendezésére törvényi szabályok születtek. A bankok indokolatlan extraprofitszerzése így hazánkban mérséklődött. Számos külföldi tulajdonban álló kereskedelmi bank veszteséges, és tevékenységében zsugorodó üzletvitelt folytat. A magyar állam a kereskedelmi bankpiacon nemcsak szabályozóként, hanem nemzeti tulajdont gyarapítóként is fellép.⁵¹

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

49 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.

50 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.

51 Lásd: MKB, Budapest Bank megvásárlása.

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.

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 szervezetiileg 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 KELER⁵² végzi. A tőzsdei ügyletek teljesítése során a KELER az ügyletbe belépve átvállalja a felek nemteljesítéséből adódó esetleges kockázatait, és mindkét féllel szemben garantálja a tőzsdei ügylet teljesítését. A KELER elszámolóházi és központi szerződő fél feladata mellett központi értéktári feladatokat is ellát. Ennek keretében őrzi a nála letétbe helyezett értékpapírokat, központi értékpapírszámlát és nyilvántartást vezet, értékpapírkódokat (ISIN-kód) ad ki, és a külföldön vagy belföldön kibocsátott értékpapírról belföldi vagy külföldi forgalmazás céljára szolgáló okiratot állít ki. A KELER mint értékpapír-elszámolási rendszert működtető és a központi szerződő fél tevékenységét végző gazdasági társaság tevékenységét e rendszerek biztonságos és hatékony működése, továbbá a pénzforgalom zavartalan lebonyolítása érdekében az MNB vigyázza fel.

52 A központi Elszámolóház és Értéktár Zártkörűen Működő Részvénytársaság.

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.⁵³ Fontos, hogy a banküzem biztonságosan működjön. A pénzügyi piacok felügyeletének emellett azonban van még egy általános oka. Ez az ún. **információs aszimmetria**. A pénzügyi piacokon létrejövő jogviszonyok egyik oldalán – a megbízotti oldalon – szükségszerűen „pénzügyi profik”, azaz a különféle pénzügyi szervezetek, míg a másik oldalán – a megbízói oldalon – döntő részben „pénzügyi laikusok”, azaz a természetes személy, jogi személy és jogi személyiség nélküli ügyfelek állnak. E konstrukcióból magától értetődően következik az ügyféli oldal bizonyos fokú kiszolgáltatottsága, amely még abban az esetben is jellemzi a megbízói oldalt – bár nyilvánvalóan kisebb mértékben –, ha azon valójában nem laikusok, hanem a pénzügyekhez jól értő személyek találhatók. Ugyanis az ügyféli oldal az információs aszimmetria jelensége miatt sosem képes kellően belelátni a pénzügyi szervezetek befektetési tevékenységébe, üzletpolitikájába, gazdálkodásába. Jogállamban az állam – mint a jogbiztonság és a közérdek őre – köteles olyan ellensúlyozó szerepet vállalni, amely ezt a kiszolgáltatottságot megszüntetni vagy legalábbis mérsékelni képes. E szerepet az állam többféle eszközzel tudja megvalósítani, egy részük közvetett és megelőző jellegű, míg másik részük közvetlen és reparatív.

A pénzügyi szervezetek ügyfeleinek (befektetők, betétesek stb.) **közvetett és megelőző jellegű** védelmét a jogi szabályozás, illetve az állami törvényességi felügyelet szolgálja. A pénzügyi magán-szektor, a pénzügyi piacok jogi szabályozása a szóban forgó területeken teremti meg a játékszabályok biztonságát, az átláthatóságot, a kiszámíthatóságot, 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 MNB⁵⁴ 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 bebiztosítani az ügyféli pozíciót, s teljes biztonsággal megelőzni az ügyféli kiszolgáltatottság tényleges bekövetkezését. Számptalan 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 – tényezők (lásd például a nagy múltú Barings Bankház

⁵³ Szerepüket lásd bővebben az államháztartási modulban.

⁵⁴ MNB elnöki rendeletek formájában.

esetét⁵⁵) 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 feszebb bankfelügyeleti 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.⁵⁶ 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.

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.⁵⁷ 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 felelőségek és eszközök is kerüljenek összevonásra az MNB alatt, vagyis hogy a korábbi Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete által gyakorolt egyedi intézményi felügye-

55 A Barings Bankot 1762-ben alapították, a legrégebben alapított angol kereskedelmi bankok egyike volt. A Barings Bank 1995-ben ment csődbe, mert egy tőzsdei kereskedő határidős ügyletei okán 1,4 milliárd dollárt veszített.

56 Lásd bővebben: prof. dr. Lentner Csaba: Pénzpiacok szabályozása Magyarországon. Akadémiai Kiadó, 2006. I. sz. melléklet.

57 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.

leti 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 mikroprudenciális 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.

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 kilenctagú 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 kockázatok, 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 kockázatok, 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;
- 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 tíztagú 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 nőttek 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.

2013 márciusától a Magyar Nemzeti Bank mechanizmusai, eszköztára és monetáris politikája kiszélesedett. A klasszikus, kizárólag európai uniós sugallatot érvényesítő antiinflációs politikát felváltotta egy unortodox monetáris rendszer. A jegybank eszközszerében az árstabilitás biztosítása mellett megjelennek a pénzügyi stabilitás és a gazdaságpolitika támogatásának céljai, eszközei is. Laza monetáris kondíciókkal, vagyis alacsony jegybanki alapkamatokkal és a fenntartható növekedést támogató közel négyezer milliárdos Növekedési Hitelprogrammal egy mennyiségi lazítási politika érvényesül (QE), amelynek nemzetközi példái a Bank of England, a Fed, a Bank of Japan jegybankoknál, illetve újabban az Európai Központi Banknál is megtalálhatók.

A klasszikus jegybanki feladatokra visszatérve kizárólag az MNB **jogosult bankjegy- és érme kibocsátásra**. 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 aranytartalékokat 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 a piaci kamatnak, de legfeljebb a jegybanki alapkamatnak megfelelő mértékű 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 kíséri meg, ennek eredménytelenése 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 érdekvédelem 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 (pl.: 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 ügyféligény 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 módszertan⁵⁸, 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 panaszjelzés.

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 (pl.: stressz, idővesztés).

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 félreértés tényét (misselling), és egy speciális kompenzációs rendszer bevezetésére tesz javaslatot.⁵⁹ A kompenzáció megállapítása során a szolgáltatóknak azonosítaniuk kell az ügyfélnyilvántartás alapján azokat az ügyfeleket, akik esetében félreértés 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/vesztés) 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 (pl.: THM-maximalizáció, 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 (pl.: hibás feltételezések a tartós megtakarítási terméken elérhető hozamon).

58 <http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/cons-detriment-handbook.pdf>

59 <http://www.fsa.gov.uk/library/communication/pr/2012/044.shtm>

A fenti meghatározások a pénzügyi fogyasztói veszteségek azonosításához, fogyasztóvédelmi lépések szükségességének és hatékonyságának méréséhez használhatók. A személyes veszteség mértékének meghatározása segít a hatósági fellépést igénylő versengő fogyasztói veszteségek közötti prioritások meghatározásában, vagy annak a minimális határértéknek a definiálásában, ahol a hatóság minden esetben lép. A strukturális veszteségek azonosítása, mérése fontos mozzanat a szabályozói javaslat elkészítésekor.

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 (pl.: 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 (együtműködés, 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 (Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság) lát el, ugyanakkor fogyasztóvédelmi funkcióval rendelkezik például a Gazdasági Versenyhivatal vagy a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete is.

A fogyasztóvédelem általános keretrendszerét a fogyasztóvédelmi törvény adja, amelynek részletes ismertetésére nem térünk ki, mivel a pénzügyi fogyasztóvédelem tekintetében e törvény nem alkalmazandó.

A fogyasztóvédelmi jog célja tekintetében kétféle jogi irányzat alakult ki: egyrészt létezik a *protecionista 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.

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 – a törvény szerint – a Nemzeti alaptanterv részét kell, hogy képezze.⁶⁰

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, 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 [pl.: 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 (pl.: 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.

⁶⁰ Fgytv. 17. §.

A fogyasztói igények – ezen túl, amennyiben a panasz nem nyert orvoslást – alapvetően bírósági úton vagy bíróságon kívül eljárás keretében (alternatív vitarendezési úton) érvényesíthetők. A fogyasztói jogviták rendezésének elsődleges eszköze a bírósági igényérvényesítés, amelyet mint az igazságszolgáltatáshoz való alkotmányos alapjogot az Alaptörvény⁶¹ is deklarálnak.

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 bíráskodás⁶², a békéltető eljárások. 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 jellege⁶³;
- a képviselőre való jog elve.

Hazánkban a fogyasztói jogviták gyorsabb és egyszerűbb rendezése érdekében békéltető testületek jöttek létre.⁶⁴ A békéltetés során egy független személy vagy testület javaslatot tesz a jogvita rendezésére a felek számára. Ha a jogvitában érintett szolgáltató alávetési nyilatkozatot tesz, a békéltetés során született döntés (határozat) kötelező erővel bír. A békéltetéstől meg kell különböztetni a közvetítést, mediációt, aminek lényege, hogy egy független harmadik személy segít a felek közötti vita feloldásában oly módon, hogy közvetít a felek között a megegyezés létrejötte érdekében. A mediáció jogi kereteit a közvetítői tevékenységről szóló 2002. évi LV. törvény adja.

A jogorvoslati lehetőségek sorában meg kell említeni a közérdekű kereset- és igényérvényesítés eszközeit, bár ezen eszközökkel nem a fogyasztó tud élni, hanem jogsértés esetén, illetve a fogyasztói igényérvényesítés érdekében hatalmazza fel az egyes hatóságot, ügyészt, társadalmi szervezetet e lehetőség alkalmazására.

Az Fgytv. értelmében az ellen, akinek jogszabályba ütköző tevékenysége a fogyasztók széles körét érinti, vagy jelentős nagyságú hátrányt okoz, a fogyasztóvédelmi hatóság, a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó egyesület vagy az ügyész pert indíthat a fogyasztók széles körének védelme,

61 Alaptörvény XXVIII. cikk.

62 1994. LXXI. törvény.

63 Két fél áll egymással szemben.

64 Az Fgytv. 1999. január 1-jei hatályba lépésével rendelte el a békéltető testületek létrehozását.

illetőleg a jelentős nagyságú hátrány kiküszöbölése érdekében. Ilyen per akkor is indítható, ha a sérelmet szenvedett fogyasztók személye nem állapítható meg (**közérdekű kereset**).⁶⁵

Közérdekű kereset révén továbbá kérhető a bíróságtól általános szerződési feltételként a fogyasztói szerződés részévé váló tisztességtelen kikötés érvénytelenségének megállapítása a Ptk. felhatalmazása alapján.⁶⁶

A 2012. évi LV. törvény a fogyasztóvédelmi törvény módosításáról⁶⁷ nagymértékben módosítja a közérdekű keresetindításra vonatkozó rendelkezéseket. Egyrészt – ahogy arra a jogalkotó is hivatkozik – annak érdekében, hogy egyezős legyen a szabályozás a Psztv.-ben (a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2010. évi CLVIII. törvény) foglaltakkal, másrészt bevezeti a közérdekű kereset újabb intézményét, ez utóbbit viszont kizárólag az ügyész és a társadalmi szervezetek számára teszi lehetővé a jogszabály. A jogosultak kifejezetten a bíróság hatáskörébe tartozó jogsértések – tipikusan a kötelmi jogi igények – vonatkozásában élhetnek keresettel, aminek megalapozottsága esetében a bíróságtól kérhetik:

- a) a jogsértés abbagyását és a jogsértő eltiltását a további jogsértéstől;
- b) a sérelmes helyzet megszüntetését és a jogsértést megelőző állapot helyreállítását.

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.

65 A felügyelet számára a Psztv. közérdekű igényérvényesítés címén adja meg a felhatalmazást arra, hogy pert indítson a fogyasztók polgári jogi igényeinek érvényesítése iránt az ellen, akinek tevékenysége a 4. §-ban meghatározott törvények és az azok végrehajtására kiadott jogszabályok rendelkezéseibe vagy a 64. § b) pontja szerinti rendelkezésekbe ütközik, továbbá akinek tevékenységével kapcsolatban felmerül a Ptk. szerinti tisztességtelen általános szerződési feltétel alkalmazása, ha a jogsértő tevékenység a fogyasztók széles, a jogsértés körülményei alapján meghatározható körét érinti.

66 A Ptké. II. (1978. évi 2. törvényerejű rendelet) 5. §-a (A 209/B. §-hoz) alapján a fogyasztói szerződés megkötésénél alkalmazott vagy e célból nyilvánosan megismerhetővé tett általános szerződési feltétel érvénytelenségének, illetve tisztességtelenségének megállapítását, valamint a tisztességtelen általános szerződési feltétel alkalmazásától és alkalmazásra ajánlásától való eltiltást kérheti a bíróságtól

- a) az ügyész;
- b) a miniszter, az országos hatáskörű szerv, továbbá központi hivatal vezetője;
- c) a jegyző és a főjegyző;
- d) a gazdasági, szakmai kamara, érdek-képviselői szervezet;
- e) fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó társadalmi szervezet, valamint
- f) az Európai Gazdasági Térség bármely tagállamának joga alapján létrejött azon minősített szervezet – az általa védett fogyasztói érdekek védelme körében –, amely a fogyasztók védelme céljából a jogsértéstől eltiltó határozatokról szóló 98/27/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 4. cikkének (3) bekezdése alapján az Európai Unió hivatalos lapjában közzétett jegyzéken szerepel, feltéve, hogy az általános szerződési feltétel alkalmazója, nyilvánosságra hozója, illetve alkalmazásra ajánlója Magyarország területén fejti ki tevékenységét.

67 2012. évi LV. törvény a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény módosításáról, hatályos 2012. július 29. napjától.

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 helyiségekben 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, megtévesztő magatartást folytatott, vagy egyéb jogszabálysértés gyanúja merült fel, kérelem terjeszthető elő a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeleténél, 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) fordulhat. A felügyelet kezdeményezésére ugyanis – összhangban az európai és nemzetközi trendekkel – átalakult a pénzügyi békéltetés Magyarországon, és a felügyelet státusztorvényének 2011. januári módosításával *törvényi felhatalmazással létrejött a Pénzügyi Békéltető Testület* intézménye. Ezzel *a korábban még általános hatáskörrel rendelkező hazai Békéltető Testületek hatásköre a pénzügyi fogyasztói jogviták bírósági eljáráson kívüli kezelésére már nem terjed ki.*

A PBT 2011. július 1-jén kezdte meg működését. 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 1/2011. sz. *általános fogyasztóvédelmi ajánlás* IV. 16. pontja közvetíti a felügyelet által elvárt jó

gyakorlatot, amely alapján követendő magatartásnak tekinti, hogy a pénzügyi szervezetek éljenek az alávetési nyilatkozat megtételének lehetőségével.

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 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 10 alapelven 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 ajánlásait⁶⁸ 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. E problémára reflektálva az uniós szabályozás új rendeletet és irányelvet tervez megjelentetni, amelyek hatálybalépése 2015-ben várható. A lakossági befektetők részére értékesített csomagolt befektetési termékekre vonatkozó szabályozás (ún. PRIPS-rendelet⁶⁹) 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. A korábbi rövidített tájékoztató erre nem volt alkalmas, mivel nyelvezete túlzottan technikai volt, és hossza jellemzően elérte a 20 oldalt. A KIID jelentősége azért is kiemelkedő, mivel „próba”-projektnek számít a befektetővédelem területén. 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

⁶⁸ http://www.oecd.org/document/28/0,3746,en_2649_15251491_49373980_1_1_1_1,00.html

⁶⁹ http://ec.europa.eu/internal_market/finances-retail/investment_products_en.htm

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 ügyfél-igény felmérésekor, és ezekhez képest lehet ajánlani az adott terméket.

Az Európai Bizottság közzétette a tőkepiaci területet szabályozó pénzügyi eszközök piacairól szóló 2004/39/EK irányelv módosítását tartalmazó javaslatát (MiFID2). A javaslat az Európai Értékpapírpiaci 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.

A pénzpiacot érintő szabályozási kezdeményezésekre szintén erős hatással van a pénzügyi válság. Jelenleg zajlik a lakóingatlanokkal kapcsolatos hitelmegállapodásokról szóló irányelv (Mortgage Credit Directive, MCD) kidolgozása, amelyben a korábban elfogadott fogyasztói hitelmegállapodásokra vonatkozó szabályozási rendszer (2008/48/EK) a jelzáloghitelekre is kiterjesztésre kerül. Az irányelv tervezetének egyik – pénzügyi stabilitási szempontból is – lényeges része a felelős hitelezés normáinak megalkotása, ami az európai szolgáltatók számára a hitelképesség megfelelő felmérését jelenti, és a hitelképesség megállapítása esetén a megfelelő hiteltermék ajánlásának kötelezettségét. Mindkét joganyag általános érvényű szabályokat tartalmaz a kereskedelmi kommunikáció, az ügyfél-tájékoztatás, a hitelbírálat, a szerződéskötés folyamata, a szerződések tartalma, illetve az elő- és végtörlesztés vonatkozásában.

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 Foglalkoztatónyugdíj-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 PÉNZALAPOK⁷⁰

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 (Ybl Bank, Globex, több bróker cég stb.) alátámasztotta – azokat a közvetlen és reparatív védelmi eszközöket, amelyek a bekövetkezett fizetési képtelenség 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 (rövidített nevén: PGA), az önkéntes betétbiztosítási alapok és az önkéntes intézményvédelmi alapok. A következőkben az Országos Betétbiztosítási Alappal és a Befektető-védelmi Alappal foglalkozunk részleteiben is.

⁷⁰ A brókerbotrányok hatására az ügyfélvédelmet szolgáló pénzalapok szabályozása felülvizsgálat alatt áll, jelentős változások következhetnek be (2015. 08. 30. – L. Cs.).

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 hitelintézetek érdek-képviselői szervezetei által kijelölt két személy, továbbá az OBA ügyvezető igazgatója.

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 hitelnújtás, 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, tőzsde-tag, 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, Magánnyugdíj-pénztári Garanciaalap) 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 fizetési képtelensége miatt a befektetőket érő vagyoni károk részbeni kompenzálását biztosítja. Célja a meghatározott befektetési szolgáltatási tevékenységet (pl.: portfóliókezelés, bizományosi tevékenység), illetve kiegészítő befektetési szolgáltatási tevékenységet (pl.: értékpapír-letétkezelés) ellátó gazdálkodó szervezetek ügyfeleinek (befektetők) védelmét szolgálja. A Tpt.-ben nevesített befektetési szolgáltatókat – az ún. 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. A Bevát héttagú igazgatóság irányítja, amelynek tagjai: a tőzsde, a központi értéktár és az MNB által kijelölt egy-egy személy, a Beva tagjainak – szakmai érdek-képviselői szervezeteik által kijelölt – két képviselője, valamint a Beva ügyvezető igazgatója. Az igazgatósági tagság 3 évre szól.

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 követelésüket – személyenként és Beva-tagonként összevontan – **legfeljebb húszezer 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 ún. 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.

A hatékony állami bankszabályozás és ellenőrzés ellenére is fordulnak elő esetek (Soltvadkerti Takarékszövetkezet, Orgoványi Takarékszövetkezet csődje⁷¹), amikor a betétvédelem úgymond igénybevételére kerül sor. A neoliberais piacgazdasági átmenet során szabadjára engedett bankrendszer azonban feszes szabályozás és ellenőrzés alatt áll, így a biztonság átfogó jellemzővé vált.

71 Sőt, folytatva a sort, a Buda-Cash, Quaestor, Hungária Értékpapír Zrt., mely esetekben a magyar állam teljes kártalanítóként lép fel, meghozott törvényi felhatalmazás alapján.

4.

OPERATÍV ÁLLAMPÉNZÜGYI MENEDZSMENT

E fejezetben az Államkincstár 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 százalékos alatti költségvetési hiány tartása a GDP-arányos államadósság mértékének legcélravezetőbb csökkentési módja.⁷²

Az államháztartási hiány finanszírozásának három, makrogazdasági hatásait illetően jelentősen eltérő módozata van. Elvileg lehetséges a jegybank által nyújtott kedvezményes hitelekkel történő deficitfinanszírozás. Ez volt nálunk is a gyakorlat a tervgazdaság időszakában, mára azonban már teljesen megszűnt.⁷³ A kormányzat számára ez előnyösnek látszó módszer, hiszen jóval olcsóbb a többi finanszírozási módnál. Nemzetgazdasági szempontból – korábbi, idejétmúlt vélekedés szerint – viszont hátrányt jelent, hogy a valóságosnál kisebbnek mutatja az adósságszolgálat terheit, hajlamosabbá teszi a kormányt a túlköltekezésre, és a jegybanki pénzteremtésen keresztül növeli az inflációt. A mai európai szabályozás alapelve a központi bankok monetáris függetlensége, mint az árstabilitás fenntartásának intézményi biztosítéka. 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 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

⁷² Meg kell jegyezni, hogy a térségbeli gazdasági és háborús konfliktusok okán a magyar államadósság devizában denomiált hányada még így is kemény próbatétel elé állítja az állami pénzügyi menedzsmentet, hiszen a külső körülmények miatti forintárfolyam-romlás a devizaadósság forintba átszámolt értékét növeli.

⁷³ Az ezredfordulóra fokozatosan háttérbe szorult a deficit jegybanki finanszírozása, amely mögött az európai uniós elvárás idő előtti, átgondolatlan teljesítése húzódott meg.

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. Ez a finanszírozási forma az államnak drágább az előzőnél, különösen akkor, ha nagy a lejáráó adósságok törlesztése és a hiány miatt fellépő finanszírozási igény, vagy nem megfelelő az állampapírok iránti kereslet. A deficit mindemellett finanszírozható a külföldi pénzpiacokról is, hitelfelvétel és kötvények kibocsátása útján. Ez előnyös lehet, ha a devizaadósság kamata kisebb vagy a tartozás lejáráta hosszabb, mint a hazai pénzpiacokról történő forrásszerzés esetében, de hátrányos, ha a visszafizetésig a nemzeti valuta jelentősen leértékelődik. Ilyenkor a lejáráó devizaadósság törlesztése vagy megújítása tetemes költséggel járhat.

Lényeges azonban utalni arra – főleg magyar tapasztalatok alapján –, hogy a piacgazdasági reformokat, illetve a közteherviselés kikerülését nem lehet áthidalni azzal, hogy a kormány hatásköréből kikerül a termelőszektor és a költségvetési deficitet refinanszírozni képes jegybank, és a kormánytól független intézménnyé válik. Az elhibázott gazdaságpolitika testet ölt a tervgazdaságból a piacgazdaságba lépő társadalom alacsony szintű vállalkozási képességével és tőkeerejével, továbbá az állami támogatások elmaradásával. Az így keletkező termelési ür betöltését a közteherviselésbe be nem vont nemzetközi nagyvállalatok pótolják ki. Így adódik azonban egy újabb költségvetési anomália, a piacgazdasági átmenetet jellemző deficit általánossá válása, amely államadósságot generál. Ennek fékezése a szabadpiacokról történő finanszírozással önmagában nem kezelhető. Sőt, a fenntarthatatlan gazdaságpolitika által folyamatosan termelt hiány szabadpiacokról történő finanszírozása többletköltségeket jelent, aminek következtében a gazdasági szereplők és társadalmi csoportok támogatása csorbát szenved, így folyamatosan dominóhatású nemzetgazdasági-társadalmi szintű alulteljesítési, elégedetlenségi folyamatok keletkeznek.⁷⁴

A fegyelmezett és közteherviselést érvényesítő fiskális politikával a deficit keletkezése mérsékelhető, illetve megszüntethető. A deficit és lejáráó államadósság finanszírozásába célszerű a jegybank szerepét újra felvetni, újragondolni. Magyarország 2013-ban az IMF hiteleit visszafizette, és szabadpiacokról finanszírozza az állam működését. Ennek aránya a lakossági, belföldi állampapír-vásárlók javára folyamatosan javul. A régiós konfliktusok és az eurózóna folyamatos gyengeségei ellenére azonban a forint-euró árfolyam folyamatos nyomás alatt van. A magyar nemzeti fizetőeszköz árfolyama sokszor kedvezőtlen,⁷⁵ ami drágítja az államadósság finanszírozását. A külföldről történő államadósság sok esetben bizonytalanságot, kiszolgáltatottságot is keletkeztet. A belülről történő finanszírozás további előnye, hogy a képződő, fizetendő kamatjövendők belföldi tulajdonosokhoz kerülnek, helyben maradnak.

Az **adósságkezelési stratégia** feladata, hogy kidolgozza az államadósság összetételének, lejáráti szerkezetének optimális arányait, amelyek mellett minimalizálhatók a költségek, javítható a finanszírozás biztonsága az állampapírok lejáráti 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 forinthitelek formájában a központi költségvetésnek: a nyugati pénzügyi körök a kommunista

74 Lásd bővebben prof. dr. Lentner Csaba: Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi fogyasztóvédelem (Nemzeti Közzolgálati és Tankönyvkiadó, 2013) művének X. fejezetében.

75 2014. július/augusztus fordulóján 310–317 Ft körül ingadozott a forint–euró árfolyam.

államok kormányaival kevésbé voltak hajlandóak hitelügyleteket 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 ún. „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 többletkezhez 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 hitel-felvételeket és hiteltörlesztéseket, s még 1995-ben is a bevételek között szerepeltek a hitelfelvételek.

Az államháztartás központi alrendszere finanszírozási igényének teljesítése és meghatározott adósságot keletkeztető ügylet⁷⁶ 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 adósság-finanszírozási 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 fegyelmzett, 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 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.

⁷⁶ Például hitel/kölcsön felvétele, átvállalása, hitelviszonyt megtestesítő értékpapír forgalomba hozatala, visszavásárlási kötelezettség kikötésével megkötött adásvételi szerződés eladóként való megkötése, fedezeti betétkibocsátás.

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 jogosult⁷⁷ 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 fizetési számlái kizárólag a kincstárnál vezethetők. A kincstárban fizetési számlát kötelesek vezetni egyéb pénzforgalmi számlatulajdonosok is.⁷⁸

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 kárptólási jegyek őrzésével és kezelésével kapcsolatos feladatok ellátására is.⁷⁹

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 devizaszámlát vezet. A kincstári körbe nem tartozó kincstári ügyfelek részére vezetett pénzforgalmi számlák, a fedezetbiztosítási számlák, illetve a kincstári körbe tartozók számlavezetése után a kincstár jogosult díjat felszámolni.⁸⁰

77 Áht. 76. §.

78 Áht. 79. §.

79 A befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei 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.

80 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.

4.2.2. ÁLLAMPAPÍR-FORGALMAZÁS, KINCSTÁRI START-ÉRTÉKPAPÍRSZÁMLÁK,⁸¹ HATÓSÁGI LETÉTKEZELÉS

A kincstár jogosult⁸² az állam által kibocsátott hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok tekintetében befektetési szolgáltatási⁸³ és kiegészítő befektetési szolgáltatási tevékenység⁸⁴ végzésére. Megbízások felvételét és továbbítását, azok végrehajtását, valamint saját számlás kereskedést folytathat, továbbá ügyfélszámlát és értékpapírszámlát vezethet értékpapírok nyilvántartására.⁸⁵

A kincstár ezt a tevékenységét⁸⁶ az ÁKK Zrt. által kiadott jegyzési, forgalomba hozatali lebonyolítási rendnek megfelelően, egyedi megállapodás alapján végzi.

A kincstár budapesti és pPest megyei igazgatósága látja el a hatósági letétek őrzését, kezelését. A letétkezelési tevékenység kezdetben kizárólag az MNB-től 2003-ban átvett letétek eredetben, illetve számlán történő további őrzésére és kezelésére terjedt ki, azonban – jogszabályi módosítás folytán – 2009. október 1-jét követően a büntetőeljárás során lefoglalt külföldi pénzeket is itt kezelik.

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 letevők írásbeli megkezesésére, a letétek kiszolgáltathatóságának jogi véleményezése és jóváhagyása alapján teljesíthető.

4.2.3. A KINCSTÁRI KÖRBE TARTOZÓ GAZDÁLKODÓK FŐBB SZABÁLYAI

Az Áht⁸⁷. 28/A § (1) és (2) bekezdése, valamint az Ávr.⁸⁸ 31., 31/A §-a és 32. § (1) bekezdése rendelkezik a kincstári és az **elemi költségvetés** készítéséről. A kincstári körbe tartozó költségvetési szervek – így a központi költségvetési szervek finanszírozása is – a kincstári költségvetés alapján történik. Az előirányzatok nyilvántartása a törvény szerinti előirányzatok, illetve a fejezetek által benyújtott kincstári, valamint elemi költségvetésen alapul.

Az előzetes és a végleges kincstári költségvetést a fejezetet irányító szerv részére kell megküldeni (illetve az irányító szerv intézkedése alapján kell eljárni), aki az előzetes kincstári költségvetést a költségvetési évet megelőző év december 20-áig; a végleges kincstári költségvetést a költségvetési év január 10-éig állapítja meg és nyújtja be a kincstárhoz. A kincstári költségvetésnek és a később elkészítendő elemi költségvetésnek kiemelt előirányzati szinten meg kell egyeznie.

81 www.allamkincstar.gov.hu/hu/lakossagi-ugyfelek/eletkezdesi_tamogatas

82 Az új Áht. 76. §-a alapján.

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

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

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

86 Az új Áht. 76. § (3) bekezdése alapján.

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

88 Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) kormányrendelet (Ávr.).

Likviditási terv: A központi költségvetési szerv a bevételei beérkezésének és a kiadásai teljesítésének ütemezéséről likviditási tervet köteles készíteni.⁸⁹ A költségvetési szerv várható bevételeinek – ideértve az időszak elején rendelkezésre álló készpénz- és számlaállomány együttes összegét is – alapulvételével, havi és a tárgyhónap vonatkozásában dekadonkénti ütemezéssel tartalmazza a teljesíthető kiadásokat. A költségvetési szerv a likviditási tervet a költségvetési év január 10-éig, majd ezt követően havonta a tárgyhónap ötödik napját megelőző utolsó munkanapig megküldi elektronikusan a kincstárnak és a fejezetet irányító szervnek. A likviditási tervet⁹⁰ első alkalommal a 2015. február 5-ét megelőző utolsó munkanapig kell megküldeni.

Kincstári előirányzat-nyilvántartás: A központi költségvetési szervek kincstári előirányzat-nyilvántartásának alapját képezi a költségvetési törvény, a kincstári költségvetés adatai, az elemi költségvetés adatai, az országgyűlési és kormányhatározatok, a költségvetési törvényben felhatalmazott miniszterek rendelkezései, az irányító szervei 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 a kincstári költségvetéssel rendelkező 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 alrendszerébe tartozó költségvetési szervek a személyi juttatásokat és egyéb kifizetéseket terhelő, illetve azokkal összefüggésben felmerülő és az állami adóhatóság felé teljesítendő kötelezettségüket minden hónap 20-áig teljesítik.⁹¹ A közteher-befizetési kötelezettség a nettó finanszírozás keretében az intézmény előirányzat-felhasználási keretszámlájának kincstár általi megterhelésével teljesül.⁹²

Kincstári költségvetési jelentés/időközi költségvetési jelentés: Az Ávr. 156. §-a rendelkezik a kincstári költségvetési jelentés készítéséről, amelyet a kincstár a tárgyhónapot követő hónap 10. napjáig – a nemzetbiztonsági szolgálatok kivételével – tesz közzé a honlapján.

A kincstár, valamint az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szerv (a továbbiakban: adatszolgáltató) köteles egyeztetni a saját könyvvezetése és a kincstári költségvetési jelentés közötti eltéréseket.⁹³

Az egyeztetés során feltárt és mindkét fél által elfogadott eltéréseket⁹⁴ a kincstárnak visszaküldött időközi költségvetési jelentésben kell feltüntetni, és ennek alapján mindkét fél könyvvezetésében, illetve nyilvántartásában azonos módon – a kincstár nyilvántartásai esetén a költségvetési szerv rendelkezése alapján – javítani kell.

⁸⁹ Áht.78. § (2), valamint az Ávr. 122. § (1).

⁹⁰ Ávr. 181/B §.

⁹¹ Áht. 44. § (1).

⁹² Áht. 81. § (4); Ávr. 62/D § (6).

⁹³ Ávr. 156.§ (4).

⁹⁴ Ávr. 169. § (2).

4.2.4. 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 közel 3200 helyi önkormányzat és több mint 2000 nemzetiségi önkormányzat központi költségvetéséből 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 – az egészségügyi intézmények kivételével – nincsenek közvetlen finanszírozási kapcsolatban a kincstárral, az intézmények finanszírozását az önkormányzati hivatalok látják el.

Önkormányzatok számlavezetése: Az önkormányzatok számlavezetésének szabályait – az egyéb gazdálkodási előírásokhoz hasonlóan – az Áht. szabályozza. A megyei önkormányzatok és térségi fejlesztési tanácsok, illetve azok költségvetési szervei esetében a törvény nem ad lehetőséget számlavezető-választásra, mind a 19 megyei önkormányzat és az összes térségi fejlesztési tanács a kincstárnál köteles vezetni a számláit a költségvetési szerveikkel együtt.

A települési önkormányzatok, a nemzetiségi önkormányzatok és a társulások fizetési számláikat választásuk alapján egy beföldi 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.

A kincstár az önkormányzatok befizetéseiről/visszafizetéseiről teljes körű pénzforgalmi nyilvántartást vezet és információt szolgáltat. A kincstár felelős az önkormányzatok és költségvetési szerveik költségvetéseinek és költségvetési beszámolóinak, időközi költségvetési és mérlegjelentéseinek tartalmi, illetve számszaki vizsgálatáért, összesítéséért és ezek alapján az évközi, valamint a zárszámadási adatszolgáltatások teljesítéséért.

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 Nemzetgazdasági Minisztérium 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 kapcsolatrendszerre, 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 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 státuszának 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 adósságot

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 fenti hivatkozott cikkének 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. Ez tilos az Európai Unióban, és a tagállamok központi bankjainak – így az MNB-nek is – minden évben számot kell adnia a tilalom betartásáról. Európában az eurózóna 1999-es létrehozása előtt választották szét a központi bankokat és az államadósság-kezelést. Előtte több országban is bevett gyakorlatnak számított, hogy az államok részben monetáris úton finanszírozták magukat, ami azt jelentette, hogy nemcsak piaci szereplők, hanem a saját központi bankjuk is vásárolt állampapírokat, amiért cserébe új pénzt adott, lényegében pénzt „nyomtatott”. Magyarán a központi bankok nem voltak teljesen függetlenek, a kormányok irányításával részt vettek az állam finanszírozásában. Hasonlóan működött ez a szocializmus idején Magyarországon is, amikor a kormánynak szüksége volt pénzre, akkor a jegybank nulla kamatozású hitelt nyújtott többletpénz kibocsátásával. A rendszerváltás után azonban sok európai országot megelőzve megszüntették a költségvetés automatikus jegybanki finanszírozását. Fontos szabály, hogy a jegybank tv. 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 pénznemben fennálló követeléseinek és kötelezettségeinek a tárgyév utolsó napján érvényes hivatalos árfolyamon történő értékeléséből származó árfolyamnyereséget, illetve árfolyamvesztéset 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 forintárfolyam-kiegyenlítési tartalék és a deviza-értékpapírok kiegyenlítési tartaléka a jegybank saját tőkéjének része.

A monetáris finanszírozás tilalma alkalmazkodási kötelezettséget előíró európai uniós szabály, ami határköreket jelöl ki, ugyanakkor a tilalom betartása sem jár azzal a következménnyel, hogy megszűnne a jegybanki feladatok hatékony teljesítésének mozgástere. Az uniós jog egyrészt

szigorúan betartandó tilalmi szabályokat állít fel, másrészt kivételeket is megfogalmaz, amelyek hozzájárulnak ahhoz, hogy a jegybankok hatékonyan megfelelhessenek a Központi Bankok Európai Rendszere (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 monetáris finanszírozás tilalma az európai kontinentális térben és nemzetközi vetületben is újraértelmezés alatt álló kategória. A 2007-es 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 százalék⁹⁵ 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.

Az Egyesült Államok a válság 2008-as kirobbanása óta három fordulóban segítette a hazai, de áttételesen a nemzetközi gazdaságot is, mennyiségi lazítási politikájával.⁹⁶ Ennek keretében 2010. november 3. és 2011. június 30. között a Fed 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, a BoE-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 eszközeként 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.

95 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.

96 Részletesen: prof. dr. Lentner Csaba: Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. 2015, I/4. fejezet.

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 euróövezeti 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 (és ha indokolt, még tovább) 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) még 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 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).⁹⁷

97 Bővebben a témáról: Hoffmann Mihály–Kolozsi Pál Péter (2014), Kolozsi (2014).

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 pénzügyi műveleteit, hogy a jegybanki kamatlépések hatékony transzmisszióját megvalósítsa, segítse a hitelintézetek likviditásmenedzselését és hozzájáruljon a bankrendszer stabilitásához. A pénzügyi közvetítés hatékonyságára, a pénzügyi 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 a számlavezetési szolgáltatást a jegybank tv., a pénzforgalmi szolgáltatások nyújtásáról szóló 2009. évi LXXXV. törvény (a továbbiakban: Pftv.), valamint a pénzforgalom lebonyolításáról szóló 18/2009. (VIII. 6.) MNB-rendelet (a továbbiakban: MNBr.) keretei között mint pénzforgalmi szolgáltató nyújtja.

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 őrködés és a fizetési/elszámolási rendszerek zökkenőmentes működésének biztosítása) vezeti le a számlavezetési tevékenységét a társadalmi hatékonyság és az adófizetői erőforrásokkal való takarékos gazdálkodás jegyében. A 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 tevékenységeket végzi a jegybank:

- a) a fizetési számlára történő készpénzbefizetést lehetővé tevő szolgáltatás, valamint a fizetési számla vezetéséhez szükséges összes tevékenység;
- 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) az olyan fizetési művelet teljesítése, ahol a fizető fél távközlési eszköz, digitális eszköz vagy más információtechnológiai eszköz segítségével adja meg a fizetési megbízást, és ahol a fizetési művelet a távközlési eszköz, digitális eszköz vagy más információtechnológiai eszköz üzemeltetőjénél történik, aki kizárólag közvetítőként jár el az ügyfele és az ügyfele részére árut szállító vagy szolgáltatást nyújtó harmadik személy között.

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 mindenkor 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.

5.

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 szeretnék arra a külső ráutaltságcsökkenésre, amely a sikeres fiskális és monetáris politikai fordulat következtében állt elő hazánkban, továbbá a világ számos pontján megtapasztalható nem konvencionális állampénzügyi eszközök alkalmazására.

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 értelemszerűen át kellett alakulnia a pénzügyi igazgatás felfogásának, szervezetének, módszertanának is. A pénzügyi innovációk különösen gyors ütemben terjedtek el azokban a térségekben – így Magyarországon és a többi volt tervgazdaságban is –, amelyek korábban 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 keretében, valamint a fejlett ipari országokat tömörítő OECD 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 tőkemozgás 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. Az OECD-n kívül viszont igen sokféle nemzeti szabályozás létezik, és nem mindenhol részesül azonos elbánásban a külföldi beruházó és a hazai vállalkozó. A nemzeti szabályozás fenntartása mellett felhozhatók jogos érvek, hiszen például egy kisebb méretű országban komoly devizális vagy politikai problémát idézhetne elő óriási mennyiségű idegen eredetű tőke hirtelen bezúdulása. Másfelől viszont az üzleti logikával ellentétes állami szabályozást hamar megtanulják kijátszani a gazdasági szereplők, így az állami beavatkozás gyakran csupán korrupcióhoz vezet, ám nem védi meg az országot a káros hatásoktól. Ezért a szabályokat valóban célszerűen kell megválasztani: az egymással egyébként szoros gazdasági kapcsolatban álló országok között (mint az OECD-n, de különösen az Európai Unión belül) nincs értelme a statisztikai regisztrálásnál keményebb szabályokat alkalmazni a külföldi eredetű közvetlen befektetőre. Különösen akkor, ha egyéb tőkefajták – mint a portfóliótőke – teljesen akadálytalanul szelhetik át az országhatárokat.

A **portfólióalapok** kezelői más motívumok alapján fektetnek be, és működésük a közvetlen befektetőkhöz 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 üzleti 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 divattossá 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 portfólióbefektető⁹⁸: 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 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 értékpapírosítás⁹⁹ 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 feleltlenül 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

98 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.

99 A jelenségről bővebben: prof. dr. Lentner Csaba: A bankszabályozás tudományos rendszertana és fejlődéstörténete (I. fejezet). In: Lentner Csaba (alkotószerkesztő): Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi fogyasztóvédelem. Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó, 2013.

pénzpiacok globalizálódása okán a banki hitelezési technikák is világjelenséggé váltak, és a másodlagos bankhiteladók tömegesen jutottak hitelhez a világ minden táján, amely hitelek azonban világszerte¹⁰⁰ megtérülésre teljesen esélytelenné váltak.

5.2. A PÉNZÜGYI GLOBALIZÁCIÓ ÉS HATÁSAI MAGYARORSZÁGRA

A nagy gazdasági fellendülések korában a bankok száma növekedett, majd a depresszió idején csődök ritkították soraikat. A csődök hatására az állam és a nemzetközi szabályozási közösség (BIS, IMF, OECD) komolyabban veszi a megelőzést és a válságkezelést, szigorítja a pénzügyintézetek működését. Ilyenkor ritkúlnak 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 pénzforgás 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 e 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 megvételt 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 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

¹⁰⁰Lásd a magyarországi gyenge hitelképességű devizahitelek kálváriáját: prof. dr. Lentner Csaba (alkotószerkesztő): A devizahitelezés nagy kézikönyve. Nemzeti Közzolgálati és Tankönyvkiadó, 2015 (különösen az I. fejezet).

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 üzletágat 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.

Nem tőzsdei magáncéget is célba vehet egy külső befektetői csoport, de a zárt tulajdonforma megnehezíti például a megszerzendő cég egy részének azonnali értékesítését, amit a likvid tőzsde sokkal jobban képes szavatolni. A jelentős magyar vállalatok, biztosítók és bankok máris keresik a stratégiai szövetségek, felvásárlások, esetleg fúziók lehetőségét a szomszédos országokban, részben valóban üzletpolitikai okokból, de bizonyára azért is, hogy elkerüljék a mások általi felvásárlás sorsát.

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 elfogadott neoliberális szabályok értelmében. Fontos állami befolyást enged meg a versenyszabályozás, hiszen az összeolvadás felidézheti a piackorlátozó 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**¹⁰¹ – 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: **Alt-A** és **subprime**. Az Alt-A kategóriában a kockázat abból ered, hogy a hiteleket nagyon alacsony dokumentáció mellett vették fel. Például hiányzott a jövedelemigazolás vagy annak deklarációja, hogy van-e más jelzálogjog az ingatlanon. A subprime kategóriában a kockázatot a korábbi hitelek törlesztésével kapcsolatos problémák vagy egy korábbi hitel bedőlése okozta.

¹⁰¹ Lásd bővebben: prof. dr. Lentner Csaba: Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi fogyasztóvédelem. Nemzeti Közzolgálati és Tankönyvkiadó, 2013, I. fejezet.

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 subprime jelzáloghiteltek az első 2–3 évben fix kamatozásúak voltak, általában alacsony indulókamatokkal. Ennek az időszaknak a lejáratát után a hitelfelvevőknek a piaci árat kellett fizetnie, ami akár 3–5 százalékkal is magasabb kamatot jelenthetett.

Az első időszak lejáratát 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 subprime 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 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 subprime hiteleket a várható veszteségarány és hitelszerződésből származó pénzáramlás sorrendje alapján három ügyletrész-sorozatba 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 subprime 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 keresletől, 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 subprime 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 adósságfedeztető 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.¹⁰²

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 státus fenntartása mellett nem fordítódott kellő figyelem sem az állam, sem az önkormányzatok, sem a lakosság hitelerő-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.¹⁰³

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.

¹⁰² Bővebben: prof. dr. Lentner Csaba: Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi fogyasztóvédelem. Nemzeti és Közszolgálati Tankönyvkiadó, 2013, I. fejezet 3.3. alfejezet.

¹⁰³ Lásd: prof. dr. Lentner Csaba: Devizahitelezés nagy kézikönyve. Nemzeti és Közszolgálati Tankönyvkiadó, 2015 (I. rész).

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 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, amely a nemzetközi hitelpiacokon aktív hitelfelvevő, kötvénykibocsátó és hitelközvetítő szerepet is játszik. A Világbank-csoport elnevezést az IBRD¹⁰⁴, valamint az IDA¹⁰⁵ együttes megjelölésére használják. E két szervezet alacsony kamatú vagy kamatmentes hiteleket, valamint segélyeket nyújt a fejlődő országoknak a szegénység csökkentése, a szociális szolgáltatások biztosítása, a környezetvédelem, az életszínvonal emelését biztosító gazdasági növekedés és a beruházásösztönzés elősegítése érdekében. A Világbank tagja lehet az IMF valamennyi tagja, ha elfogadja a Világbank Alapokmányában foglaltakat, és lejegyzi 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.

104 International Bank for Reconstruction and Development (Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank).

105 International Development Association (Nemzetközi Fejlesztési Társulás).

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**¹⁰⁶ tagsága is, a fejlett országok jegybankjai hosszú évtizedek óta tagok a bázeli székhelyű **BIS-ben**¹⁰⁷. E szervezetek tagjaik számára ajánlásokat, sőt kötelező érvényű normákat dolgoznak ki, érvényesülésüket az szavatolja, hogy a tagországok átveszik azokat hazai jogrendjükbe, joggyakorlatukba, szabályozási kultúrájukba. Így például a BIS kebelén belül évtizedek óta működő bankfelügyeleti bizottságnak a bankok minimálisan elvárható tőkeellátottságára vonatkozó ajánlásai beépültek a magyar pénzügyi törvénybe és a mikroprudenciális felügyeleti gyakorlatba is.

A Bretton Woods-i intézményrendszer mintájára idővel további nemzetközi pénzügyi intézetek jöttek létre. Számunkra ma különösen lényeges az **Európai Beruházási Bank (EIB)**¹⁰⁸ 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 energiapár és a közlekedés területén dinamikus.

Az **Európai Fejlesztési és Újjáépítési Bank (EBRD)**¹⁰⁹ 1990 áprilisában alakult, 1991-ben kezdte meg működését Londonban. Az EBRD tevékenységi köre a következő:

- a magánszektor fejlesztéséhez és a piacgazdaságra való átmenethez szükséges intézményi és fizikai infrastruktúra kialakítása;
- a privatizáció támogatása, a pénzügyi szektor reformja (beleértve a már meglévő bankokat, valamint új pénzügyi közvetítők létrehozását és a tőkepiac fejlesztését);
- a versenyképes magánszektor megteremtése (kis- és középvállalatok feltőkésítése);
- iparvállalatok szerkezeti átalakítása;
- környezetvédelem, környezeti rehabilitáció.

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. Bár az EBRD értékeléseit széles körben ismerik, minőségének nincs olyan közvetlen piaci következménye, mint az IMF országvéleményének.

2015-től Magyarország és az Európai Beruházási Bank közötti együttműködésnek új területei nyíltak, ami új irányt szab a magyarországi bankműködésnek. Tőkeemeléssel a Magyar Állam és az EBRD 15-15 százalékos tulajdont szerezhet az ERSTE magyar leánybankjában. A konkrét megállapodással egyidejűleg kinyilvánításra került a bankadó csökkentésének ütemterve. Az adó alapját a továbbiakban nem a 2009-es banki mérlegek képezik, hanem a 2014-es mérlegszámok. A teher mértéke 0,53 százalékról 2016-ban 0,31 százalékra, majd 2017-ben 0,21 százalékra mérséklődik, s

¹⁰⁶ World Trade Organisation.

¹⁰⁷ Bank for International Settlements (Nemzetközi Elszámolások Bankja).

¹⁰⁸ European Investment Bank.

¹⁰⁹ European Bank for Reconstruction and Development.

egyelőre érték nélkül, de 2018-ban és 2019-ben is tovább csökken, amivel elérhetővé válik az európai szintű bankadómérték. A kormány vállalta, hogy nem nő tovább az állami tulajdon a bankszektorban, nem célja már további államtulajdon-szerzés, illetve a meglévő állami érdekeltségeket 3 éven belül ismét magánkézbe adja. A magyar kabinet vállalta, hogy a jövőben nem alkot olyan jogszabályt, aminek közvetlen negatív hatása lenne a bankszektor profitabilitására, ami alól kivételt csak az uniós szabályozási lépések hazai gyakorlatba történő átültetése jelenthet. A megállapodás része az is, hogy a bankok nem teljesítő hitelporfóliójának leépítésében a kormány a nemzetközi gyakorlat elemeit átvéve szabályoz, intézkedéseit átlátható módon és piaci alapon teszi.

Az EBRD pedig kinyilvánította, hogy növelni fogja a hitelezését Magyarországon. Vállalta, hogy részt vállal a nem teljesítő hitelek kezelésében, a bankszektor magánpiaci alapú konszolidációjához szükséges részvény- és kötvénytranzakciókban, vagyis vevőként léphet fel a piacon az állami bankcsomag egy részéért, valamint a vállalkozói és vállalati hitelezést támogató eszközökkel aktivizálódik.

A megállapodási körbe bevont ERSTE Bank 550 millió eurós kedvezményes hitelkeretet nyit, pántlikázva a magyar gazdaság megsegítésére: ebből 250 millió eurót a közsféra alkalmazottai számára, az energiahatékonyságot javító projektekre 100 millió eurót, míg az agrárgazdaság, kisbirtokok, őstermelők hitelezésére 200 millió eurót különít el.

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. A közös költségvetésből kiderül, hogy az Európai Unió mennyivel több, mint közös piac, mennyivel több, mint az áruk, a szolgáltatások és a termelési tényezők szabad mozgásának intézményi kerete. Az is látható, hogy miképp valósul meg az „államok feletti állam” javakat biztosító és jövedelemát-csoportosító funkciója. Az európai uniós csatlakozást követően Magyarország számára is kötelező befizetni az ún. 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 szuverenitás¹¹⁰ 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.

¹¹⁰ Legújabb kutatásaink, publikációink szerint ez korlátozottan érvényesült 2010-ig, hiszen az Európai Unió a maastrichti és koppenhágai kritériumrendszerén keresztül „nyomás alá” helyezte már a tagjelölt országokat is. Így Máthé Gábor professzor szavait idézve a költségvetési jog trónfosztása következett be. Bővebben a témáról: prof. dr. Lentner Csaba: Közpénzügyek és államháztartástan. Nemzeti Közzolgalmi és Tankönyvkiadó, 2013, I-II., XI-XII. fejezetek.

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**¹¹¹ intézményfejlesztési támogatási program mellé a csatlakozás strukturális céljait segítő **ISPA**¹¹² és a csatlakozás mezőgazdasági-vidékfejlesztési céljait támogató **SAPARD**¹¹³ program (és pénzalap) létrehozását javasolta 2000-tól.

Az előcsatlakozási alapok országonként 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 felzárkozási 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 ISPA közlekedési, környezetvédelmi projektekhez kapcsolódó, átlagosan 25 százaléknyi magyar közpénzt; a SAPARD programhoz szükséges, hasonló nagyságrendű vidékfejlesztési forrást; a PHARE intézményfejlesztési és beruházási projekteinek magyar költségvetési támogatását. Bár az előcsatlakozási alapok révén nemzetgazdasági értelemben nem túl jelentős források jutottak a jelölt országokba (a GDP fél százalékát sem érték el), de hozzájárultak a pályázati kultúra kialakulásához, az uniós források befogadásának és ellenőrzési rendszerének kifejlődéséhez. Magyarország az Európai Unióhoz történő 2004. évi csatlakozását követően elvesztette jogosultságát az előcsatlakozási alapokra, azonban ugyanezen kereten belül részt kaphatott a mezőgazdasági politikára, a strukturális politikákra, a belső politikákra és az adminisztratív kiadásokra rendelkezésre álló európai uniós alapokból.

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 szerinti számbavételt kellett kialakítani – a folyamatot az EUROSTAT¹¹⁴ irányítja. Fontos feladat volt a pénzügyi ellenőrzés Európai Unió szerinti szervezeti rendjének létrehozása is.

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

112 Instrument for Structural Policies for Pre-Accession.

113 Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development.

114 Az Európai Unió statisztikai szolgálata.

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 GNI¹¹⁵-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) az Európai Unió számára megnyitott számlán megjelenjen. Az Európai Unió költségvetésébe történő befizetnivalókkal kapcsolatosan az a sajátos eljárás valósul meg, hogy a beszédés a tagállamban, a tagállam közigazgatási apparátusa közreműködésével, a tagállam saját törvénykezése szerint (nemzeti szabályozás alapján) történik, amit a tagállam a közösségi szabályozás követelményeinek megfelelően alakít ki. A nemzeti kincstárnál nyilvántartott európai uniós számlákkal kapcsolatosan az Európai Unió Bizottsága rendelkezik arról, hogy a pénzek hova, milyen célra és milyen jogcímen kerüljenek tovább. A számlák nem kamatoznak. Miután a források 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. Magyarország a 2004-től 2006-ig terjedő időszakban évi mintegy 330 millió eurót kapott az infrastrukturális és környezetvédelmi beruházások támogatására. 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 négy alap értendő:

- **Európai Regionális Fejlesztési Alap**, amely főként a versenyképességet növelő, munkahelyteremtő beruházásokat, a kutatásfejlesztést, az információs társadalom terjedését, valamint határokon átnyúló együttműködések támogat.
- **Európai Szociális Alap**, amely a foglalkoztatás és képzés területére irányul.
- **Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap**¹¹⁶, amely a mezőgazdasági és vidékfejlesztéssel kapcsolatos támogatások mellett a turizmusfejlesztésre koncentrálnak.
- **Európai Halászati Alap**¹¹⁷, 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 ún. **közösségi kezdeményezéseket**, tekintettel az Európai Unió egészét érintő problémákra. Ezek a következők:

¹¹⁵ Gross National Income (bruttó nemzeti jövedelem).

¹¹⁶ 2007. január 1-jével kikerült a Strukturális Alapokból.

¹¹⁷ 2007. január 1-jével kikerült a Strukturális Alapokból.

- Az **Interreg** a határokon átnyúló, nemzetek közötti, valamint interregionális együttműködéseket serkenti. A Szomszédsági 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.

Unió tagóságunk 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 elszámolni. 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 pénzekekről, illetve ha a már ma is működő jogszabályok által biztosított ellenőrzési rendszerek is megsűrűrik 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 vámbeszedés 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 pénzösszeget, 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** új dimenziókat kapott. A római szerződés mondja ki alapvető elvi jelentőséggel, hogy: *„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 éreztetni a hatását, gondoljunk csak például a tagállami vámhatóságok szerepére vagy a Brüsszel és a tagállamok közötti kétirányú költségvetési kapcsolatok jogi-igazgatási velejáráira.

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 (pl.: agrártámogatások, strukturális műveletek). Vaskos köteteket tölt meg az e pénzügyi területet szabályozó közösségi joganyag is, ami nyilvánvalóan a tagállamok pénzügyi és költségvetési igazgatásának szervezetrendszerét is próbatétel elé állítja. 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 2007–2009-es 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 tapasztalatcsere, a vállalatok és bankok üzleti gyakorlatának egységesülése ugyanúgy szerephez jut, mint a jogi érvényű megállapodásoknak a mi saját jogrendünkbe való átültetése. Emellett az ország közvetlen anyagi érdeke is abba az irányba mutat, hogy a külső partnerek által kifogásolt szabályainkat – saját nemzeti érdekeink védelme mellett – mielőbb összhangba hozzuk a külvilágban szokásos normákkal.

5.4. NEM KONVENCIONÁLIS SZEMLÉLETMÓD MAGYARORSZÁG ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ, ILLETVE A NEMZETKÖZI PÉNZÜGYI INTÉZMÉNYEK KAPCSOLATÁBAN

Magyarország a tervgazdasági rendszer meggyengülésétől a piacgazdaság megteremtésében látta a jövőjét. Ehhez működőtőke-beruházásokra, az államadósság kezeléséhez pénztőkére, továbbá új munkahelyekre volt szükség. A fejlett piacgazdaságok ezekkel a potenciális státuszokkal, képességekkel rendelkeztek. Magyarország nem. A megteremtésükhöz évtizedek szerves, fegyelmezett, belső erőforrások fejlesztését szorgalmazó gazdaságpolitikára lett volna szükség.

Több mint két évtized elteltével a magyar gazdaság – kizárólagos módon, más lehetőség teljes hiányában – „igényelte” a külföldi beruházásokat, az időközben többszörösére emelkedett államadósság finanszírozásához az idegen forrásokat. Tehát az 1990-es évek elején létrejött centrum-félperiféria viszony lényege megmaradt. Magyarország külsőfundamentum-vezérelt ország volt, illetve maradt, egészen az utóbbi évekig. Hozzáadott értéket, pénzügyi biztonságot csak a fejlett piacgazdaságokból érkező tőke segítségével tudott teremteni. Ez a módszerű gazdaságpolitika 2008 őszére gazdasági értelemben csődbe került, a neoliberais módszerű pénzpiacok válságával a magyar tőkeszerzés csatornáit is beszűkülték, általa a külsőfundamentum-vezérelt neoliberais állammodell Magyarországon válságba került.

Időközben az Európai Unió is meggyengült. A 2000-ben megfogalmazott lisszaboni stratégia, miszerint 2010-re az EU kutatási és fejlesztési potenciálja révén a világgazdaság legfejlettebb régiója lesz, 2004–2005-re már teljesíthetetlennek bizonyult. 2007 őszétől az angolszász piacok részének minősülő Egyesült Királyságot, 2008 őszétől pedig a kontinentális Európa egészét elérte a gazdasági válság. A maastrichti konvergenciakritériumokat az euró-zóna-tagállamok többsége nem tudja teljesíteni, s már hetedik éve növekvő államadóssággal és költségvetési hiánnyal küzdenek, egyre csekélyebb sikerrel.

Kétségtelen, hogy Magyarország az 1980-as évek végétől nem kellő körültekintéssel és indokolatlan hirtelenséggel állt rá a neoliberais gazdaságpolitikára, amelynek alapfilozófiája washingtoni konszenzus néven vált ismertté. Jobbára ez az amerikai gyökerű gazdasági felfogás az államot rossz tulajdonosnak tekintette, tehát a privatizálás szükségességét vallotta. Az akkori felfogás szerint az állam csak minimális módon szabályozzon, ellenőrizzen, hiszen a piaci vállalatok képesek a szabályozásra mikroszinten, amely kiteljesedve rendszerszintű szabályozottságot eredményez. Szabadon áramolhasson a tőke, a munkaerő, az áru és a szolgáltatás. A valuták árfolyama szabadon mozogjon, de tartsák be a költségvetési fegyelmet. Lényegében az Európai Unió maastrichti és koppenhágai gazdaság (társadalom) filozófiája is a washingtoni konszenzus elvein alapszik. Egy csődbe ment tervgazdaság vagy egy mediterrán – vagyis nem nyugati, észak-atlanti kultúrájú és fejlettségű ország – a vázolt neoliberais elvek betartásával azonban nem képes a felzárkózásra. Ha ezt teszi, államháztartása csődbe megy, hazai tulajdonú vállalatai versenyképtelenné válnak és megszűnnek, társadalma pedig elszegényedik, háztartásaik pénzügyi egyenlege megbomlik.

A csődbe ment tervgazdasági országok növekvő mértékű külföldi hitelekre szorultak, ugyanakkor az összeomlott termelési bázisaik a termelés újraindításához külső működőtőkére. A költségvetési helyzetük meggyengült, amire újabb terhet rótt, hogy az importbehozatali vámokat, ezáltal költségvetési bevételeiket, sőt, hazai iparuk és mezőgazdaságuk védelmét is le kellett építeni. Ennek egy további jogi-intézményi keretét adta a WTO.

A Kereskedelmi Világszervezet (World Trade Organization – WTO) egy multilaterális kereskedelmi szervezet, melynek célja a nemzetközi kereskedelem liberalizációja, az úgynevezett tarifás kereskedelmi akadályok (beviteli engedélyek) fokozatos leépítése, illetve megszüntetése révén. A WTO 1995. január 1-jén jött létre az 1947-ben megkötött GATT (Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény) utódként. A létrehozásáról szóló egyezményt 1994. április 16-án Marrakeshben írták alá. Tagja az Európai Unió is. A WTO célja az életszínvonal emelése, a jövedelmek és a kereskedelem folyamatos növekedése, továbbá a termelés és a kereskedelem bővülése oly módon, hogy a világ erőforrásainak felhasználása optimális legyen. Ezen célok elérése érdekében a Kereskedelmi Világszervezet a vámok és egyéb kereskedelmi akadályok jelentős mértékű leépítésén, valamint a diszkriminatív elbánás felszámolásán munkálkodik. Magyarország, amely e világszervezet filozófiájának alárendelten működött, pénzügyi igazgatását e céloknak megfelelően alakította, lényegében a fejlett piacgazdaságokhoz történő integráció során jelentős eredményeket, de egyidejűleg jelentős hátrányokat is elszenvedett. Költségvetési bevételei lepadtak, pénzügyi instabilitása fokozódott, belső gazdasága jelentős mértékben leépült. A deficit – ennek kumulálódásaként pedig az adósság – egyre nagyobb méreteket öltött, így az ország külső piaci szereplőkre való ráutaltsága tovább emelkedett. A korábban tárgyalt Világbank és Nemzetközi Valutaalap hiteleire való egyre nagyobb rászorultság ugyancsak a neoliberais piacgazdasági elvek érvényesülését hozta Magyarországon. Sőt, a nemzetközi pénzügyi szervezetek ugyancsak megkövetelték Magyarországtól a neoliberais gazdaságpolitika érvényesítését, az adott kölcsöneik fejében.

Magyarország pénzügyi integrációja így számos problémát mutatott. 2004 és 2012 között a vásárlóerő-paritáson számolt egy főre jutó GDP értéke 63 százalékról mindössze 67 százalékra emelkedett, noha, több forrás jutott Magyarországra az Európai Unióból, mint amennyit befizettünk. A velünk hasonló fejlettségű országok, mint például Románia, az egy főre jutó GDP vonatkozásában 34 százalékról 50 százalékra, Lengyelország 51 százalékról 67 százalékra, vagyis a magyar adat többszörösére volt képes a teljesítményeit, felzárkózási eredményeit növelni. A nemzeti adottságainkhoz nem optimalizáló fiskális kormányzás gyengeségeit fokozta a magyar jegybank ugyancsak neoliberais piacgazdasági elveket érvényesítő monetáris politikájának kialakítása. 1995-re a Magyar Nemzeti Bankot kivonták a kezdő kis- és középvállalkozások refinanszírozásából, majd 2000-re az állampapír-piaci refinanszírozó szerepkörétől is megfosztották. Mind a hazai vállalkozói szektor, mind az államadósság-megújítás lehetősége a piacinál olcsóbb, kiszámíthatóbb, hosszabb futamidejű források nélkül maradt.

A magyar kormány 2010-től érvényesülő gazdasági kormányzása az ország gazdasági adottságaihoz, történelmi múltjához és a 2010-ig tartós felzárkózást nem biztosító neoliberais elvekkel szakítva működik. Az Európai Unióval mint szövetségi partnerrel történő kötelezettségeink fenntartása mellett Magyarország külpiaci átpozicionálása Oroszország, Kína és az arab térség irányába megkezdődött. A közteherviselés intézménye bevezetésre került. 2010 óta a nemzetközi vállalatok és bankok Magyarországon – anyagi erejükhez igazodóan – adót fizetnek. Egyidejűleg a lakossági jövedelmek, fizetőképes keresleti bázis bővítése érdekében a személyi jövedelemadó és a jobbra belföldi vállalkozásokat érintő (500 millió Ft nettó árbevételig) társasági nyereségadó jelentős mérséklésen ment keresztül, egyidejűleg kiszélesedtek a szociálpolitikai kedvezmények. A fiskális kormányzás intézkedései következtében Magyarország pénzügyileg stabilizálódott. 2013-ban kikerült az Európai Unió túlzott deficiteljárása alól, amelyben 2004 – vagyis a belépése – óta vesztegelt. Az államadósság emelkedése megállt. A kormány a lakossági jövedelmek megtartása érdekében, a

hatósági árszabályozás intézményén keresztül jelentős közüzemidíj-mérséklést hajtott végre¹¹⁸. Az unortodox fiskális intézkedések¹¹⁹ mellé 2013 márciusától a Magyar Nemzeti Bank is becsatlakozott. A magyar monetáris politika szakított a korábbi bigott, kontinentális európai uniós gyakorlattal, miszerint a jegybank kizárólag az inflációellenes küzdelemre fókuszálja eszközeit. A jegybank a válságkezelésben sikeres országok jegybanki gyakorlatához igazodva (Fed, BoE) növekedési hitelprogramot indított. Közel négyezer milliárd forintot bocsát a vállalkozások részére, hogy beruházásaikat fejlesszék, magas kockázatú devizahiteleiket pedig forintalapúra cserélhették le. A jegybanki alapkamat mérséklésével a hazai hitelpiac és államműködés-finanszírozás lényegesen kisebb kamatokkal működik. A monetáris lazítás intézményével a Magyar Nemzeti Bank egy új monetáris politika alapjait rakta le.

A gazdaságpolitikai célok teljesülésében Magyarországon egyértelműen megerősödött a nemzeti érdekérvényesítés rendszere. A nemzeti érdeken túl lényeges arra is utalni, hogy az Európai Unió pénzügyi igazgatása a 2014–2020 közös költségvetési ciklusban kisebb elosztható források fölött diszponál. Az EU teljes költségvetése a 2007–2013 közötti 994 milliárd euróról 960 milliárdra mérséklődik, míg a Közös Agrárpolitika (CAP) felhasználási kerete (is) 421 milliárdról 373 milliárdra. Noha Magyarország, ha szerényen is, de képes a mezőgazdaságára jutó CAP-támogatását 10,4 milliárdról 12,3 milliárd euróra fokozni.

Az elkövetkező években a magyar pénzügyi igazgatásnak továbbra is igazodni kell a belső rezidensek igényeihez és a folyamatosan változó világgazdasági környezethez.

118 Lásd prof. dr. Lentner Csaba: A vállalkozások folytatása számviteli alapelvének érvényesülése közüzemi szolgáltatóknál és költségvetési rend szerint gazdálkodóknál – magyar, európai uniós jogi és eszmetörténeti hivatkozásokkal. In: prof. dr. Lentner Csaba (alkotószerkesztő): Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2015.

119 Közteherviselés intézmények bevezetése, hatósági árszabályozás, aktív kormányzati gazdaságpolitikai befolyásolás, az állami ellenőrzés és szabályozás megerősítése.

SZAKIRODALOM-JEGYZÉK

Hoffmann Mihály – Dr. Kolozsi Pál Péter (2014): *Az önfinanszírozási program stabilabb állampapírpiacon eredményezett*. MNB szakmai cikk. Magyar Nemzeti Bank, 2014. augusztus, http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/szakmai_cikkek/Devizatartalek_es_serulekenyseg/Hoffmann_Mihaly_Kolozsi_Pal_Peter_Az_onfinanszirozasi_program_stabilabb_allampapirpiacot_eredmenyezett.pdf

Dr. Kolozsi Pál Péter (2014): *Stabilabb és olcsóbb finanszírozást hozhatnak az MNB új eszközei*. MNB szakmai cikk. Magyar Nemzeti Bank, 2014. június, http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/szakmai_cikkek/Devizatartalek_es_serulekenyseg/Kolozsi_Pal_Peter_jegybanki%20eszkozok.pdf

Prof. dr. Lentner Csaba – Semjon C. Viktorija: *Számvitel és Könyvvizsgálat Magyarországon*. Zsitomir, Ukrajna, 2009. p. 175. ISBN 9789668162732, http://lentnercsaba.com/doc/accounting_book.pdf

Prof. dr. Lentner Csaba (alkotószerkesztő): *Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi fogyasztóvédelem*. Nemzeti Közszerkeleti és Tankönyvkiadó, 2013, p. 526. ISBN 9789630855914

Prof. dr. Lentner Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*. Nemzeti Közszerkeleti és Tankönyvkiadó, 2013, p. 341. ISBN 9786155344381

Prof. dr. Lentner Csaba (alkotószerkesztő): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*. Nemzeti Közszerkeleti Egyetem, 2015, p. 857. ISBN 9786155527128

Prof. dr. Lentner Csaba (alkotószerkesztő): *A devizahitelezés nagy kézikönyve*. Nemzeti Közszerkeleti és Tankönyvkiadó, 2015, p. 611. ISBN 9786155344626,

Novoszáth Péter: *A társadalombiztosítás pénzügyei*. Nemzeti Közszerkeleti és Tankönyvkiadó, 2014, p. 244. ISBN 9786155344619

Smith, Adam: *Vizsgálódás a nemzetek jólétéről és okairól*. Budapest, 1940.

Dr. habil. Szilovics Csaba: *Az államháztartás pénzügyi jogi rendszere*. Janus Pannonius Tudományegyetem, Pécs, 1997, egyetemi jegyzet.

Dr. habil. Szilovics Csaba: *Betrug und Rechtsbefolgung im Steuerrecht*. Passau, Schenk Verlag, 2014. p. 240. ISBN 9783944850283