PARDAVI LÁSZLÓ

A KÖLTSÉGVETÉSI POLITIKA HATÁSMECHANIZMUSA

ABSZTRAKT • A fiskális politika céljai és eszközei más politikák, így főként a társadalompolitika, gazdaságpolitika, szociálpolitika által meghatározottak. A költségvetési politika a pénzügyi politika egyik ágaként látja el allokációs, redisztribúciós és stabilizációs funkcióit. Céljai és feladatai megvalósításához közvetlen és közvetett eszközöket alkalmaz, melyekhez a pénzügyi jog egyes részterületeit is hozzárendeli. Ezeken belül az adójog érdemel kiemelt figyelmet, mely a progresszív adók és adókedvezmények, adómértékek meghatározása révén járul hozzá a fiskális politika érvényesüléséhez.
KULCSSZAVAK: költségvetési politika, fiskális politika, monetáris politika, adópolitika, jogpolitika, vagyonpolitika, pénzügyi jog, allokáció, redisztribúció, stabilizáció, automatikus eszközök, közvetlen eszközök, jóléti transzferek, progresszív adók, adókulcsok.
JEL: K390

1. KÍSÉRLET A KÖLTSÉGVETÉSI POLITIKA FOGALMÁNAK MEGHATÁROZÁSÁRA

A költségvetési politika fogalma vizsgálható gazdaságtudományi és pénzügyi jogi megközelítésben is. Ez egyébként nem szokatlan vagy különleges helyzet, hiszen az angolszász *public finance* tudomány is jogi és közgazdasági szempontok szerint elemzi a pénzügyi viszonyokat. Jogászként azonban csak a jogtudományi kutatásra tehetek kísérletet, nem vonva kétségbe azonban a gazdaságtudományi vizsgálatok eredményeit és ezek jelentőségét. Ezért a fiskális politika hatásmechanizmusát is csak pénzügyi jogtudományi nézőpontból elemzem, elsősorban a magyarországi eszközöket és azok hatásait értékelve.

A két tudományterület közös határán maradva annyi azonban biztosan elmondható, hogy *a költségvetési politika a pénzügyi politika részének tekinthető szakpolitika.* A pénzügyi politika is (mint minden más politika) célok, eszközök és intézmények összessége. Ez a politika természetesen része a gazdaságpolitikának, de nem függet-

len a kereskedelempolitikától, kölcsönhatásban áll a szociálpolitikával, az oktatáspolitikával és tulajdonképpen minden olyan szakpolitikával, melynek költségvetési vonatkozásai vannak vagy lehetnek.

Mindezek a politikák azonban alárendeltjei a társadalompolitikának és céljainak. Az emberi társadalmak és államok nagyon sokfélék, mások az államok és vezetőiknek a céljai is, ez a heterogenitás, változékonyság pedig néha eléggé látványosan megjelenik a pénzügyi politikában és így a költségvetési politikában is. A pénzügyi politika általános célja talán a kormányzat gazdaságban való szerepének meghatározása lehet, azon belül pedig az arról való döntés, hogy az állam mely közfeladatokat lát el, azokat miből és miként finanszírozza.

A pénzügyi politika a különböző történelmi és politikai korszakokban eltérő és ezeknek megfelelő irányzatokat követ. Nagy Tibor említést tesz az abszolutizmus korszakának pénzügyi politikájáról, mely elsődlegesen az adópolitikával és az állami vagyonpolitikával ért el eredményeket. A kapitalizmusban kezdetben pont a fiskális irányzat volt az irányadó.[1]

Az intervencionista gazdaságpolitika erőteljesebb megjelenési formája a protekcionizmus, mely közvetlen és direkt beavatkozással, fiskális és kereskedelempolitikai eszközök együttes alkalmazásával teremt piacot a hazai termelők által előállított áruknak, támogatva ezzel a hazai gazdaság fejlődését. Friedrich List a *Politikai gazdaságtan nemzeti rendszere* című művében[2] a gyenge vagy fejlődő ipar fejlesztésének tekinti az oktatás, a szabadalmi törvények és a szállítási feltételek javítása mellett az ipart támogató törvényeket és intézkedéseket, ideértve a vámtörvényeket is, amelyek a belső és külső forgalmat megkönnyítik.

Miután a modern államok szinte kivétel nélkül részei nemzetközi integrációknak, ezért a pénzügyi politikára a nemzetközi események, intézmények és jogforrások is – sokszor eléggé közvetett módon – hatást gyakorolnak. Nemcsak az Európai Unióra, mint a mindennapi életünk részesévé váló közös piacra, vámunióra és monetáris unióra gondolhatunk ekkor, hanem a Bretton Woods-i rendszer intézményeire, a Világbankra és az IMF-re is, melyek a 2000-es évek magyar gazdaság- és pénzügyi politikáját is meg kívánták határozni, manapság pedig többek között a görög államháztartásra is jól követhető hatással (nyomással) bírnak.

A pénzügyi politika alapvetően két, egymástól nem független, de jól elhatárolható területből áll: a fiskális (más néven költségvetési) és az árak és gazdasági növekedés egyensúlyának megteremtését célzó monetáris politikából. Ezeknek, mint minden szakpolitikának a fogalmát és tartalmát alapvetően befolyásolják az aktuális társa-

[1] Nagy Tibor: *A pénzügyi jog és a pénzügyi jogtudomány,* in Simon István (szerk.): *Pénzügyi jog I.,* 2007, Osiris Kiadó, Budapest, 47. o.

[2] Friedrich List: *A politikai gazdaságtan nemzeti rendszere,* 1940, Magyar Közgazdasági Társaság, Budapest, 330–365. o.

dalmi és gazdasági kérdések, ezért a fiskális politika fogalma is különbözőképpen, más és más hangsúlyos elemek kiemelésével definiálható.

A fiskális politika fogalmát Földes Gábor Samuelson-Nordhaus műve alapján így definiálta: *„az államháztartás kiadásai és bevételei (adók vámok stb.) kialakításának folyamatát jelenti, amelynek célja, hogy elősegítse a konjunktúraciklusok csillapítását, és hozzájáruljon a magas foglalkoztatási szintű, inflációmentes gazdaság fenntartásához."*[3]

Várnay Ernő a fiskális politikát céljainak bemutatásával határozta meg: *„Fiskális politika alatt olyan állami politikát értünk, amely a költségvetésen keresztül, közhatalmi jellegű elvonások (adók, illetékek, vámok, díjak) és állami vásárlások, illetve juttatások révén próbál befolyással lenni a társadalomra. A fiskális politika céljai között megtaláljuk a hatalom megőrzését, közjavak rendelkezésre bocsátását, ideértve a rend fenntartását, a társadalmi csoportok, illetve a területi egységek közötti egyenlőtlenségek csökkentését-kiegyenlítését, de fellelhetők a gazdaság egészével kapcsolatos célok is, mint a konjunktúrabefolyásolás, a gazdasági aktivitás élénkítése, esetleg visszafogása, a gazdasági szerkezet átalakulásának elősegítése."*[4]

Vigvári András a fiskális politika következményeit, hatásait kiemelve a fiskális politikát a pénzügyi politika olyan eszközeként írja le, mely a gazdaság szereplőinek magatartását a kormányzati kiadásokon és az adózáson keresztül kívánja befolyásolni.[5]

Csűrös Gabriella ír a fiskális politika szűkebb és tágabb értelmezési lehetőségéről. Az előbbihez a kormányzat éves gazdaságpolitikája eszközeként (kiadási és bevételi előirányzatokat) történő értelmezést, míg a másodikhoz a makrogazdasági politikához tartozó kormányzati politikát sorolja, *„amely magában foglalja a közbevételek (közhatalmi és magánjogi bevételek) rendszerét (közte az adópolitikát is), a közkiadásokat (ehhez kapcsolódóan a kormányzati támogatáspolitikát is), a pénzgazdálkodás mellett a vagyongazdálkodást és az államadósságot, valamint ezek ellenőrzésének rendszerét is"*.[6]

Benczes István és Kutasi Gábor némiképp mellőzve a jövedelemkiegyenlítő mechanizmusok jelentőségét, a költségvetési politikát a pénzügyi politika azon területeként határozzák meg, amely az államháztartás kiadásain és bevételein keresztül kíván a gazdaságra hatást gyakorolni.[7]

Lentner Csaba a fiskális politikát a gazdasági kormányzás alapvető eszközének minősíti, és a költségvetési eszközökkel történő gazdaságbefolyásolás módszerének

[3] Földes Gábor: *Pénzügyi jog,* 2001, Osiris Kiadó, Budapest, 17. o.

[4] Várnay Ernő: A fiskális és monetáris szuverenitás az Európai Unióban, in Simon István (szerk.): *Tanulmányok Nagy Tibor tiszteletére,* 2009, Szent István Társulat az Apostoli Szentszék Könyvkiadója, Budapest, 297. o.

[5] Vigvári András: *Közpénzügyeink,* 2005, KJK-KERSZÖV Kiadó, Budapest, 363. o.

[6] Csűrös Gabriella: *Uniós Pénzügyek,* 2014, HVG Orac, Budapest, 22. o.

[7] Benczes István – Kutasi Gábor: *Költségvetési pénzügyek,* 2010, Akadémiai Kiadó, Budapest, 27. o.

tekinti. Álláspontja szerint a fiskális politika az államháztartás bevételi oldalán kívül magában foglalja az állam újraelosztó funkcióját is, melyen a jövedelemelosztás közvetett módon történő meghatározását és a tercier állami szektor forrásszükségletének biztosítását is érti. A fiskális politika hosszú távú céljának pedig a nemzetgazdaság, a vállalkozások és a családok anyagi növekedésének elősegítését tartja. A fiskális politika fogalmát pedig az előzőek alapján így határozza meg: *„A fiskális politika a nemzetgazdasági szintű centralizáció és újraelosztó folyamatok államhatalmi eszközökkel privilegizált eszköze, amelynek technikájában, mértékében, jellegében a kormány gazdaság és társadalom felé megnyilvánuló politikai prioritásai, közpénzügyi-politikai elvei érvényesülnek."*[8]

A *public finance* ezt a fogalmat kissé más és tágabb értelmű megközelítésben, azt a kormánynak a gazdaságban betöltött szerepével azonosítja. *Gruber* ezt a szerepet négy kérdéssel írja körül:

- Mikor kell a kormánynak beavatkoznia a gazdaságba?
- Hogyan teheti ezt meg?
- Melyek a gazdasági hatásai ennek?
- Miként választja meg a beavatkozás módjait?[9]

Véleményem szerint a fiskális politika talán ennél szűkebb szempontú és sem az állami beavatkozást, sem a redisztribúciót, hanem az államháztartás stabilitását középpontba helyező megközelítéssel is meghatározható, valahogy így: *a fiskális politika az államháztartás bevételeinek és kiadásainak meghatározását, ennek végrehajtását, ellenőrzését megvalósító és előíró szakpolitikák és eszközök rendszere, melyek elsődleges célja a költségvetési stabilitás megteremtése, a gazdasági növekedés elősegítése és fenntarthatósága, a munkanélküliség csökkentése és megfelelés a nemzetközi kötelezettségeknek (pl. a maastrichti kritériumoknak).*

1.1. A FISKÁLIS POLITIKA FUNKCIÓI

A fiskális politika tartalma persze nem az elméleti definíciókból vagy az azok közötti különbségekből ered. Sokkal fontosabb és informatívabb képet kaphatunk a költségvetési politikáról, ha annak funkcióit és eszközeit vizsgáljuk meg.

Orbán Gábor és Szapáry György közös tanulmányukban Musgrave nevéhez kötődő osztályozás szerint a fiskális politika három, közgazdaságinak nevezhető funkcióját írják le. Ezek az allokáció, a redisztribúció és a stabilizáció.

[8] Lentner Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan,* 2014, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 169. o.

[9] Gruber, Jonathan: *Public Finance and Public Policy,* 2007, Worth Publishers, New York, 3. o.

Az allokációs funkció lényegének a piaci tökéletlenségek és kudarcok kezelését tartják, melyek következtében egyes javakból állami beavatkozás nélkül alulfogyasztás, hiány vagy túlfogyasztás alakulhat ki. Az allokációs funkció ezeket képes korrigálni pl. közszolgáltatások nyújtásával, a gazdasági tevékenységek törvényes kereteinek létrehozásával és az ehhez szükséges infrastruktúra egy részének biztosításával.

A redisztribúciós funkcióval az állam a jövedelmi egyenlőtlenségeket képes mérsékelni, ehhez a jóléti transzfereket és az adórendszer egyes elemeit alkalmazza. Botos Katalin szerint ugyan a redisztribúció elsősorban a társadalompolitika szempontjából lényeges, de mivel az újraelosztás révén olyan rétegeket is fizetőképessé tesz vagy tehet, melyek eddig nem vettek részt a keresletben, az így támogatott fogyasztással támogatható a termelő-, szolgáltatószektor is.[10]

A harmadik, a stabilizációs funkció alkalmas a konjunktúraciklusok kiegyenlítésére, melyhez automatikus stabilizátorokat alkalmaznak. Ezek olyan eszközök, amelyek a gazdaság és a költségvetés ingadozásait követik, így gyengébb gazdasági teljesítmény idején az adóbevételek csökkenhetnek, és a munkanélküli-segélyek emelkedhetnek, ezzel az automatikus stabilizátorok recesszió idején növelhetik, fellendülés idején pedig csökkenthetik a költségvetés hiányát, ezzel az automatizmussal pedig elkerülhetővé válik az adókulcsok túlzottan gyakori változtatása.[11]

Az újraelosztás azonban nem lehet korlátlan mértékű, nem eredményezhet állandó és magas államháztartási hiányt, nem vezethet az állam súlyos eladósodásához sem, nem veszélyeztetheti általában a nemzetgazdaságot, ezért ezt a funkciót (és a többit is) csak a másik két – és elsősorban a stabilizációs funkció – által meghatározott keretek között lehet és kell alkalmazni.

A Nobel-díjas James McGill Buchanan azonban a költségvetési folyamatokban nem csak a Musgrave által ismertetett három funkciót látja. Érdekes tanulmányában rámutat arra, hogy a költségvetés bevételi oldalával kapcsolatos elemzések mellett, figyelembe kell venni a költségvetési kiadásokat és azok haszonoldalát is. Így az allokációt és redisztribúciót sem határolja el egymástól, hanem azokat az ún. „költségvetési csere" elemeinek tekinti. Álláspontja szerint a demokratikus döntési modellel rendelkező államokban az adót fizető állampolgár által felismerhetővé válik a befizetett adó és a kapott szolgáltatás közötti kapcsolat. Ha nincs ilyen összefüggés, vagy nem ismerhető fel, akkor indokolt a döntéshozók közbelépése politikai és jogi normák megalkotásával. Buchanan rámutat arra is, hogy a politikai hatalom gyakorlói a költségvetésen keresztül (annak allokációs és elosztási funkciójával) sikeresen kizsákmányolhatják a kisebbséget. De a politikai hatalom megszerzése és az

[10] Botos Katalin: *Pénzügypolitika – gazdaságpolitika,* 2011, Tarsoly Kiadó, Budapest, 160. o.

[11] Orbán Gábor – Szapáry György: Magyar fiskális politika: quo vadis? in *Közgazdasági Szemle,* 2006/április, 294. o.

ezekre „elpocsékolt" erőforrások begyűjtése a közjavakkal való ellátottság előnyeit fel is szívhatja.[12]

Bende-Szabó Gábor a fentebb ismertetett gazdasági funkciók mellett leírja az államháztartás metodikai funkcióit[13] is. Bár az államháztartás és a költségvetési politika funkciói nyilvánvalóan nem teljesen azonosak, de a metodikai funkciók, mint elsősorban a szabályozási (regulációs) és csak másodsorban a pénzellátási (finanszírozási) funkció is jellemzők a fiskális politikára.

1.2. INTEGRÁCIÓK KÖLTSÉGVETÉSI POLITIKÁJA

További fontos kérdés lehetne a gazdasági integrációk fiskális politikájának részletes vizsgálata, mely azonban bizonyára meghaladná ezen tanulmány kereteit. Azonban az könnyen megállapítható, és a 2008-as válság következményei is azt látszanak igazolni, hogy a közös piacot vagy monetáris uniót megvalósító régiókban az államok közös vagy összehangolt fiskális politikája alkalmas eszköz lehet a pénzügyi és gazdasági válságok sokkhatásainak mérséklésére,[14] de nem helyettesítheti a (tag)államok hatékony költségvetési és monetáris fellépését.

Másik vizsgálati szempont lehet az integrációk esetében a fiskális szuverenitás és a tagállami költségvetési politika közötti kapcsolat. Az Európai Unió és tagállamai közötti viszonyrendszerben ez a kérdés tulajdonképpen a közös költségvetésben és a tagállami kiadások meghatározásában (az állami támogatások felügyeletében) már érzékelhető. Az adóztatás terén is léteznek integrációs eredmények, míg a vámok körében most is nagyfokú integrációt és harmonizációt tapasztalhatunk nemcsak az unióban, hanem világszerte is.[15]

Az Európai Unió költségvetési politikája viszonylagosan elkülönül és különbözik is a tagállami fiskális politikáktól. Közismert, hogy az unió költségvetése a tagállami GNI-k összegéhez képest mind kiadási, mind pedig bevételi oldalon rendkívül alacsony, mintegy 1,2%, szemben a modern államok 40% körüli mutatójával. A különbség elsősorban abból fakad, hogy az unió nem vagy nem olyan mértékben lát el klasszikus állami feladatokat, mint egy viszonylagos költségvetési szuverenitással

[12] Buchanan, James M.: *Piac, állam, alkotmányosság,* 1992, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 169–180. o.

[13] Bende-Szabó Gábor: Az államháztartás joga, in Földes Gábor (szerk.): *Pénzügyi jog,* 2003, Osiris Kiadó, Budapest, 78. o.

[14] Pösténi Andrea: A fiskális politika vizsgálata a PaCifiCa országaiban, in *Competitio,* 2012/2. szám, 110. o.

[15] Pardavi László: *A globális gazdaság vámjogának alapkérdései (különös tekintettel a preferenciális szerződésekre),* Doktori értekezés, 2015, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Iskola, Győr, 188–235. o.

rendelkező tagállam. Ebből következően az unió költségvetésének nincs szüksége saját adókra és adóigazgatásra sem.[16]

Csűrős Gabriella a *sui generis* uniós költségvetési politika sajátosságait az államháztartási funkciók specialitásában (egyesek hiányában, vagy nem meghatározó mértékű megjelenésében), a költségvetési tételek folyamatos növekedésében, a döntéshozatal saját rendjében, az egységes és stratégiai költségvetés felé haladás tendenciájában, több évre előre meghatározottságában látja.[17]

Az integrációk szintje felett álló „globális" fiskális politika azonban (még) nem érzékelhető. Ez a hiány szinte természetesen következik az államok pénzügyi szuverenitás iránti elkötelezettségből, így csak az egyes nemzetközi szervezetek költségvetése, annak meghatározása jelezhetné globális költségvetési politika kezdeti elemeit.

1.3. A KÖLTSÉGVETÉSI POLITIKA ESZKÖZEI

Amint a fentiekből talán már kitűnik, a fiskális politika funkciói szerint eltérő eszközöket alkalmaz céljai megvalósításához.

Ezeket az eszközöket a szakirodalom[18] viszonylag egységesen automatikus (nem diszkrecionális) és diszkrecionális csoportokba osztja, és az eszközök felsorolása, osztályozása között sincsenek lényeges különbségek:

I. A fiskális politika automatikus vagy közvetett eszközei:

- a jóléti transzferek (támogatások, segélyek, adókedvezmények);
- a progresszív adók.

II. A diszkrecionális vagy közvetlen eszközök:

- az adómértékek megváltoztatása;
- közmunkák és foglalkoztatási programok;
- eseti kifizetések, támogatások;
- állami beruházások, illetve az ezekhez kapcsolódó megrendelések.

A közvetett eszközök általában függetlenek a költségvetési ciklustól (évtől), az államháztartási szabályzók közé már régebben beépültek, és a gazdaság működésére stabilizáló hatással vannak. „*Olyan kiadási és bevételi tételek ezek, amelyek a gazdasági konjunktúra alakulásától függnek, azaz a gazdasági növekedés, a fogyasztás, az exportértékesítés és a beruházások alakulása szerint változnak.*"[19]

[16] Ezen megállapítás alól természetesen kivétel az adónak nem minősülő vám.

[17] Csűrös: *i. m.* 131–138. o.

[18] Földes (2001): *i. m.* 17. o.

[19] Benczes – Kutasi: *i. m.* 35. o.

A közvetlen eszközökkel a kormány beavatkozik a gazdasági folyamatokba, ezekkel arra is képes, hogy azokat a kormányzati céloknak megfelelően befolyásolja.[20]

Az eszközök alkalmazását és ennek módját a költségvetési politika irányultsága is meghatározza. Általában megszorító vagy restrikciós jellegű és expanzív, vagyis gazdaságélénkítő irányokról lehet beszélni.[21] A restrikciós jellegű fiskális politika elsősorban a költségvetési kiadások csökkentésével próbálja az államháztartás stabilitását fenntartani, míg az expanziós irány a fogyasztás élénkítésével igyekezne a gazdaságban keresletet és ezáltal bővülő adóbevételeket teremteni. A két irányzat egymás mellett is létezhet bizonyos korlátokkal és ideig, tulajdonképpen addig, amíg az állam a kereslet élénkítése céljából nem alkalmaz állami támogatásokat és/vagy jelentős mértékű adócsökkentéseket, melyek a kiadási oldalt növelnék, illetve csökkentenék a bevételeket. Az extenzív fiskális politikának az államadósság vagy költségvetési hiány mértékét maximalizáló jogi korlátok is határt szabnak, hiszen az állam nem lépheti át a többnyire alkotmányos normáikban megjelenő küszöbértékeket.

Az üzleti ciklusok gazdaságra és az államháztartásra való gyakori negatív hatása miatt a fiskális politika egyik jellemző célja lehet, hogy ezeket a gazdasági ingadozásokat a saját eszközeivel megpróbálja csökkenteni. Erre inkább a közvetlen eszközök az alkalmasak. Benczes István és Kutasi Gábor rámutat arra a jelenségre is, hogy míg recesszió idején a fiskális politika általában mindig keresletnövelő hatású intézkedéseket alkalmaz, de „jó időkben" elmarad a kereslet szűkítését elérő eszközök bevetése, így a költségvetési politika könnyen prociklikussá válik.[22]

Orbán Gábor és Szapáry György felhívják a figyelmet az üzleti ciklusok mérséklésére irányuló törekvések veszélyeire is. Tanulmányuk szerint az automatikus stabilizátorokon túlmenő diszkrecionális intézkedések (adócsökkentések, kiadásnövelések), könnyen költségvetési destabilizációt eredményezhetnek, melyek aztán megszorításokat vonhatnak maguk után, így a fiskális politika ebben az esetben is prociklikus lehet, melyet nagyban befolyásolnak a politikai döntések és ezek gyakori időigényessége is, mely rontja e döntések végrehajtásának hatékonyságát is.[23]

A fiskális politika eszközei és intézkedéseinek többsége is adó jellegű, ezért szükséges az ezeket közvetlenül meghatározó adópolitikát is elemezni.

[20] Uo. 27. o.

[21] Ezek irányváltásairól a magyar gazdaságban lásd Petschnig Mária Zita: A magyar gazdaság az új évezred elején, in Lentner Csaba (szerk.): *Pénzügypolitikai stratégiák a XXI. század elején,* 2007, Akadémiai Kiadó, Budapest, 187–208. o.

[22] Benczes – Kutasi: *i. m.* 28. o.

[23] Orbán – Szapáry: *i. m.* 296. o.

1.4. ADÓPOLITIKA

A költségvetési politika és az adópolitika között is koherens kapcsolat áll fenn. Az általános gazdaságpolitikai célok szoros összefüggésben állnak az adórendszerrel, csakúgy, mint a társadalompolitikai célkitűzések. Az adópolitikára különben hatással vannak a költségvetési célok, követelmények is, de számos egyéb belső és külső politikai, gazdasági hatás is éri. Különös és erős összefüggés mutatkozik a belpolitika és az adópolitika között az országgyűlési választások idején, az adópolitika ilyenkor közvetlenül a belpolitika hatása alá kerül. Mindezen elvárásoknak az adópolitika az adórendszer alakításával tud megfelelni. Az adórendszer alakítása során egyes új adónemeket vezethet be, másokat töröl, vagy éppen módosít.

Az adópolitika dönt az adótárgyakról, az adók mértékéről, adópreferenciákat adhat és szüntethet meg, nemzetközi integrációkban való részvételről és nemzetközi adóegyezmények megkötéséről is határozhat. Földes Gábor az adópolitikát egyrészről az azon gazdaság- és társadalompolitikai célok pénzügyi aspektusának látja, melyek az adózásban is szerepet játszanak, másrészt az ezekhez kapcsolódó eszközök pénzügyi foglalatának tekinti.[24]

Az adópolitikai célkitűzés és a gazdaság- és költségvetési, de végső soron a társadalompolitikai célok viszonyára a rész-egész kapcsolat a jellemző. Az adópolitika az adórendszer egészére és egyes elemeire vonatkozó céljaival, értékeivel és természetesen eszközeivel részt vesz a gazdaságpolitikai, költségvetési célok megvalósításában.

Az adópolitikai célok meghatározása a kormányzat feladata. Így a Kormány határozza el, hogy mely társadalmi csoportokat támogat adókedvezményekkel, ösztönzi-e a vállalkozásokat támogatásokkal, adócsökkentésekkel, egyéb adójellegű könnyítésekkel. A jövedelmet, a megtakarításokat vagy inkább a fogyasztást adóztatja-e, költségvetési megszorításokkal kíván-e élni, vagy a gazdaságfejlesztéséből és az ebből származó növekedésből eredő adóbevételekkel stabilizálja a költségvetést.

Földes az adópolitikai céloknál is több szintet különböztet meg. Az egész adórendszert érintő célok mellett az egyes adókra is vonatkozhatnak meghatározott célok. Álláspontja szerint külön szint az adóztatás politikája, amely az adótörvények alkalmazását jelenti. Földes rámutat arra is, hogy az adópolitika konstans és változó elemekkel is rendelkezik. Az első kategóriába célok, értékek (mint például a családi adópreferenciák) és az egyes adók főbb jellemzői tartoznak, de a változó elemekről nem tesz említést.[25] Nyilvánvaló, hogy a konstans elemeken kívüli elemek mind

[24] Földes Gábor: Az adótan és az adójog általános része, in Simon István (szerk.): *Pénzügyi jog I.,* 2007, Osiris Kiadó, Budapest, 395. o.

[25] Földes (2007): *i. m.* 396–398. o.

változó tényezőknek minősülnek, ezért itt példaként megemlíthetők az adóeljárási szabályok, az adózás technikai előírása, de ez egyes gazdasági ágazatoknak nyújtott kedvezmények, vagy a más ágazatokat terhelő pótadók.

1.5. ÁLLAMHÁZTARTÁSI VAGYONPOLITIKA

Az állami vagyonpolitika is a költségvetési politika lényeges eleme, de talán napjainkat leszámítva, Magyarországon eddig nem került a figyelem középpontjába. Pedig nem jelentéktelen kérdésekről van szó. A fiskális döntéseknél alapvetés, hogy az államnak ismernie kell vagyonát. Fel kell mérnie, nyilván kell tartania és folyamatosan ellenőriznie is kell ezt. Ezzel a vagyonnal, illetve ennek erre alkalmas részével gazdálkodni is kell. Döntést kell arról hozni, hogy az állam megtartja-e a vagyonát, vagy egyes elemeket például a liberális gazdaságpolitika jegyében inkább értékesít (privatizálja), esetleg gyarapítani is kívánja. A közvagyonnal való gazdálkodás a költségvetés számára bevételeket is eredményezhet, de jelentős kiadásokkal is járhat. Nem kétséges, hogy a vagyonkezeléshez megfelelő szervezetet vagy szervezeteket kell felállítani, tevékenységüket szabályozni és ellenőrizni is kell, hiszen itt a korrupció veszélye is fennáll.

A vagyonpolitika körében további érdemi és aktuális kérdés, hogy az állam az állami tulajdonnal való gazdálkodást közvetlenül maga látja vagyonkezelő szervezete vagy szervezetei révén, vagy azt átengedheti más szervezetek részére. Ha igen, akkor az átengedés milyen jogcímen és milyen bevételek ellenében történhet? A vagyonkezelés eredménytelenségéért kit terhelhet vagyoni és/vagy politikai felelősség?

A vagyonpolitika céljai talán nem annyira változékonyak, mint az adópolitikáé, és eszközei sem olyan sokfélék, de fiskális szempontból egyre jelentősebbek.

1.6. PÉNZÜGYI JOGPOLITIKA – PÉNZÜGYI JOG

A pénzügyi politika pénzügyi jogi döntéseit a pénzügyi jogpolitika foglalja keretbe, mely elsősorban az alkalmazandó jogforrásrendet, a kodifikáció szerkezetét és folyamatát, továbbá a pénzügyi jogalkalmazás általános szempontjait határozza meg.[26] Szabályozási funkciójából eredően a pénzügyi jogpolitika által meghatározott jogalkotást, szűkebb értelemben pedig a jogalkotás eredményeképpen megjelenő pénzügyi jogot és ennek egyes részterületeit mint szabályozási instrumentumokat is a költségvetési politika eszközei közé lehet emelni.

[26] Földes (2001): *i. m.* 27. o.

A pénzügyi jogpolitika sajátos eszköze a pénzügyi jog, mely heterogén szabályozási területei között találjuk meg a témánkkal közvetlenül összefüggő államháztartási jogot és közbevételi jogot is. A hosszú évszázadok fejlődése után Magyarországon a XX. század első harmadára, közepére önálló jogággá vált pénzügyi jog fogalma – éppen sokféle tárgya és célja miatt – nehezen határozható meg, de itt alkalmazható Nagy Tibor professzor összetett definíciója: „*A pénzügyi jogi szemlélet szerint ezen a széles – napjainkban különösen dinamikusan fejlődő és bővülő – jogterületen a pénzügyi jog a gazdasági-pénzügyi politika megvalósítása érdekében a közpénzügyi alaprendszer intézményein keresztül, illetőleg annak intézményeihez kapcsolódva, pénzügyi viszonyokkal szabályozza a társadalmi össztermék (GDP) meghatározott részének centralizálását és elosztását az állam funkcióinak és feladatainak ellátása érdekében. A pénzügyi jog szabályozza továbbá a gazdálkodó szervezetek (állami, nem állami és nonprofit szervezetek) pénzgazdálkodását, a monetáris politika területeit, valamint meghatározott jogalanyok pénzügyi jogi kötelezettségeit.*”[27]

A fenti meghatározásból a tanulmány témája szempontjából a centralizálás mint a fiskális politika allokációs funkciójának megjelenése és GDP-redisztribúciója bírhat jelentőséggel, hiszen ezen jellemzőkhöz kapcsolódnak a költségevetési politika eszközei.

A pénzügyi jog által szabályozott területek közül nem mindegyiknek van közvetlen fiskális vonatkozása. Így nyilvánvaló és közvetlen költségvetési hatással és jellemzőkkel is bír az államháztartási jog és a közbevételi jog is. Az államháztartási jogon a költségvetési jog, az államadósság és kezelésének joga, továbbá az államháztartási vagyonjog értendő. Bende-Szabó Gábor álláspontja szerint „*a költségvetési jog magában foglalja a költségvetés elfogadásának jogát, a költségvetés végrehajtására vonatkozó felhatalmazás (appropriáció) jogát, a költségvetés végrehajtására vonatkozó zárszámadás elfogadásának jogát, továbbá a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos felmentés (felmentvény) jogát*”.[28]

A közbevételi jog maga is kapcsolódik az államháztartási joghoz (a költségvetés bevételi oldalához), de központi vagy helyi szintű költségvetésbe teljesítendő befizetésre vonatkozó szabályok szerkezetükben, tartalmukban is annyira eltérnek az egyéb költségvetési normáktól, hogy indokolt a külön pénzügyi jogi területként említésük.

A számviteli jog egy része, mely az „államháztartási számvitel” elnevezéssel különíthető el a nem állami gazdálkodókra vonatkozó általános számviteli jogszabályoktól és azoknak nem minősülő standardoktól, szintén közvetlen kapcsolatban áll az államháztartási joggal.

[27] Nagy: *i. m.* 45. o.

[28] Bende-Szabó: *i. m.* 93. o.

A nemzetközi pénzügyi jogi területnek a nemzetközi adójogként, nemzetközi költségvetési jogként és a nemzetközi vámjogként ismert részei is bírnak fiskális relevanciával.

Ugyanakkor elsősorban a monetáris politika eszközrendszeréhez tartozónak minősíthető a pénzügyi piacok jogának és a devizajog szabályai, melyek közvetetten, az államháztartás és a központi költségvetés stabilitására is hatással lehetnek.

Meg kell azt is említeni, hogy a magánjogi szabályok és a pénzügyi jogi normák között is adekvát kölcsönhatás áll fenn, példaként utalhatunk itt az állami szervek által köthető, egyébként magánjogi szerződésekkel kapcsolatos pénzügyi jogi előírásokra (az átláthatóság követelményére vagy a közbeszerzési kötelezettségre).

2. FISKÁLIS NORMÁK A MAGYAR PÉNZÜGYI JOGBAN

A fiskális politika irányának, fő céljainak megahatározása szempontjából kiemelt jelentősége van a költségvetési stabilitásnak, az államadósság és a költségvetési hiány alakulásának. Ezek normatív szabályozása a magyar pénzügyi jog alkotmányos normáiban is megjelenik.

2.1. A MAGYAR PÉNZÜGYI JOG ALKOTMÁNYOS ALAPJAI

A pénzügyi jogi normák is alkotmányos elveken és normákon alapulnak. Nagy Tibor a pénzügyi jog alkotmányos alapjainak fogalomkörébe azokat a normákat sorolja, amelyek a törvényhozást pénzügyi törvények meghozatalára kötelezik.[29] Ezek a normák lehetnek költségvetéssel, az adózással és adóztatással, az államadóssággal, az állami vagyonnal, a pénzügyi szervezetekkel és intézményekkel is kapcsolatosak.

Magyarországon ez a normarendszer az Alaptörvény elfogadását követően jelentős változásokon esett át, érdemileg is kibővítve a fiskális szabályozást, különös tekintettel az új közpénzügyi fejezetben foglaltakra.

Az Alaptörvény a fiskális politika alapelveként az Alapvetések N) cikkének (1) bekezdésében a *kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét* fogalmazza meg, mely a fiskális funkciók közül a stabilitásra helyezi a hangsúlyt. A (2) és (3) bekezdésekben ezen elv érvényesítését szolgáló, az állami szervekre vonatkozó előírásokat kapunk.

Az O) cikk már az állami és közösségi feladatokhoz való hozzájárulási kötelezettséget tartalmazza, és ez már a közteherviselés elvét is előrevetíti, csakúgy, mint a XII. cikk, mely a közösség gyarapodásához munkavégzéssel történő hozzájárulást írja elő.

[29] Nagy: *i. m.* 58. o.

A XXX. cikk a *közteherviselés elvének* tényleges hordozója, mely az Alkotmány 70/I. §-a szerinti elvet átfogalmazva, kitágította annak körét,[30] hiszen ennek elvi korlátját már a teherviselő képességhez és nem a jövedelmi és vagyoni viszonyokhoz igazította.

Terstyánszkyné Vasadi Éva rámutat azonban arra, hogy a közteherviselés szűkebb tartalma is megjelenik az Állam fejezet 40. cikkében,[31] ahol a közteherviselés és nyugdíjrendszer alapvető szabályaira vonatkozó törvényalkotási felhatalmazást találunk. Álláspontunk szerint azonban ez a rendelkezés ettől még nem tekinthető a közteherviselés szűkebb tartalmú megközelítésének, legfeljebb csak az ilyen irányú jogalkotásra adott felhatalmazásnak. Ebből kiindulva valóban érdekes lehet, hogy az ilyen tartalmú sarkalatos törvények, valóban szűkebb vagy esetleg csak konkrétabb tartalommal töltik meg a közteherviselés elvét.

Ugyanakkor ez a cikk mégis nagyon jelentős, mivel ebben találjuk a korábbi Alkotmányban kifejezetten nem olvasható *nullum tributum sine lege* elvet, amely a közteherviselés alapvető szabályait és így az adózás törvényi szabályozását követeli meg.

A költségvetéssel kapcsolatos alaptörvényi normák találhatók még az Országgyűlés feladatai között,[32] valamint az országos népszavazás tiltott tárgykörei között,[33] mely költségvetési és adózási tárgykörökben tiltja a népszavazást.

Fiskális előírásnak minősül a helyi önkormányzatok felhatalmazása a helyi adók fajtáinak bevezetésére és mértékének megállapítására.[34]

Az Alaptörvény legjelentősebb pénzügyi jogi újítása a 36. cikkben olvasható „A közpénzek" című fejezetben. Itt összefoglalva megtalálhatók az államháztartás stabilitásával kapcsolatos elvek és szabályok. Az (1) bekezdésben az éves költségvetés és az ennek végrehajtásáról (zárszámadás) szóló beszámolás kötelezettsége jelenik meg. A következő bekezdésben a világosság és átláthatóság követelménye olvasható a költségvetés és a zárszámadás tartalmával összefüggésben. A (3) bekezdés tartalmazza a hagyományos appropriációt, vagyis az Országgyűlés által a Kormánynak a központi költségvetési törvény elfogadásával adott felhatalmazást a bevételek beszedésére és a kiadások teljesítésére.

Igazi nóvumnak tekinthető az államadósság maximumának meghatározása és az ezzel kapcsolatos korlátozások *(tételes államadósság korlát)*. A (4)–(6) bekezdé-

[30] (1) Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez. (2) A közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás mértékét a gyermeket nevelők esetében a gyermeknevelés kiadásainak figyelembevételével kell megállapítani.

[31] Terstyánszkyné Vasadi Éva: Az Alkotmánybíróság adó- és költségvetési jogot érintő alapvető döntései, in Halustyik Anna (szerk.): *Pénzügyi jog I.,* 2015, Pázmány Press, Budapest, 42. o.

[32] Alaptörvény 1. cikk (2) bek. c) pont.

[33] Alaptörvény 8. cikk (3) bek.

[34] Alaptörvény 32. cikk (1) bek. h) pont.

sekben foglaltak szerint az Országgyűlés – különleges jogrend és a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesését kivéve – nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek következtében az államadósság mértéke meghaladná a teljes hazai össztermék 50%-át. Miután azonban az Alaptörvény elfogadásakor (2011-ben) és azt követően is mindig magasabb volt ennél az államadósság, ezért az átmeneti időszakra csak az a szabály, hogy az államadósság arányának évről évre csökkennie kell.

Változtak a költségvetési törvény elfogadásával kapcsolatos szabályok, megszűnt ugyanis az átmeneti szabályozása (indemnitás) való lehetőség, és az *ex lex* gazdálkodás is korlátozottá vált a 3. cikk (3) bekezdés első pontjával, mely a köztársasági elnököt ruházza fel az Országgyűlés feloszlatásának jogával arra az esetre, ha az a tárgyévi költségvetést az adott év március 31-ig nem fogadja el.

Az egyes állami szervek feladatainak meghatározásakor feltűnnek fiskális kérdések, így a Kormány számára is előírja az Alaptörvény a költségvetés végrehajtásával kapcsolatban, hogy nem vehető fel olyan kölcsön vagy nem vállalható pénzügyi kötelezettség, amely az államadósságnak a GDP-hez viszonyított előző évi arányát növelné.[35]

A költségvetés stabilitásának megtartását célozza az Alkotmánybíróság hatáskörének átmeneti korlátozása is. Addig ugyanis, amíg az államadósság mértéke meghaladja a GDP 50%-át, az Alkotmánybíróság a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.[36]

Az Alaptörvény 38. cikkében további pénzügyi jogi tárgyként a nemzeti vagyonnal kapcsolatos rendelkezéseket találjuk. Az (1) és (2) bekezdés is sarkalatos törvényre bízza a nemzeti vagyonnal és az állam kizárólagos tulajdonával kapcsolatos szabályozást.

Szintén pénzügyi jogi normának minősíthető a csak az átlátható szervezetek számára nyújtható költségvetési támogatás követelménye és a közpénzekkel való nyilvánosság előtti elszámolás követelménye.[37]

[35] Alaptörvény 37. cikk (3) bek.
[36] Alaptörvény 37. cikk (4) bek.
[37] Alaptörvény 39. cikk.

Lényeges pénzügyi jogi vonatkozásai vannak a Magyar Nemzeti Bank jogi státuszával,[38] az Állami Számvevőszékkel[39] és a Költségvetési Tanáccsal[40] kapcsolatos alaptörvényi rendelkezéseknek is. Ezek közül kiemelt költségvetési jelentősége van az Állami Számvevőszéknek, amely az Alaptörvényben[41] meghatározott feladatai szerint ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését.

A költségvetés megalapozottságának vizsgálatára, tehát a még a költségvetési törvény elfogadása előtti stádiumban a Költségvetési Tanács jogosult. Az Alaptörvényben meghatározott jogai közül kiemelendő, az a sajátos jog, *quasi vétójog,* amely a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához megköveteli a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulását.

Természetesen a fenti állami szervek státuszát és részletes feladatait az Alaptörvény felhatalmazása alapján külön törtvények határozzák meg. Így az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény, a Költségvetési Tanács feladatait és működését a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCIV. törvény tartalmazza, a jegybankról pedig a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény rendelkezik.

2.2. A MAGYAR KÖLTSÉGVETÉSI JOG FORRÁSAI

Az Alaptörvény közpénzügyi elveinek részletes szabályozása a fenti szervezetekre vonatkozó előírásokon kívül más területeken is jelen van a pénzügyi jog költségvetési normáiban.

Ezek közül elsődleges az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.), mely meghatározza az államháztartás rendszerét, központi és önkormányzati alrendszerekre osztva azt.

Az Áht. a közfeladatokkal kapcsolatban két generális elvet rögzít. Egyrészt meghatározza, hogy közfeladatot csak jogszabály rendelhet állami vagy önkormányzati körbe, másrészt rögzíti a közfeladatok finanszírozásának alapkövetelményét – a 3/A. § (3) bekezdésében –, amely a közfeladatok előírásához vagy vállalásához megfelelő pénzügyi fedezet biztosítását írja elő.

Az Áht. tartalmazza a költségvetési alapelveket is. Így a 4. § (1) bekezdése a ciklikusság, rendszerességet megtestesítőjét, az „éves költségvetés" alapelvét, amely sze-

[38] Alaptörvény 42. cikk.
[39] Alaptörvény 43. cikk.
[40] Alaptörvény 44. cikk.
[41] Alaptörvény 43. cikk (1) bek.

rint az államháztartásban a tervezést, a gazdálkodást éves költségvetés alapján kell folytatni, és a költségvetés végrehajtásának éve megegyezik a naptári évvel. De a többi „klasszikus" költségvetési alapelv, mint például a bruttó elszámolás elve vagy a teljesség és összehasonlíthatóság elve is jelen van a törvényben.

Jelen tanulmány témájának szempontjából kiemelkedő jelentősége van az Áht. 4/A-6. §-aiban foglalt szabályoknak, melyek az államháztartási bevételek és kiadások körét határozzák meg.

A törvény szerint az államháztartási bevételek lehetnek költségvetési és finanszírozási bevételek és kiadások. A költségvetési bevételek és kiadások közgazdasági jellegük szerint működési és felhalmozási bevételekre oszthatók.

Így *működési bevételek:*

a) az államháztartáson belüli működési támogatások,
b) a közhatalmi bevételek (adók, illetékek, járulékok, hozzájárulások, bírságok, díjak és más fizetési kötelezettségek),
c) a készletek és szolgáltatások értékesítésekor kapott ellenértékből, a tulajdonosi bevételekből, a kapott kamatokból és más hasonló, a működés során keletkező bevételekből származó bevételek,
d) az államháztartáson kívülről működési célból kapott támogatásokból és más ellenérték nélküli bevételekből származó működési célú átvett pénzeszközök.

Felhalmozási bevételek:

a) az államháztartáson belülről felhalmozási célból kapott támogatásokból és más ellenérték nélküli bevételekből származó felhalmozási célú támogatások,
b) az immateriális javak, tárgyi eszközök értékesítésekor kapott ellenértékből, valamint a részesedések értékesítésekor, megszűnésekor kapott bevételekből származó bevételek,
c) az államháztartáson kívülről felhalmozási célból kapott támogatásokból és más ellenérték nélküli bevételekből származó felhalmozási célú átvett pénzeszközök.

Működési kiadások:

a) a személyi juttatások (foglalkoztatottak illetményei, munkabére, egyéb juttattatások, más jövedelmek),
b) a munkaadókat terhelő járulékok és szociális hozzájárulási adó, amelyet a kifizetést teljesítő köteles megfizetni,
c) a dologi kiadások,
d) társadalombiztosítási és egyéb ellátottak pénzbeli juttatásai,
e) az egyéb működési célú kiadások, amelyek a nemzetközi kötelezettségek teljesítéséből, az államháztartáson belülre vagy kívülre működési célból adott támogatásokból és más ellenérték nélküli kifizetésekből, valamint a más kiemelt előirányzaton nem szerepeltethető működési jellegű kiadásokból származnak.

Felhalmozási kiadások:

a) a beruházások, amelyek az ingatlanok, tárgyi eszközök és más tartósan használt eszközök megszerzéséből, részesedések megszerzéséhez vagy növeléséhez kapcsolódó kiadások teljesítéséből származnak,

b) a felújítások, amelyek a tartósan használt eszközök felújításának kiadásaiból származnak,

c) az egyéb felhalmozási célú kiadások, amelyek az államháztartáson belülre vagy kívülre felhalmozási célból adott támogatásokból és más ellenérték nélküli kifizetésekből származnak.

A költségvetési bevételek és kiadások különbözeteként állapítható meg a költségvetési hiány vagy többlet. Ha hiány mutatkozik, vagy többlet keletkezik, akkor az Áht. a hiány finanszírozásához vagy a többlet felhasználásához *finanszírozási* bevételeket vagy kiadásokat rendel.

Az Áht. által az 5. § (3)–(4) bekezdésében meghatározott szabályok is ismertek. Ezek szerint a költségvetési bevételi előirányzatok és a finanszírozási bevételi előirányzatok a költségvetési bevételek beszedésének kötelezettségét és a finanszírozási bevételek teljesítésének jogosultságát, a költségvetési kiadási előirányzatok és a finanszírozási kiadási előirányzatok nem kötelezettségek, hanem csak az azok felhasználásának jogosultságát jelentik.

A költségvetési kiadások – a központi költségvetés előirányzat-módosítási kötelezettség nélkül túlteljesíthető költségvetési kiadásai kivételével – a költségvetésben megállapított (a továbbiakban: eredeti előirányzat) vagy az év közben módosított (a továbbiakban: módosított előirányzat) költségvetési kiadási előirányzatok mértékéig teljesíthetők. A költségvetési bevételek a költségvetési bevételi előirányzatokon felül is teljesíthetők.

A tanulmány témájához kapcsolódik még az Áht.-nak a költségvetés előkészítéséről és költségvetés végrehajtásáról szóló III. és IV. fejezete, továbbá a költségvetési támogatásokat szabályozó VI. fejezet is, amelyekben foglalt szabályok kihatnak a költségvetési politika eszközeinek alkalmazására és ebből következően a költségvetési politika hatásmechanizmusára is.

A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCIV. törvény (a továbbiakban: Gst.) preambuluma szerint az Országgyűlés elsősorban az ország gazdasági stabilitása és a költségvetési fenntarthatóságának biztosítása érdekében, a központi költségvetésről szóló törvény megalapozottságának független vizsgálata, valamint az államadósság csökkentésének elősegítése és az Alaptörvény végrehajtására alkotta az Alaptörvény XXX. cikke, 34. cikk (5) bekezdése, 37. cikk (6) bekezdése, 40. cikke és 44. cikk (5) bekezdése alapján ezt a sarkalatos törvényt.

A Gst. II. fejezetében az államadósság csökkentésének szabályait határozza meg. Ezek közül számunkra különös jelentőséggel bírnak az adósságcsökkentésre (2. cím) és az államadósság keletkezését és növekedését korlátozó szabályok (3. cím).

Az államadósság csökkentésre vonatkozó szabályok az Áht.-nak a költségvetési előkészítésre és egyes esetekben a központi költségvetési törvény végrehajtására vonatkozó szabályaihoz adnak előírásokat. Ezek közül talán a két legfontosabb a kormányzati szektor egyenlege hiányának a bruttó hazai termék 3%-ában maximált mértéke[42] és az államadósság csökkentésére vonatkozó rendelkezések.[43]

Az államadósság keletkezését és növekedésének korlátozását magukba foglaló szabályok, bár elsősorban az államháztartási alanyokat kötelezik, de már az államháztartási alrendszereken túlmutató, akár magánjogi hatásokkal is bírnak.

Az idetartozó szabályok közül kiemelést érdemel az államadósságot keletkeztető ügylet érvényességéhez szükséges törvényi felhatalmazás,[44] a Kormány felhatalmazása arra, hogy amíg az államadósság a bruttó hazai termék felét meghaladja, és ha az államot terhelő olyan mértékű közvetlen kiadás keletkezik, amelynek teljesítésére a központi költségvetésről szóló törvényben megállapított, a Kormány irányítása alá tartozó fejezetekben rendelkezésre álló előirányzatok nem elegendők, a Kormány jogosult lesz az Áht.-ban foglalt egyes intézkedések megtételére, vagy javaslatot tehet az ilyen kiadások teljesítéséhez szükséges, fizetési kötelezettség törvényben történő megállapítására.[45]

A kormányzati szektorhoz kapcsolódó általános korlátozás még, hogy az idetartozó egyéb szervezet adósságot keletkeztető ügyletet érvényesen az államháztartásért felelős miniszter előzetes hozzájárulásával köthet.[46]

Az önkormányzati alrendszerrel kapcsolatosan is találunk adósságkorlátozó szabályokat. Így az önkormányzat érvényesen kizárólag a Kormány előzetes hozzájárulásával vállalhat a Polgári Törvénykönyv szerinti kezességet és garanciát, valamint köthet adósságot keletkeztető ügyletet.[47]

Települési önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletet csak abban az esetben köthet, ha a hatályos helyi adó rendelete alapján a helyi iparűzési adót vagy a helyi adókról szóló törvény szerinti vagyoni típusú adók közül legalább az egyiket vagy a magánszemélyek kommunális adóját bevezette.[48]

Abszolút korlátként értékelhető, hogy az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletből származó tárgyévi összes fizetési kötelezettsége az adósságot keletkeztető ügylet futamidejének végéig egyik évben sem haladhatja meg az önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50%-át.[49]

Hasonló jellegű korlátozás az új fejlesztésekkel kapcsolatos előírás, mely – kivételekkel ugyan, de – tiltja a saját bevételek 50%-át elérő vagy azt meghaladó fejlesztésekkel kapcsolatos fizetési kötelezettséget.[50]

[42] Gst. 3/A. § (1) bek. b) pont.
[43] Gst. 4. §.
[44] Gst. 8. §.
[45] Gst. 8/A. §.
[46] Gst. 9. § (1) bek.
[47] Gst. 10. § (1) bek.
[48] Gst. 10. § (2) bek.
[49] Gst. 10. § (5) bek.
[50] Gst. 10. § (7) bek.

A Gst. az önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyleteit is korlátozza. Általános szabályként fogalmazható meg, hogy az önkormányzat éven túli lejáró adósságot keletkeztető ügyletéhez (kivéve a reorganizációs és a fejlesztésnek nem minősülő, a központi költségvetésből nyújtott európai uniós vagy más nemzetközi szervezettől az önkormányzat által megnyert pályázat önrészének és az így megnyert támogatás előfinanszírozásának biztosítására szolgáló ügyletet) a Kormány előzetes hozzájárulása szükséges.

A Gst. V. fejezete az Alaptörvény 40. cikkében kapott felhatalmazás alapján meghatározva a közös szükségletek fedezéséhez szükséges bevételek körét, tér ki az ezen tanulmány tárgya szempontjából lényeges közterhek felsorolására és osztályozására.

A 28. § a közterheket az állam közvetlen ellenszolgáltatása nélküli és az állami közhatalom birtokában nyújtható szolgáltatásért, eljárásért fizetendő díjak, illetékek csoportjába sorolja. Az elsőbe tartozik az adó, járulék, hozzájárulás, vagyonszerzési illeték, pótlék vagy más hasonló, rendszeres vagy rendkívüli fizetési kötelezettség. A másodikba pedig a felügyeleti díj, eljárási és felügyeleti illeték, igazgatási szolgáltatási díj és pótdíj.

A 29. § (1) bekezdése pedig megerősíti és pontosítja a *nullum crimen sine lege* elvet, miszerint 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, kivéve ha az Európai Unió kötelező jogi aktusa vagy nemzetközi szerződés eltérően rendelkezik. Ez az elv nem vonatkozik azonban a pótlékra, igazgatási szolgáltatási díjra, pótdíjra sem, melyeket a Kormány, illetve a miniszter a Magyar Nemzeti Bank elnöke, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnöke és a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal elnöke is meghatározhat. Ehhez az elvhez sorolható a 35. §-ban meghatározott kötelezettség, mely tiltja az eltérő életviszonyokat szabályozó törvényekben fizetési kötelezettségek szabályozását, azok módosítását, vagy hatályon kívül helyezését.

Az átláthatóság és világosság elve jelenik meg a 30. § (1) bekezdésében, amely előírja, hogy az új fizetési kötelezettséget megállapító törvényben meg kell határozni, hogy a bevétel az államháztartás mely alrendszerének bevételét képezi.

A jogalkotónak címzett követelmény, hogy a fizetési kötelezettséget megállapító, 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.[51]

A közbevételek körében alaptétel, hogy a velük együtt járó adminisztrációs költségek ne legyenek aránytalanul magasak, vagy ne haladják meg a bevételeket.[52]

[51] Gst. 32. §.

[52] Gst. 33. §.

Az Országgyűlés elsősorban társadalompolitikai okból fontosnak tartotta, hogy az adózás köréből kiemelje és a Gst. útján sarkalatos törvénybe foglalja a munkavégzésre irányuló jogviszonyokból származó adóztatás adómértékének elvi meghatározását. A Gst. 36. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a munkával megszerzett jövedelmet csak egy adókulccsal, tehát lineárisan lehet terhelni.

Szintén jelentős hatása és üzenete van a 36. § (2) bekezdésének, mely a munkával szerzett jövedelem adózás utáni (nettó) összegét garantálja, mely szerint a munkáltató, kifizető által teljesítendő fizetési kötelezettség együttesen nem haladja meg a magánszemély munkával megszerzett jövedelmének az ez után a természetes személy által teljesítendő fizetési kötelezettségekkel csökkentett összegét.

Az Alaptörvény XXX. cikk (2) bekezdése előírja, hogy a közös szükségletekhez való hozzájárulás mértékének megállapításakor a gyermeknevelés költségeit is figyelembe kell venni. A Gst. ezt az elvet fejti ki a fizetési kötelezettségek körében, melyet a személyi jövedelemadóból ismert családi kedvezménynek nevez.[53] A Gst. családi kedvezmény mértékét a gyerekszámtól teszi függővé, azzal a kötelezéssel, hogy magasabb mértékű családi kedvezményt három- vagy több gyermek nevelése, gondozása esetén kell nyújtani.[54]

A törvény kivette a még az 1992-es Áht.-ban a közbevételek közé sorolt bírságot a 28. §-ban meghatározott fizetési kötelezettségek köréből, és külön szabályozza a 38/B. §-ban, lényegében hasonlóan, mint a több fizetési kötelezettséget. Fontos különbség azonban, hogy a bírságot, pontosabban a bírságfizetési kötelezettséget törvényi felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletben és kormányrendeletben is elő lehet írni.

A magyar költségvetési jog ezen három pillére mellett meg kell említeni az évente elfogadott költségvetési[55] és zárszámadási törvényeket, valamint az önkormányzatok képviselő-testületeinek hasonló tárgykörben hozott rendeleteit is.

A költségvetési jog forrásai közé sorolhatók az államháztartás vagyonjogi normái is. Ezeen elsősorban az Alaptörvény 38. cikkében foglaltakat és a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvényt, továbbá az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvényt és ezek végrehajtási rendeleteit értjük. A vagyonjogi normák gondoskodnak a nemzeti, állami és önkormányzati vagyon értékének megóvásáról, megfelelő nyilvántartásáról és hasznosításának módjairól és feltételeiről. Ezen szabályok hatásai közvetlenül és közvetve is megjelennek a költségvetésben, mert egyes vagyonelemek értékesítése, hasznosítása közvetlen bevételeket eredményez, míg a vagyon értékének megőrzése, regisztrálása pedig nyilvánvaló kiadásokkal jár.

[53] Gst. 37. § (1) bek.

[54] Gst. 37. § (2) bek.

[55] Egyelőre különleges például a Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvényt, melyet nem ősszel, hanem már 2015. július 3-án hirdettek ki.

2.3. AZ EURÓPAI UNIÓ KÖLTSÉGVETÉSI JOGÁNAK FORRÁSAI

Az Európai Unió költségvetési jogának elsődleges forrásai természetesen az alapszerződésekben keresendők, melyek közül elsősorban az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSz.) 119–144. cikkei vonatkoznak a tagállami költségvetési politikák összehangolására és a tagállami fiskális politikai tilalmakra (a monetáris finanszírozás tilalma, a pénzügyi szervezetekhez történő kiváltságos hozzáférés tilalma és a ki nem segítési záradék).[56] A szűkebb értelemben vett költségvetési normák az EUMSz. VI. részének II. címében olvashatók. Itt találjuk meg a költségvetési alapelveket, az unió költségvetésének saját forrásait, a többéves pénzügyi keretre és az éves költségvetésre vonatkozó rendelkezéseket is. Az EUMSz. mellékletei közül közvetlen költségvetési vonatkozásaik miatt kiemelendő a (12.) Jegyzőkönyv a túlzott hiány esetén követendő eljárásról és a (13.) Jegyzőkönyv a konvergenciakritériumokról.

Az Európai Unió Tanácsa 2012. március 2-án fogadta el Brüsszelben, és 2013. január 1-én lépett hatályba a Gazdasági és Monetáris Unió Stabilitási, Koordinációs és Kormányzati Szerződése, melynek egyik része (3–8. cikk) az *ún. költségvetési paktum* (Fiscal Pact). Ennek fő célja a fiskális fegyelem szigorítása, a nemzeti költségvetések egyensúlyának megkövetelése, nagyobb ellenőrzés lehetővé tétele, a gazdaságpolitikai koordináció megerősítése és az euróövezet kormányzásának javítása.

A költségvetéssel összefüggő másodlagos joganyagok közül különösen fontos a Stabilitási és Növekedési Paktum, mely a Tanács 1466/97/EK rendeletéből (a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról), a Tanács 1467/97/EK rendeletéből (a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról), valamint a Tanács (1997. június 17.) állásfoglalásából áll.

Figyelmet érdemelnek még a következő jogforrások is:

- Az Európai Parlament és a Tanács 473/2013/EU rendelete (2013. május 21.) a pénzügyi stabilitásuk tekintetében súlyos nehézségekkel küzdő vagy súlyos nehézségek által fenyegetett euróövezeti tagállamok gazdasági és költségvetési felügyeletének megerősítéséről;
- Az Európai Parlament és a Tanács 473/2013/EU rendelete (2013. május 21.) a költségvetésiterv-javaslatok monitoringjára és értékelésére, valamint az euróövezeti tagállamok túlzott hiánya kiigazításának biztosítására vonatkozó közös rendelkezésekről;
- Az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete (2012. október 25.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

[56] Lásd részletesen Csűrös: *i. m.* 130–138. o.

Természetesen a magyar költségvetési jog és Európai Unió fiskális joga közötti kapcsolat is lényeges tényező lehet a költségvetési politika hatásmechanizmusai elemzésekor. Az unió költségvetési szabályai nem függetlenek a tagállami költségvetési normáktól és azok sem az uniós előírásoktól. A tagállamoknak elsősorban a megfelelő költségvetési stabilitásra, az államadósság mértékének csökkentésére, a költségvetési hiány és az infláció kordában tartására, az uniónak pedig saját költségvetésének megfelelő végrehajtására kell törekednie.

2.4. A MAGYAR ADÓJOG FORRÁSAINAK RENDSZERE

Tudományos kérdés, hogy az adójog vagy az ezt a területet magában foglaló közbevételi jog, elkülöníthető-e a költségvetési jogtól, hiszen az adók, mint költségvetési bevételek, nyilvánvaló és erős kapcsolatban állnak a költségvetéssel és ennek normáival. Mégis a magyar szakirodalom szinte egységes abban, hogy az adójogi normák, így az adójog megfelelően elválik a költségvetési jogtól. Ezt megalapozza az adók és az adójog több évezredes története, a költségvetési jogtól eltérő alanyai, tárgya és szabályozási módszerei is.

A magyar adójog alkotmányos alapjait az Alaptörvény pénzügyi jogi rendelkezései között már bemutattuk, és ismertetésre kerültek az Áht. 6. §-ban és a Gst. 28. §-ában szabályozott költségvetési, közhatalmi bevételek, melyek között természetesen megtalálhatók az adók is. Az imént említett jogforrások azonban költségvetési jogi jellegüknél fogva csak arra alkalmasak, hogy az adók alkotmányos alapjait meghatározzák, azonban az adójogi tényállás, jogviszonyok és a konkrét adókötelezettség szabályozását nem valósítják meg. Ebből következően is szükség van külön létező adójogszabályokra is, melyek összessége alkotja az aktuális adórendszert. A magyar adórendszer legrégebbi elemei (személyi jövedelemadó vagy a társaság jövedelmét terhelő adó és az általános forgalmai adó is) az 1988-as adóreform következményeként kerültek be eredetileg az adók közé. Az adórendszer és elemei is gyakran (talán túlságosan gyakran) változnak, így a kezdeti elemek is már megújultak, és melléjük újabbak és újabbak kerültek. A mai magyar adórendszer már egy 27 éves múlttal rendelkező struktúrát mutat, melyben az 1990-ből származó helyi adók mellett jelen vannak a 2013-ban bevezetett legújabb adók is, mint a kisadózó vállalkozások tételes adójáról és a kisvállalati adóról szóló 2012. évi CXLVII. törvénnyel 2013. január 1-től bevezetett adók is.

A magyar adórendszerre jellemző még, hogy a központi adók jogforrásait az Alaptörvény 40. cikke és a Gst. 28. §-a szerint csak törvények alkotják, csupán egyes, inkább technikainak minősíthető szabályok léteznek még rendeleti formában.[57]

[57] Például a 221/2001. (XI. 21.) Korm. rendelet a külföldi utas számára adható általános forgalmiadó-visszatérítésről csak a 2008 január 1-e előtti ügyletekre alkalmazhatóan.

A magyar adórendszer sajátosságának tekinthető, hogy az anyagi és eljárási normák egymástól külön kerülnek szabályozásra, és az eljárási normák döntő része, egyetlen jogforrásban, az adózás rendjéről szóló 2003. XCII. törvényben találhatók. Az anyagi jogi szabályokat tartalmazó törvények pedig általában adótárgyak szerint különülnek el, így a főadóknak tekinthető személyi jövedelemadó, a társasági adó, az általános forgalmi adó vagy a jövedéki adó is.

A magyar adórendszerre elviekben és ténylegesen az Európai Unió adózással kapcsolatos normái is hatással vannak. Adóunióról azonban még nem beszélhetünk, mert még beláthatatlanul messze van az egységes uniós adójog megvalósítása, ennek egyelőre csak egyes jelei látszanak. Az Unióban az adószabályozás bizonyos mértékű egységesítése a belső piac kiteljesedéséhez és ennek következtében a gazdasági versenyképesség növeléséhez volna szükséges. Azonban tagállamok adóügyekben nehezen mondanak le szuverenitásukról, így az integráció az adózás területén csak lassan halad előre. Jogforrási oldalról megállapítható, hogy az adóharmonizáció elsősorban az EUMSz.-ben lefektetett alapelvekben (110–113. cikkek) és az ezek alapján kibocsátott irányelvekben,[58] továbbá az Európai Unió Bírósága által kialakított ítélkezési gyakorlatban mutatkozik meg.

3. A KÖLTSÉGVETÉSI POLITIKA ESZKÖZEINEK HATÁSAI

A költségvetési politika eszközeit az 1.3. cím alatt soroltuk fel, melyeket azután a jogalkotással, mint egy újabb vagy inkább keret jellegű eszközzel egészítettünk ki. Most arra teszünk kísérletet, hogy a fiskális politika automatikus és diszkrecionális eszközeinek hatását a jogalkotás eredményein keresztül, komplex módon vizsgáljuk.

3.1. A JÓLÉTI TRANSZFEREK HATÁSAI

A jóléti transzferek fogalma és listája is összefügg a jóléti állam vagy legalábbis az állam által nyújtott jóléti szolgáltatások körével. Az Európai Unióban a szociálpolitika tagállami hatáskörben maradt, ebből következően nem okoz meglepetést, hogy egyes államok (pl. a skandináv országok) több, mások, mint a déli országok kevesebb jóléti szolgáltatás nyújtására vállalnak kötelezettséget. Magyarországon még eléggé tágnak mondható a jóléti szolgáltatások köre, bár elég sok kritika éri ezeket. Általában jóléti szolgáltatásokon az állami egészségügyi és nyugdíjellátásokat, a szo-

[58] Mocsáry Péter: Bevezetés az Unió adópolitikájába, in Marján Attila (szerk.): *Az Európai Unió gazdasága. Minden, amit az EU gazdasági és pénzügyi politikáiról tudni kell,* 2006, HVG, Budapest, 337–338. o.

ciális gondozási szolgáltatásokat, a munkanélküliséggel kapcsolatos támogatásokat, valamint a családpolitika eszközeit lehet érteni.

A jóléti transzferek alkalmazásával az állam egyének, szervezetek jövedelmei között hajthat végre átcsoportosításokat. Ezek a jövedelmek leginkább közterhek útján jutnak az állam kezelésébe, és az állam társadalom- és szociálpolitikai döntéseinek eredményeképpen kerülnek újraelosztásra. Jensen rámutat arra, hogy a jóléti szolgáltatások és a jóléti transzferek között csak nagyon gyenge a kapcsolat, tehát az állam nem feltétlenül a beszedett adókból és más fizetési kötelezettségekből finanszírozza jóléti szolgáltatásait.[59]

Éppen ezen elsődleges szerepük szerint nem is a költségvetési politika eszközei ezek, hanem a szociálpolitikáé, mert általában ezek az alanyok rászorultsága és/vagy emberi, állampolgári jogai alapján jutnak el a címzettekhez.

A jóléti szolgáltatások mindenesetre az államok számára jelentős kiadásokkal járnak, ezért, ha mégis van összefüggés a bevételek és a jóléti transzferek összegei között, akkor ezek a gazdaság felé is hatással bírnak. Álláspontunk szerint a magyar társadalombiztosítás bevételei és az általa nyújtott jóléti szolgáltatások között létezik ilyen összefüggés – gondoljunk a társadalombiztosítás által nyújtott öregségi nyugdíj felosztó-kirovó mechanizmusára – ezért a transzfereket finanszírozó bevételek hatásait is meg kell vizsgálni.

Tomka Béla tanulmányában[60] a jóléti állam néhány lehetséges negatív gazdasági hatása között nevesíti a társadalombiztosítási terhek növekedése által előidézett tőkeexportot, mely a befektetések külföldre áramlását is jelenti, vagy az állami nyugdíjrendszerek jövedelem elvonó hatásuk miatt csökkentik a (magán)megtakarításokat is, ezzel a vállalkozási, befektetési hajlandóságot, továbbá a munkaerőre kivetett adó, a nyugdíj- és munkanélküli-ellátások, a táppénz csökkentheti a munkaerő-kínálatot.

Ugyanakkor a jóléti transzferek pozitív gazdasági hatásokat is képesek előidézni, ösztönözni. Így alkalmasak arra, hogy válság idején a szegényebb rétegekhez juttatott vagy adókedvezmények hatásaként náluk hagyott jövedelmeken keresztül az erősen visszaeső fogyasztást kissé növeljék, ezzel pedig a gazdaságot stabilizálják, növelve ezzel is az állam bevételeit. A gazdasági stabilitás lehetséges kedvező hatásai közé sorolható még a befektetési hajlandóság növekedése, az államadósság csökkenése is.

[59] Jensen, Carsten: A jóléti szolgáltatások és transzferek világai, in *Esély,* 2009/6. szám, 27–44. o.

[60] Tomka Béla: Jóléti államok az ezredfordulón: válságjelek vagy válságmítoszok, in *Magyar Tudomány,* 2009/2. szám, 200. o.

3.2. AZ ADÓK KÖLTSÉGVETÉSI HATÁSAI

A költségvetési politika a közvetett és közvetlen eszközei alkalmazásával leginkább az adópolitikán keresztül, ahhoz kapcsolódva fejti ki hatását. Az alábbiakban ezt a hatásmechanizmust tekintjük át elsősorban az adókra, mint eszközökre koncentrálva.

Alaptétel lehet, hogy recesszió idején az állam az adókulcsok csökkentésével és közkiadási programok indításával próbálhatja megindítani a gazdaságot, melyhez a monetáris politika nyújthat segítséget például pénzkibocsátással, támogatott hitelekkel, kamatlábcsökkentéssel. De ha az infláció is magas, akkor pontosan ellenkezőek lehetnek a célkitűzések. Jöhetnek a „megszorításként" ismert eszközök. Például az adómértékek emelése, új adók bevezetése, a közkiadások visszafogása, vagy monetáris oldalról a tartalékráta emelése, melynek következtében a bankok kevesebb hitelt nyújthatnak.

A mindenkori gazdaságpolitikához igazodó adópolitikai célok jelentőségét jól tükrözi az adóstruktúra GDP-hez viszonyított és százalékban kifejezett alakulása. Az összes adóbevétel/GDP nemzetközi arányait a következő táblázat szemlélteti.[61]

1. táblázat • Az összes adóbevétel/GDP nemzetközi arányai

	2009	2010	2011	2012	2013
Magyarország	39,02	37,56	36,86	38,45	38,92
OECD-átlag	32,66	32,83	33,27	33,73	34,13

A táblázatból megállapítható, hogy az adóbevételek a GDP jelentős részét központosítják, ezzel valósítva meg az allokációt. Az is látható, hogy Magyarországon az állami részvétel a gazdaságban némileg jelentősebb, mint a OECD tagállamaiban, ez pedig ismét az adópolitika jelentőségét támasztja alá.

A progresszív adók a fiskális politika közvetett eszközei közé tartoznak. Progresszivitásuk abban áll, hogy az adóalanyt terhelő adó összege az adóalap növekedésével nem arányosan, hanem annál magasabb mértékben nő. Ezt az adóztató állam úgy éri el, hogy az adóalaphoz több, de legalább két adókulcsot rendel. Ezek a gazdaság felfutása idején alkalmasak arra, hogy az adózóktól több jövedelmet vonjanak el, a recesszió időszakában pedig – feltéve persze, hogy adózóknál kevesebb jövedelem vagy más adótárgy marad – a magasabb adókulcsok úgysem járnak érdemi bevétellel, így az elvonás is csökken. Ezért a progresszív adók tulajdonképpen csak a gazdasági jólét időszakában fejtik ki bevételt teremtő hatásukat.

A progresszív adózás általában a személyi jövedelemadók jellemzője, de Magyarországon jelen van az Európai Unió Bizottsága által bírált reklámadóban (2014. évi

[61] Lásd https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm (2015.07.19.).

XXII. törvény), az élelmiszerlánc-felügyeleti díjban (2008. évi XLVI. törvény) és a dohánytermékek kereskedelmét terhelő egészségügyi hozzájárulásban (2014. évi XCIV. törvény) is, továbbá átmenetileg a társasági adóban és a vállalkozói személyi jövedelemadóban is.

A progresszív személyi jövedelemadóknál alapvető kérdés, hogy mit is tekint az állam magasabb jövedelemnek, és ezzel mely társadalmi rétegeket sújt jobban vagy kevésbé.

A személyi jövedelemadó adókulcsainak módosításai megfelelően illusztrálják a magyar adópolitika ezzel kapcsolatos álláspontját és annak változását.

2. táblázat • Az összevont adóalapot terhelő adómértékek 2008–2015. Lásd http://nav.gov.hu/nav/szolgaltatasok/adokulcsok_jarulekmertekek/Adotablak (2015.02.28.).

2013-2015	
16%	
2012	
16%	
Az összevont adóalap a jövedelem és az adóalap-kiegészítés összege. Az adóalap-kiegészítés összegét: • az összevont adóalapba tartozó jövedelem 2 millió 424 ezer forintot meg nem haladó része után nem kell megállapítani, • az összevont adóalapba tartozó jövedelem 2 millió 424 ezer forintot meghaladó része után 27 százalékos mértékkel kell megállapítani.	
2011	
16%	
Az összevont adóalap a jövedelem adóalap-kiegészítéssel (27 százalékkal) megnövelt összege.	
2010	
0 - 5 000 000 Ft	17%
5 000 001 Ft-tól	850 000 Ft és az 5 000 000 Ft-on felüli rész 32%-a
Az összevont adóalap a jövedelem adóalap-kiegészítéssel (27 százalékkal) megnövelt összege.	
2009	
0 - 1 900 000 Ft	18%
1 900 001 Ft-tól	342 000 Ft és az 1 900 000 Ft-on felüli rész 36%-a
2008	
0 - 1 700 000 Ft	18%
1 700 001 Ft-tól	306 000 Ft és az 1 700 000 Ft-on felüli rész 36%-a

A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXII. törvény hatálybalépésekor még hat adókulccsal kellett számolni:

3. táblázat • Az SZJA-törvény adókulcsai 1996-ban

0–150 000 Ft	20%
150 001–220 000 Ft 30 000 Ft és a 150 000 Ft-on felüli rész	25%-a
220 001–380 000 Ft 47 500 Ft és a 220 000 Ft-on felüli rész	35%-a
380 001–550 000 Ft 103 500 Ft és a 380 000 Ft-on felüli rész	40%-a
550 001–900 000 Ft 171 500 Ft és az 550 000 Ft-on felüli rész	44%-a
900 001 Ft-tól 325 500 Ft és a 900 000 Ft-on felüli rész	48%-a

2016. január 1-től az SZJA adómértéke 15%-ra csökkent.
Az adómértékek változtatása egyébként klasszikusnak tekinthető diszkrecionális eszköz. Gazdasági hatása abban rejlik, hogy az adóterhelés növekedésével az adóalanyoktól az állam jövedelmet von el, így pótolva, növelve a költségvetési bevételeket. Ugyanakkor az elvonás könnyen eredményezheti a fogyasztás visszaesését, egyes esetekben a beruházások volumenének csökkentését és a vállalkozások megszűnését is, továbbá a jövedelmek külföldre menekítését.

Ha csökkennek a jövedelemadók, az az adóalanyoknál maradó jövedelem növekedésével az adóalanyok fogyasztási kedvét, hajlandóságát és beruházások számának növekedését eredményezheti. Az így kieső költségvetési bevételeket az állam a fogyasztáshoz kötött adókból képes pótolni.

Azonban nem csak konjunktúra idején lehet a jövedelemadókat csökkenteni. A fenti adatok jól szemléltetik a magyar adópolitika döntési lehetőségeit. A 90-es években a magánszemélyek jövedelmei álltak az adóztatás fókuszában, 2011-től már más adókból kíván az állam nagyobb bevételekhez jutni. Ezt a sajátosságot a magyar és a nemzetközi szakirodalom, valamint a média által unortodoxként jellemzett magyar gazdaságpolitika egyik lényeges vonásának tartják. Miben áll a különlegessége?

A Nemzeti Együttműködés Programjában már 2010 májusában megfogalmazódott a munkaalapú társadalom és gazdaság kialakításának igénye, ennek megvalósítása kezdődött meg a Kormány által elindított reformokkal.

A magyar sajátosság az, hogy az államadósság növekedésének megállítását, az államháztartási hiány és az infláció csökkentését nem vagy legalábbis nem teljesen a szokásos gazdaság- és pénzügypolitikai eszközökkel érték el. Az államháztartás nagymértékű reformját és az ehhez szükséges forrásokat ugyanis nem, illetve nem-

csak a szokásos és az IMF által is elvárt megszorításokkal (adóemelésekkel, új adók bevezetésével, a szociális, egészségügyi, oktatási stb. kiadások csökkentésével) vitték véghez, hanem egyes gazdasági szektorok vagy alanyok adóztatásának fokozásával valósították meg, úgy, hogy a lakosság terheit nem kívánták növelni, ahogy ezt a fentebb idézett Gst. 36. §-a is rögzíti. Mindez gazdaságpolitikai szempontból az állam erőteljesebb gazdasági részvételével és szabályozó, ellenőrző szerepének növekedésével járt együtt.

A továbbiakban a Magyar Államkincstár adatainak[62] segítségével tekintsük át az adórendszer lényegesebb változásait az elmúlt hat évben.

Az adóbevételek közötti különbség 2009. és 2015. éveket összehasonlítva:

- Személyi jövedelemadó:
- 2009-ben: 1874 Mrd Ft
- 2015-ben: 1688,600 Mrd Ft
- Általános forgalmi adó: (2012. január 1-től 27%)
- 2009-ben: 2168,5 Mrd Ft
- 2015-ben: 3285,700 Mrd Ft
- Jövedéki adó:
- 2009: 868,8 Mrd Ft
- 2015: 998,355 Mrd Ft
- Társasági adó (16% volt 2010. július 1-ig, ezt követően pedig 500 M Ft adóalapig 10% az 500 M Ft-ot meghaladó részre pedig 19%)
- 2009: 385,5 Mrd Ft
- 2015: 548,843 Mrd Ft

Látható, hogy az ún. „főadók" esetében a személyi jövedelemadónál mutatkozó mintegy 300 Mrd Ft-os hiányt kellett más bevételekkel pótolni. Az áfa 2%-os emelése és a fogyasztás növekedése már nominálisan pótolta a hiányt, de 2009-óta az állam kiadásai is növekedtek, ezért szükség volt különadók bevezetésére, illetve az adófizetési hajlandóság fokozása érdekében a kisadózók számára felajánlott két adónem (kisadózók tételes adója, kisvállalati adó) beiktatására is. Évek óta napirenden van a társasági adó és vele együtt a vállalkozói személyi jövedelemadó progresszivitásának megszüntetése, de a központi költségvetés stabilitásának megtartása mint elsődleges cél miatt erre még nem került sor.

A központi költségvetési éves mérleg adataiból kitűnik, hogy bár a Kormány növelte a gazdálkodó szervezetek befizetéseit kitevő adók számát, ezek összege 2015-ben 1503,125 Mrd Ft volt úgy, hogy a társasági adó 160%-ra teljesült, azonban még így, a különadókkal együtt sem éri el a lakosság befizetéseinek 2015-ben

[62] Lásd http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegvetesi-informaciok/koltsegvetes_merleg_1/222/ (2016.05.15.).

1876,498 Mrd Ft-os[63] összegét. A társasági adó alacsonyabb 10%-os kulcsa a külföldi befektetőkért vívott adóverseny gazdaságpolitikai eszköze, mely a társasági adóbevételek relatív alacsony összegét indokolja. A fogyasztáshoz kapcsolt adók jelentős összege és az összes bevételekhez viszonyított aránya is (40%) jól mutatja a kormányzati adópolitika aktuális irányát.

3.3. A KÖZMUNKÁK, SZOCIÁLIS PROGRAMOK, TÁMOGATÁSOK KÖLTSÉGVETÉSI HATÁSAI

A közmunkák, szociális programok és támogatások költségvetési kiadásokkal járnak. A fiskális és szociálpolitika, továbbá a gazdaságot érintő támogatások esetén a gazdaságpolitika hatókörébe tartozik ezeknek a kiadásoknak a meghatározása. A következő táblázat a központi költségvetés által nyújtott támogatásokat mutatja.[64]

4. táblázat • A központi költségvetés által nyújtott támogatások

Kiadások	2015	2016 – törvényi módosított előirányzat*
központi költségvetés	13 076 508,6	10 941 127,8
egyedi és normatív támogatások	305 353,5	304 339,0
közszolgálati műsorszolgáltatás támogatása	69 927,7	69 861,0
szociálpolitikai menetdíj-támogatás	97 826,2	104 000,0
lakásépítési támogatások	109 302,5	104 000,0
nemzeti család- és szociálpolitikai alap	708 051,6	684 048,0
családi támogatások	416 593,3	414 965,0
korhatár alatti ellátások	136 405,1	112 917,8
jövedelempótló és jövedelemkiegészítő szociális támogatások	130 872,5	133 128,0
különféle jogcímen adott térítések	24 180,7	23 037,2

A fenti adatok azt igazolják, hogy az állam jelentős összegeket fordít támogatásokra. Ezek egy része jóléti transzferek közé sorolható, míg egy másik részük gazdaságpolitikai támogatásnak minősíthető. Különleges kezdeményezés a 2015. július 1-étől igényelhető Családi Otthonteremtési Kedvezmény, mely valójában szociálpolitikai, lakásépítési támogatás, azonban nem mellékes az esetleges építőipari élénkülést és banki hitelezési volument eredményező gazdasági hatása sem.

[63] Lásd http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegvetesi-informaciok/koltsegvetes_merleg_1/222/ (2015.05.15.).

[64] Lásd http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegvetesi-informaciok/koltsegvetes_merleg_1/222/ (2015.07.19.).

Természetesen az államháztartás alrendszereinek adott támogatások és a társadalmi önszerveződések támogatása ez előző két kategória közül egyikbe sem sorolható. A támogatások közvetett módon, az adók útján bevételeket is eredményezhetnek, csakúgy, mint a közmunkákra fordított kiadások. A közmunkára fordított munkabér közterhei, a munkabér elköltése során keletkező fogyasztáshoz kötött adók ezen összegek pontosan nem azonosítható arányban, de visszaáramlanak a központi és helyi önkormányzati költségvetésekbe.

3.4. AZ ÁLLAMI BERUHÁZÁSOK ÉS AZ EHHEZ KAPCSOLÓDÓ MEGRENDELÉSEK

Az államháztartás része a nemzetgazdaságnak és az államok általában a legnagyobb gazdasági tényezőnek is számítanak. Az állami beruházások alkalmasak a gazdaság élénkítésére. Ha szükséges, akkor az állam infrastrukturális vagy más beruházásokat indít, melyet legtöbbször a gazdaság más szereplőivel végeztet el. Jellemző példa az állami beruházásokra az autópályák, vasutak vagy az állami intézmények, szervek elhelyezésére szolgáló épületek építése, felújítása. Mindezek során az állam sok százmilliárdot költ el az adóbevételekből és az európai transzferekből, ezért az ilyen beruházásokhoz, pályáztatási, közbeszerzési kötelezettség társul. A kiadások ebben az esetben is a fogyasztás és az adóbevételek növekedéséhez vezetnek, jótékony hatással vannak a munkaerőpiacra és a gazdaság egészére is.

4. ÖSSZEFOGLALÁS

A fiskális politika eszközei egy tágabb politika és a jogrendszer által meghatározottak, és ezek keretei között fejtik ki hatásukat. A fiskális politika eszközeinek általános alkalmazási korlátja a költségvetési stabilitásban áll, azaz egyik eszköz sem veszélyeztetheti ezt. A politika felelőssége tehát abban áll, hogy társadalom- és gazdaságpolitikai céljainak meghatározása során legyen figyelemmel a költségvetési stabilitásra.

A költségvetési politika leggyakrabban alkalmazott és talán leghatékonyabb eszközei az adók, melyek központi és helyi önkormányzati költségvetések bevételei közé tartoznak. Az adók és a közpénzügyek olyan kötelezettségeket jelentenek, melyek alkotmányos szabályozást is igényelnek. Ezt látjuk Magyarország Alaptörvényében és a pénzügyi tárgyú speciális törvényekben is (Áht., Gst.). A közpénzügyi szabályok mellett az adójogszabályok jelentik a fiskális- és adópolitika jogi eszközeit. Az állam az aktuális adópolitikai céloknak megfelelően alakítja adórendszerét, szüntet meg és vezet be új adónemeket, módosítja az adómértékeket, nyújt adókedvezményeket, vagy dönt azok megszüntetéséről. Mindezek és az itt fel nem sorolt eszközök

alapvető hatással vannak a költségvetés bevételi oldalára. A kiadási oldalon pedig a támogatásokat, a jóléti transzfereket, állami beruházások költségeit találjuk, melyek alkalmasak lehetnek a gazdaság élénkítésére, a fogyasztás növelésére és így az adóbevételek növelésére is.

Felhasznált irodalom

1. Benczes István – Kutasi Gábor: *Költségvetési pénzügyek,* 2010, Akadémiai Kiadó, Budapest.
2. Bende-Szabó Gábor: Az államháztartás joga, in Földes Gábor (szerk.): *Pénzügyi jog,* 2003, Osiris Kiadó, Budapest.
3. Botos Katalin: *Pénzügypolitika – gazdaságpolitika,* 2011, Tarsoly Kiadó, Budapest.
4. Buchanan, James M.: *Piac, állam, alkotmányosság,* 1992, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
5. Csűrös Gabriella: *Uniós Pénzügyek,* 2014, HVG Orac, Budapest.
6. Földes Gábor: Az adótan és az adójog általános része, in Simon István (szerk.): *Pénzügyi jog I.,* 2007, Osiris Kiadó, Budapest.
7. Földes Gábor: *Pénzügyi jog,* 2001, Osiris Kiadó, Budapest.
8. Friedrich List: *A politikai gazdaságtan nemzeti rendszere,* 1940, Magyar Közgazdasági Társaság, Budapest.
9. Gruber, Jonathan: *Public Finance and Public Policy,* 2007, Worth Publishers, New York.
10. Jensen, Carsten: A jóléti szolgáltatások és transzferek világai, in *Esély,* 2009/6. szám, 27–44. o.
11. Lentner Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan,* 2014, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest.
12. Mocsáry Péter: Bevezetés az Unió adópolitikájába, in Marján Attila (szerk.): *Az Európai Unió gazdasága. Minden, amit az EU gazdasági és pénzügyi politikáiról tudni kell,* 2006, HVG, Budapest.
13. Nagy Tibor: A pénzügyi jog és a pénzügyi jogtudomány, in Simon István (szerk.): *Pénzügyi jog I.,* 2007, Osiris Kiadó, Budapest.
14. Orbán Gábor – Szapáry György: Magyar fiskális politika: quo vadis? in *Közgazdasági Szemle,* 2006/április.
15. Pardavi László: *A globális gazdaság vámjogának alapkérdései (különös tekintettel a preferenciális szerződésekre),* Doktori értekezés, 2015, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Iskola, Győr.
16. Petschnig Mária Zita: A magyar gazdaság az új évezred elején, in Lentner Csaba (szerk.): *Pénzügypolitikai stratégiák a XXI. század elején,* 2007, Akadémiai Kiadó, Budapest, 187–208. o.
17. Pöstényi Andrea: A fiskális politika vizsgálata a PaCifiCa országaiban, in *Competitio,* 2012/2. szám.
18. Terstyánszkyné Vasadi Éva: Az Alkotmánybíróság adó- és költségvetési jogot érintő alapvető döntései, in Halustyik Anna (szerk.): *Pénzügyi jog I.,* 2015, Pázmány Press, Budapest.

19. Tomka Béla: Jóléti államok az ezredfordulón: válságjelek vagy válságmítoszok, in *Magyar Tudomány,* 2009/2. szám.
20. Várnay Ernő: A fiskális és monetáris szuverenitás az Európai Unióban, in Simon István (szerk.): *Tanulmányok Nagy Tibor tiszteletére,* 2009, Szent István Társulat az Apostoli Szentszék Könyvkiadója, Budapest.
21. Vigvári András: *Közpénzügyeink,* 2005, KJK-KERSZÖV Kiadó, Budapest.

Internetes források

1. http://nav.gov.hu/nav/szolgaltatasok/adokulcsok_jarulekmertekek/Adotablak (2015.02.28.).
2. http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegvetesi-informaciok/koltsegvetes_merleg_1 (2015.07.19.).
3. http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegvetesi-informaciok/koltsegvetes_merleg_1/222/ (2015.07.19.).
4. https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm (2015.07.19.).