

Szilovics Csaba

Kézikönyv a
Pénzügyi jog tanulásához
Igazságügyi Ügyintéző távoktatási program

Adó és költségvetési jog

Pécs 2024

Tartalom

I. Az államháztartás pénzügyi joga	4
1. A pénzügyi jog fogalma, jellegzetességei és fő elemei	4
1.1 A pénzügyi jog feladatrendszere	5
2. Az államháztartási jog	7
2.1 A fiskális politika	7
2.2 A monetáris politika	8
3. Közszükséglet- közfeladat, és az állami feladat fogalma	8
3.1 Tiszta közjavak	9
3.2 Gyakorlati közjavak	10
3.3 Vegyes közjavak	10
3.4 Az állami feladat fogalma	10
3.5 A kötelező állami feladatok	12
3.6 Szabadon választható állami feladatok	13
3.7 Az állami feladatvállalás lehetőségei	14
3.8 Az állami támogatások lehetséges formái	15
4. Az állam funkciói	15
4.1 Allokációs funkció	16
4.2 A redisztribúciós funkció	16
4.3 A redisztribúció megvalósulási formái	17
4.4 Az angol-szász redisztribúciós modell	18
4.5 A skandináv redisztribúciós modell	19
4.6 A vegyes modell működése	21
4.7 Stabilizációs funkció	21
4.8 A stabilizációs funkció gyakorlati működése	22
5. Az államháztartás gazdálkodásának alapelvei	24
5.1 Az államháztartás egészére vonatkozó alapelvek szerepe	24
5.2 Az alapelvek tartalma	25
9. A központi költségvetés	29
9.1 A központi költségvetés fogalma és szerepe a nemzetgazdaságban	29
10. A központi költségvetés funkciói	30
11. A központi költségvetés szerkezeti rendje, és bevételi és kiadási oldala	32
11.1 A központi költségvetés bevételi oldala	33
11.2 A központi költségvetés kiadásai	33
11.3 A központi költségvetési kiadások csoportosítása	34
II. Az adójog	36
1. Az adó fogalma	36
1.1 Az adó fogalma államháztartási megközelítésben	37
2. Az adó, mint jogviszony és a jogviszony elemei	37
2.1 Az adóügyi jogviszony	39
2.2 Az adófizetők körének meghatározása	39
2.3 Az adó alanya	39
2.4 Az adóügyi jogviszony alanya	40
2.5 Az adóhatóság	42
2.6 Az adótárgy	42
2.7 Az adóalap	43
2.8 Az adó mértéke	43
3. Az adómentességek	44
4. Az adókedvezmények	45

5. Az adók rendszerezése	46
6. Az adórendszer fogalma, és működését meghatározó néhány fontos eleme	52
6.1 Az adóhatóság szerepe az optimális adórendszer kialakításában.....	52
6.2 Az adóteher szerepe az optimális adórendszer kialakításában.....	54
6.3 A szankció szerepe a helyes adórendszerben	56
7. Az adóhatóságok	58
7.1 A Nemzeti Adó- és Vámhivatal	59
7.2 Az önkormányzati adóhatóságok	61
7.3 A kormányhivatal, mint adóhatóság.....	62
8. Az adózás rendjéről szóló törvények alapelvei	62
8.1 A törvény célja	63
8.2 Törvényesség elve	63
8.3 Rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye.....	64
8.4 Megkülönböztetés nélküli elbánás elve.....	64
8.5 Jóhiszemű eljárás követelménye és az együttműködési kötelezettség elve	64
8.6 Tájékoztatási kötelezettség és adózói jogok gyakorlásának előmozdítása	65
8.7 Méltányos eljárás elve	65
8.8 Szerződéses tartalom szerinti elbírálásának és az ügylet gazdasági eredménye szerinti elbírálásának elve	66
8.9 Szakszerűség, hatékonyság, és közérthetőség elve	67
9. Képviselés az adójogban.....	67
9.1 Az önellenőrzési jog.....	67
10. Az adókötelezettség elemei	68
10.1 Bejelentési kötelezettség	68
10.2 Nyilatkozattételi kötelezettség	69
10.3 Az adó megállapítási kötelezettség	69
10.4 Az adóbevallási kötelezettség	70
10.5 Az adó megfizetése	71
10.6 Az adóelőleg fizetési kötelezettség	71
10.7 Bizonylat kiállítás, megőrzési és könyvvezetési kötelezettség	71
10.8 Az adatszolgáltatási kötelezettség.....	72
10.9 Pénzforgalmi és számlanyitási kötelezettség	73
11. Az adózók minősítése.....	73
11.1 Megbízható adós	73
11.2 Kockázatos adós	74
17. A személyi jövedelemadó	74
17.1 A személyi jövedelemadó fogalma	74
17.2 A magyar személyi jövedelemadó törvény jellemző sajátosságai	74
17.3 A személyi jövedelemadóról szóló törvény hatálya.....	75
17.4 Személyi hatály	76
17.6 Időbeli hatály.....	77
17.7 Területi hatály	78
17.8 A személyi jövedelemadó törvény alapfogalmai	78
17.9 A bevétel fogalma	78
17.10 A költség fogalma	79
17.11 A jövedelem fogalma	80
17.12 Az adó mértéke.....	81
17.13 Az Önadózás	81
17.14 Adóbevallás elkészítése a NAV segítségével.....	82
Felhasznált irodalom	84

I. Az államháztartás pénzügyi joga

1. A pénzügyi jog fogalma, jellegzetességei és fő elemei

A pénzügyi jog, az állam közpénzügyi működését megvalósító intézmények, normák és eljárási cselekmények halmaza. Másként megfogalmazva a pénzügyi jog a jövedelemközpontosító állami akarat érvényesítését szolgáló jogi eszközrendszer. E fogalom középpontjában az a folyamat áll, amelyben a jövedelem tulajdonosoktól az állam a redistribúció keretében a vagyonuk, jövedelmük, bevételük egy részét elvonja. Ha elfogadjuk azt, hogy az emberi együttélés feltétele a fejlett társadalmakban az állam létezése, akkor el kell fogadnunk az állam finanszírozásának e módját is. A pénzügyi jog modern megközelítésben tehát nem csupán az állam bevétel-kijelölő, és azt központosító funkciójára terjed ki, hanem annak felhasználására és e felhasználás ellenőrzésének jogi eszközeire is. Ugyanakkor helytelen lenne a pénzügyi jogot a tételes jogi normákra vagy az intézményrendszerek struktúrájára szűkíteni, hiszen a pénzügyi jog immanens részét képezi az adóigazgatás működése a bírósági és alkotmánybírósági jogértelmezés, a nemzetközi jogi normák, valamint a jogtudomány eredményei. A legtöbb e tárgyra vonatkozó definíció azonban tudatosan kerüli a közpénz fogalmának meghatározásakor e redistribúciós folyamat említését.

A pénzügyi jog alapvető jellegzetessége a folyamatos változás. Ennek oka a pénzügyi jog cél- és eszközrendszerében kereshető, tehát abban, hogy a modern államok és kormányok gazdaságpolitikai döntései alapvetően határozzák meg a pénzügyjog működésének feltételrendszerét. Az állam változó gazdaságpolitikai célrendszere és finanszírozási igénye a pénzügyjog esetében is azt eredményezi, hogy a jogi normák permanensen változnak. Gondoljunk a folyamatosan módosuló adó- és közbeszerzési törvényekre, vagy az irányító minisztérium és az adóhivatal elnevezésének gyakori átalakulására. E változékonyság másik oka, hogy a pénzügyi jog szorosan összefügg a gazdaság reálfolyamataival, annak változásait olykor irányítja, máskor reagál azokra. A pénzügyi jog a gazdaság interaktív szabályozórendszere.

Ez a folyamatos változás a pénzügyi jogban nem csupán kelet- közép- európai jellegzetesség. A jogszabályok elavulása és a gazdaság átalakulása miatt a nyugat-európai rendszerek is változnak, míg ha nem is ilyen gyors ütemben.

A fogalom meghatározásánál lényeges feladat az is, hogy meghatározzuk a pénzügyi jog határait. Meg kell fogalmaznunk, hogy nem minden pénzügyi tranzakció, jelenség tartozik a

pénzügyi jog rendszerébe, de kétségtelen, hogy a természetes vagy jogi személyek közötti pénzügyi mozgások döntő részben tárgyát képezhetik a pénzügyi jogi szabályozásnak. Az állam érdeklődése szinte minden pénzügyi jogi mozgásra kiterjed. Ezt az érdeklődést fogalmazza meg nagyon direkt módon a magyar személyi jövedelemadóról szóló törvény, amikor megállapítja, hogy Magyarországon a természetes személyek minden jövedelme adóköteles. Ennek megfelelően nehezen találunk olyan jogi aktust, amely nem vált ki pénzügyi jogi joghatását. A magánszemélyek közötti ajándékozás, a pénzügyi átutalások, a kölcsönök is alapját képezhetik valamilyen köztehernek. Ez azonban nem volt mindig így, hiszen például a szocialista államrendszerben az állami vállalatok közötti áruk és szolgáltatások mozgása minden köztehermentesen valósult meg.

A pénzügyi jogot vizsgálva megállapítható, hogy az magán viseli a fejlődését meghatározó gazdasági, történeti, politikai hatásokat. Minden államra jellemző a pénzügyi jogi rendszere, és az esetleges hasonlóságok mellett számos nemzeti sajátosság is meghatározható. Ezen túlmenően akár regionális, akár vallási jellegzetességek is meghatározhatják a pénzügyi jog szerkezetét. Gondoljunk az iszlám vallás kamatszedési tilalmára vagy a szocialista rendszerek adómentes pénzügyi rendszerére vagy az ázsiai olajmonarchiák költségvetési gyakorlatára.

1.1 A pénzügyi jog feladatrendszere

A pénzügyi jog feladatrendszerét alapvetően két fő területre csoportosíthatjuk a fiskális és a monetáris rendszerre, amelyeknek céljai és eszközei eltérőek. Míg az államháztartás rendszerében a pénzügyjog szerepe kezdeményező, létrehozó, meghatározó, addig a monetáris rendszerben a pénzügyjog gyakran csupán ellenőrző, engedélyező, korlátozó feladatot lát el.

A nemzeti és a nemzetközi pénzügyi jog kapcsolatáról

Fontos kérdés a nemzeti és a nemzetközi pénzügyi jog egymáshoz való viszonya, kapcsolódási pontjaik és a szabályozásuk módja. Az elmúlt harminc év egyik meghatározó pénzügyi jogi jellegzetessége az, hogy felértékelődött a nemzetközi pénzügyi jog. Ez a szerep kétféle módon értelmezhető. Egyfelől a nemzetközi szervezetek IMF, World Bank, Európai Unió tagság, közvetett és közvetlen módon is meghatározzák a nemzeti pénzügyjog mozgásterét, feladatait olykor még az eszközeit is. A magyar pénzügyi és költségvetési jog számára is irányadó a Maastrichti feltételrendszer vagy éppen a nemzetközi adóegyezmények vagy a kettős adóztatást szabályozó bilaterális egyezmények. Az európai uniós jogharmonizáció mind az alkalmazott pénzügyi eszközök fajtáinak, vagy az alkalmazott közterhek mértékének meghatározásában irányadó. Gondoljunk az általános

forgalmi adóra vonatkozó 6. és 9. európai uniós irányelvekre. A másik terület, amely befolyásolja a nemzetállami jogalkotást az adóverseny, amely folyamatosan feltételeket, célokat és kihívásokat fogalmaz meg a nemzeti adórendszerekkel kapcsolatban. Az alkalmazott adókedvezmények, az adóigazgatás rugalmassága, a nemzeti jogkövetés költségei mind önmagukban, mind összehasonlító módon jó terepet biztosítanak az adóversenyhez, amelyre a nemzetállami jogalkotásoknak reagálniuk kell.

A magyar pénzügyi kultúra

A X. században kialakult magyar feudális állam szervesen illeszkedett a korabeli Európa gazdasági rendszerébe. Mind az adózás, mind a pénzkibocsátás, mind a hadsereg szervezés valamint az uralkodóház működési gyakorlatában sikeresen vette át az európai példákat. A X. században bajor, német, lombard minták alapján megindult a Magyar Királyság pénzügyi fejlődése, amelynek kifejlett formája az Anjou korban Európa egésze számára már nem csak követő jellegű, hanem példaértékű is volt. A magyar kibocsátású aranyforint a XIV. században Európa szerte elismert és elfogadott fizető eszköz volt. A XVI. században a magyar pénzügyi politika az oszmán hódítás miatt elveszítette önállóságát és a Habsburg közpénzügyi igazgatási rendszerbe tagozódott. A török kiűzése után Magyarország pénzügyi függetlensége névlegesen is megszűnt. Ez azonban nem jelentette azt, hogy az osztrák pénzügyi kultúra minden egyes eleme érvényesülhetett Magyarországon. A legfontosabb különbség a nemesi adómentességben volt, hiszen a magyar nemesség szemben az örökös tartományok nemességével 1848-ig megőrizte adómentességét. A Kiegyezés után a magyar pénzügyi kultúra még inkább átvette az osztrák, észak-olasz mintákat, jogintézményeket.

Az 1867-ben létrejött Osztrák-Magyar Monarchia nagyhatalmi szerepet töltött be Európában. Magyarországon jelentős gazdasági fejlődést eredményezett, hogy követte és jelentős részben át is vette a fejlettebb osztrák pénzügyi igazgatási rendszert. Ez a fejlődés erőteljesen hatott nem csak magyar gazdaságra és iparra, hanem a jogtudományra és a jogi kultúrára is. Magyarországon 1870. évi XVIII. törvénycikkkel a világon elsők között jött létre a közpénzek ellenőrzését végző Legfőbb Állami Számvevőszék, majd 1897-ben (1897. évi XX. tc.) az állami számvitelről szóló törvény példaként szolgált számos ország számára.

A magyar pénzügyi kultúra magas színvonalát a két világháború közötti időszakban is megőrizte és képest volt végrehajtani a valutareformot 1925-27-ben. Jól működő adórendszert építettek ki és sikerült konszolidálni a magyar gazdaságot és társadalmat. Az 1947-től kiépülő szocialista rendszer felszámolta a polgári magyar pénzügyi rendszert. A szocialista korszak végén 1987-ben, Magyarország a térség országai között elsőként vezette be a nyugat európai adórendszerek alapját képező általános forgalmi adót és a személyi jövedelem adót valamint a

társasági adót és ezzel visszatért a piacgazdasági fejlődés útjára. A rendszerváltás után a magyar pénzügyi rendszert a folyamatos reformok, az alacsony jövedelmek, az államháztartás jelentős hiánya és a feketegazdaság magas aránya jellemezte.

2. Az államháztartási jog

A pénzügyi jog legfontosabb területe, amelyben a pénzügyi jog működésének és céljának lényege koncentrálódik az államháztartási jog, amely 2011-ben lényegesen átalakult. Magyarországon a rendszerváltozás után 1992-ben (az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény) jelent meg az első átfogó, kódex jellegű szabályozás, amely az eltelt évtizedek alatt is jól töltötte be szerepét a néhány jelentős módosítás ellenére is stabil hátteret nyújtott az egymást követő kormányok gazdaságpolitikájának. A 2011-es változás azonban új helyzetet teremtett. Megszűnt a kódex jellegű megközelítés, és a jogi eszközök szabályozási rendszere az új 2011. évi CXCV. számú államháztartási törvény mellett kibővült, az Alaptörvénnyel és a 2011.évi CXCV. Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvénnyel. Az államháztartási jog már csupán a részterületeinek felsorolásával is jelzi fontosságát, hiszen ide tartozik az adópolitika, az állam vagyongazdálkodása, helyi önkormányzatok pénzügyei, költségvetési politika, az államadósság kezelése és jelentős részben a közpénzek felhasználásának ellenőrzése is. Megjegyezném, hogy a magyar szakirodalom álláspontja szerint nem tartozik e körbe a non-profit szervezetek (egyházak, pártok, közhasznú társaságok) gazdálkodása. E jogi személyek akkor lehetnek a közpénzügyi rendszer szereplői, ha költségvetési támogatásban részesülnek vagy bevételeiket tekintve jelentős mértékű gazdasági tevékenységet végeznek rendszeresen nyereség elérése érdekében.

2.1 A fiskális politika

Fiskális politikának nevezzük a gazdaságpolitikának azt a részét, amelynek eszköz és célrendszere a központi költségvetéshez a „fiscushoz” kapcsolódik. A fiskális politika részpolitikáiként azonosíthatók mindazok a területek, állami feladatvállalások, amelyekre az állami pénzügyi transzferek, vagy közpénzügyi szabályozási akarat kiterjed. Ide tartozik többek között az agrárpolitika, a vámpolitika, az adó és szociálpolitika. A fiskális politika eszközei között megkülönböztetünk automatikus (közvetett) és diszkrecionális (közvetlen) eszközöket. Az automatikus eszközök hatásukat folyamatosan fejtik ki és valósítják meg a gazdaságpolitika céljait. Ilyennek tekinthető az adó vagy az illetékrendszer működtetése. Míg a közvetlen eszközök esetén sokkal direkter beavatkozás figyelhető meg a gazdasági szereplők működésében. Ilyennek tekinthetők a vállalkozásoknak nyújtott közvetlen állami

támogatások, közmunkaprogramok vagy például a nyugdíjak, közalkalmazottak bérének emelése. A fiskális politika eszköztárszerét optimális esetben a monetáris politikával összehangoltan alkalmazza.

2.2 A monetáris politika

A monetáris politika középpontjában az Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény alapján a nemzeti valuta értékének megőrzése áll. Ezt másként megfogalmazva a nemzeti piacon érzékelhető árstabilitás megőrzéseként is meghatározhatjuk. A monetáris politika elsődleges irányítója a Magyar Nemzeti Bank, ami a magyar állam jegybankja és rendelkezik a pénzkibocsátás monopóliumával. A monetáris politika eszköztárszerere ahhoz a közgazdasági alapelvhez kapcsolható, hogy az MNB szabályozni tudja a forgalomban lévő pénzmennyiségét, amelyet a közgazdászok M1-el jelölnek. A Nemzeti Bank a monetáris politikát a pénzügyi rendszer más résztvevőinek (kereskedelmi bankok, pénzügyi közvetítők, pénzügyi alapok etc.) befolyásolásával képes végrehajtani. A monetáris irányítás intézményrendszerere jogilag független a kormánytól, de tekintettel kell lennie a kormány gazdaságpolitikai céljaira.

A monetáris politika egyik alapelve a Magyar Nemzeti Bank függetlensége, tehát az, hogy az MNB tevékenységét kizárólag az országgyűlésnek alárendelten végzi. Ez azonban néhány jogalkotási változtatás eredményeképpen úgy módosult, hogy a kormány elnöke ráhatással bír az MNB elnökének valamint a Monetáris Tanács tagjainak jelölésére.

A monetáris politika eszköztárszerereit is rugalmas és rugalmatlan csoportokba sorolhatjuk, amelyek között a nyílt piaci műveletek, a kötelező tartalékráta meghatározása, a jegybanki alapkamat meghatározása és számos más eszköz található.

Az MNB működését és így közvetett módon a magyar monetáris politikát befolyásolja az, hogy létrejött az Európai Központi Bankok Rendszerere és működik az Európai Központi Bank. Ez az intézményrendszer jelenleg közvetlen jogi ráhatással nem rendelkezik a magyar monetáris szférára, hiszen nem vagyunk tagjai az eurót használó országok fizetőeszköz rendszerének. Ennek ellenére közvetett módon az Európai Központi Bank elvárásai megjelennek a magyar monetáris politika eszköz és célrendszerében.

3. Közsükséglet- közfeladat, és az állami feladat fogalma

Az állam létét és a közpénzek elvonásának szükségességét az igazolja, hogy a közösség érdekében ellátja az igazgatási, törvényhozási, ítélezési, végrehajtási és egyéb feladatokat és

az e tevékenységhez szükséges anyagi javakat adójogi felségterületén élő vagy gazdálkodó egyénektől, gazdasági társaságoktól szerzi meg vagyonuk korlátozásával.

Mivel az államnak nincs, vagy a feladatokhoz képest nagyon kevés a saját forrása, ezért a nemzetgazdaság más jövedelemtulajdonosaitól kell azt megszereznie. Az államnak a kizárólagos rendelkezésére álló vagy rá átruházott javak értékesítéséből, használatából a világ egyetlen országában sem keletkezik annyi bevétel, ami a tényleges állami működést fedezné. Ezért azoktól kell azt elvonnia, akik a gazdaságban, az ország területén bizonyos esetekben azon kívül is jövedelemmel és vagyonnal, tehát a közpénzügyi szektor számára megragadható anyagi képességgel rendelkeznek. Ezt a közpénzügyi korlátozást a vagyon és jövedelemtulajdonosok kizárólag azért engedik meg, mert ezért cserébe az állam közvetlenül vagy közvetett módon a társadalom egésze számára a fent meghatározott szolgáltatásokat nyújtja. Ezt az összefüggést ismerték fel a felvilágosodás korának gondolkodói, akik ezt a folyamatot egy láthatatlan szerződéshez hasonlították, amelyben a polgárok és gazdasági társaságok lemondanak vagyonuk egy részéről annak érdekében, hogy az állam szolgálja és segítse az egyéni és a közösségi célok megvalósítását. Ez a gondolatmenet azonban – amelyet nevezhetünk csereelméletnek is – csupán az egyik azok közül, amelyek az állam adóztató vagyoni korlátozó hatalmát magyarázzák. Az áldozati elvet képviselők szerint az egyének és a társadalom csoportjai és az állam között ilyen bújtatott csereszerződésről nem lehet szó. A jövedelemtulajdonosoknak ugyanis alapvető feladatuk az állam által meghatározott pénzügyi jogi kötelezettségek maradéktalan teljesítése, hiszen kizárólag az állam képes a közösség egészének érdekét átlátni, annak érdekében eljárni, céljait megvalósítani. Ebben a kapcsolatban a szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyensúlyának elve fel sem merülhet. Az egyén nem lehet semmilyen módon megrendelői viszonyban az állammal, és így az ellenszolgáltatás kérdését sem érdemes felvetni.

A totalitárius rendszerekben, így például a szocialista, kommunista állami berendezkedések esetén ezt a kérdést meg sem lehetett fogalmazni, az állam korlátlan hatalma miatt. A szocialista korszakban nyugati értelemben vett adórendszerek sem működtek. Az állam a jövedelem elvonás durvább, eltorzított és a piaci folyamatoktól elszakított módját valósította meg, amelyben az egyéni és vállalkozói érdekek másodlagosan jelenhettek meg.

3.1 Tiszta közjavak

Piacgazdasági viszonyok között az állam szolgáltatásokat nyújt polgárai számára, tehát közjavakat állít elő és azokat felkínálja fogyasztásra. Ezek egy részét tiszta közjavaknak nevezzük, ami azt jelenti, hogy a társadalom egyetlen tagjának fogyasztása sem korlátozható,

de annak igénybe vétele nem is csökkenti mások fogyasztási lehetőségeit. Ezeknél a szolgáltatásoknál az egyén fogyasztásból való kizárása lehetetlen, a feladatok ellátásának piaci finanszírozása vagy nehézkes lenne vagy a demokrácia működését veszélyeztetné. Itt a szabadpiaci verseny érvényesülése korlátozott.

A klasszikus állami feladatok nagy részre ide sorolható. Így például a jogalkotás, a közigazgatás, a rendvédelem, az ítélkezés, a honvédelem, a környezetvédelem mindenki számára érzékelhető korlátlanul hozzáférhető jószágalmaza. Ezeknek a szolgáltatásoknak a színvonala jelzi az állam működésének minőségét.

3.2 Gyakorlati közjavak

A közjavak második csoportját gyakorlati közjavaknak hívjuk. Ezek esetében a fogyasztásból való kizárás elvileg megvalósítható lenne. Itt a fogyasztásra kínált jószág halmaza szintén az állam biztosítja, de különböző megfontolásokból – hatékonyság, igazságosság – nem él a kizárás lehetőségeivel, annak ellenére sem, hogy az a gyakorlatban megvalósítható lenne. Ilyennek tekinthető például az alapfokú oktatás, amely Magyarországon 16 éves korig mindenki számára kötelező, és abból senki nem zárható ki, még akkor sem, ha ennek technikai megoldása lehetséges lenne.

3.3 Vegyes közjavak

A közjavak harmadik csoportját az úgynevezett vegyes javakhoz soroljuk, ahol bizonyos fogyasztók kizárása elvileg ugyan megvalósítható, de a fogyasztás jellegzetességei miatt ennek megvalósítása szociális vagy közegészségügyi okokból nem kívánatos. Ezeknek a jószágoknak az elfogyasztásához az állam számos feltételt előírhat, amelyek a fogyasztás korlátjaként jelentkezhetnek, és fogyasztásból való kizárás elvi lehetősége és technikai lebonyolítása is adott. Így például az állam alapvető kötelezettsége a felsőoktatás vagy a vízszolgáltatás mindenkire kiterjedő biztosítása. De az állam ezeknek a igénybevételét feltétel teljesítéséhez kötheti. Így a felsőoktatás esetében a sikeres érettségi vizsgát, a vízfogyasztásnál pedig a vízdíj megfizetését írhatja elő feltételként. A fogyasztás lehetősége mindenki számára adott, de az államnak az egyént érintő kizárás lehetőségét is mérlegelni kell.

3.4 Az állami feladat fogalma

A modern polgári államnak immanens része – működésének alapfeltétele – az államháztartás pénzügyi rendszere. Ennek az óriási pénzügyi alapnak elsődleges célja az állami feladatok teljesítése, a közjó szolgálata. Az ideálisan működő állam a köz érdekében

közhatalmi eszközökkel látja el azokat a feladatokat, amelyeket magánszemélyek, illetve önkéntes alapon működő szervezetek, vállalkozások nem lennének képesek hatékonyan ellátni.

A közjó-közérdek megvalósítása azonban csak látszólag egyszerű feladat. A kormány – vagy közvetetten az országgyűlés számára – a közérdek praktikus feladatrendszerre alakítása – figyelembe véve a társadalmi preferenciák sokszínűségét és ellentmondásosságát – nem könnyű, olykor lehetetlen feladat. A gazdaság és pénzügypolitika ezeket a célokat csak rangsorolhatja. A társadalom igényeinek egy része csak a deklaráció szintjén – jó esetben az alkotmányban – jelenik meg. Az igények más része azonban rejtettség vagy politikai szándék miatt meg sem jelenhet.

Ha feltételezzük azt a soha meg nem valósuló helyzetet, hogy a politika képes konszenzusra jutni a közjót megvalósító célok tekintetében, az odavezető, azt megvalósító, eszközrendszer alkalmazása legalább olyan vitatott lehet. Gondoljunk arra, hogy az infláció kezelésének vagy a kisvállalkozások vagy a nagycsaládosok segítésének az elmúlt évtizedben hányféle módszerét alkalmazta, az éppen működő magyar kormánypolitika.

Ezek után megfogalmazhatjuk, hogy az állami feladat az, amit az állam vezetői annak gondolnak, és ami ténylegesen megjelenik az államháztartási rendszerek működését szabályozó központi és helyi költségvetési jogszabályokban. Ahogyan pozitivista módon a hatályos államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 3/A §-a fogalmaz: *„Közfeladat a jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat.”* Másként megfogalmazva, állami feladat az, aminek a finanszírozására az állam közpénzeket rendel. Ezeknek a tevékenységeknek a teljes körű felsorolása valószínűleg lehetetlen. Az államok működése során gyakran alakul ki ellentmondás a kormányzatok ígéretei és a gazdaságpolitika gyakorlata között. Ennek egyik oka lehet a politikai taktika vagy a gazdaságpolitika szorult helyzete, a magas költségvetési hiány, amely indokolhatja azt, hogy a kormányok a gazdasági ígéreteiket ne teljesítsék.

Elsőként azt vizsgáljuk meg, hogy az állami feladatok között tudunk-e különbséget tenni a kötelezettségvállalás és a teljesítés szempontjából. Sajnos a magyar jogalkotás hasonlóan számos más ország gyakorlatához, nem sorolja fel taxatívén a kötelezőnek minősített állami feladatokat. Ez a jogi szabályozási mód lehetővé teszi a kormányok számára gazdasági visszaesés esetén a feladatok körének rugalmas értelmezését. A 2011-ben hatályát veszítő államháztartási törvény 9. §-a kitűnően mutatta meg az állami feladat finanszírozásával kapcsolatban azt, hogy gazdasági szükséghelyzetben milyen rugalmasan értelmezhetette az adott kormány az állami feladatok finanszírozását. A jogszabályok korábban és ma is lehetővé

teszik, hogy az államháztartás körébe tartozó állami feladatot az állam részben vagy egészben a költségvetési szerveken keresztül lássa el, vagy ellátásának a pénzügyi fedezetét részben vagy egészben, közvetlenül vagy közvetve biztosítsa. Ez a kiragadott példa is megmutatja, hogy mennyire kiszolgáltatottá válik az állami feladat fogalma és teljesítése a jogalkotás és a költségvetés szorításában. A közérdek szempontjából fontos kérdés, hogy egy adott feladatot az állam részben vagy egészben, közvetve vagy közvetlenül finanszíroz. Jogállami keretek közt ez a szabályozási attitűd elfogadhatatlan. Meggyőződésem szerint az államnak a legfontosabb feladatait taxatív módon fel kell sorolnia és annak finanszírozásáról teljes egészében és közvetlenül gondoskodnia kell. Így válik egyértelművé az, hogy a polgárok, és vállalkozások mit várhatnak, el az állam működésétől. A hatályos Államháztartási törvény 3/A. (2) bekezdése sem változtatott érdemben ezen a jogalkotói attitűdön.

3.5 A kötelező állami feladatok

A kötelező feladatok közé, amelyeket a szakirodalomban szokás még klasszikus vagy hosszú távú feladatoknak is nevezni, azokat a tevékenységi csoportokat soroljuk, amelyeknek a teljesítését, finanszírozását mind a szakértők, mind a laikusok többsége kizárólagosan az államtól várja. Ezeket a területeket hosszú idő óta az állam közvetlenül finanszírozza, és a magántőke, valamint a piaci viszonyok érvényesülése ezeken a területeken csak nagyon szűk körben lehetséges. A piac törvényszerűségei itt másodlagosak

Látnunk kell azt is, hogy ezt a feladat halmazt koronként és államonként is eltérő módon határozzák meg. Az államok többsége azonban számos tevékenységet kizárólag állami pénzből és állami felügyelet mellett valósít meg. Ide sorolható az állam igazgatási rendszere, a honvédelem, a törvényhozás, az ítélkezés, a rendvédelem, a közoktatás, a büntetés-végrehajtás és az adóigazgatás. Ezeken a területeken azt látjuk, hogy az állam közérdekből a piac szereplőitől elválasztva finanszírozza e feladatokat. Néhány esetben, így például Olaszországban és Mexikóban, az 1970-es években az adóigazgatást megpróbálták magáncégek bevonásával hatékonyabbá tenni, de ez a feladat ellátási modell kudarcot vallott és világossá vált, hogy ezek a területek korlátozottan tűrik a magántőke megjelenését.

Magyarországon is lehet példát találni arra, hogy a fent leírtak ellenére is teret nyer a magántőke, így például a büntetés-végrehajtásban is megjelent 2002-2010 között a PPP konstrukció, amelynek keretében megépítettek néhány magánbörtönt és kollégiumot, illetve a közoktatás területén található magániskolákat és a honvédelem egyes logisztikai feladatainál is megjelenhetett a magántőke (külföldi, elsősorban angol- amerikai mintára). Azonban látnunk kell, hogy ezek a kisszámú és elszigetelt jelenségek sem kérdőjelezik meg

az államok kötelességét e területek szigorú szabályozása és teljes körű finanszírozása tekintetében.

3.6 Szabadon választható állami feladatok

Ebbe a csoportba azokat az állami feladatokat soroljuk, amelyeknél az állami finanszírozás mellett megjelenik, és bizonyos időszakokban döntő szerepet játszik a magántőke szerepvállalása. Az állami feladatok kiszervezése, tehát bizonyos állami funkciók, vasúti közlekedés, távközlés, felsőoktatás egészének vagy egy részének a privatizálása, nem csupán kelet-közép-európai jelenség. Angliában az államvasutak működésébe a XX század végén beengedték a magántőkét, majd a rossz működési tapasztalatok miatt, közel egy évtized múlva újra államosították ezt a területet. Hasonló folyamat volt megfigyelhető Magyarországon részben a vasúti közlekedésnél, részben a Malévnál, részben a gázszolgáltatóknál, vízi közműszolgáltatásnál, hulladékgazdálkodásnál. Megállapíthatjuk, hogy egyes feladatcsoportok ellátásának módja a modern államok működésének egyik alapproblémája. A szabadon választható, vagy rövid távú feladatok esetében az állam egyrészt arról dönthet, hogyan engedi meg a magántőke működését és az hogyan váltja ki az állam finanszírozását. Másrészt arról is döntenie kell, hogy az átengedett feladat ellátásának szabályozási rendszerét hogyan alakítja ki.

A szabadon választott, vagy rövid távú feladatok közé sorolhatjuk azokat a területeket, amelyeket a kormány politikai, gazdasági, társadalmi okokból vállal fel átmenetileg, és jogilag szabályozott módon nem sorolja az állandó tevékenységei közé. E feladat ellátási modellel kapcsolatban a legnagyobb probléma éppen ebből az átmenetiségből fakad. Ha ugyanis a kormány egy kormányzati cikluson keresztül jelentős állami támogatásokkal finanszíroz egy területet még nem biztos, hogy a finanszírozási igény a kormányzati ciklus végére megszűnik, vagy a kitűzött feladat megvalósul. Mivel az egymást követő kormányoknak ennél az állami aktivitási csoportnál nincs ellátási kötelezettségük, és így az addig finanszírozott feladat állami támogatás nélkül maradhat. Ebben az esetben az addigi ráfordítások elvesznek. Kitűnő és elgondolkodtató magyar példa erre a lakáscélú megtakarítási kedvezmény és a gyermekek után járó adókedvezmény megszüntetése a 2002-es kormányváltást követően.

A magyar államháztartás szabályozásának nagy adóssága éppen ennek az ellentmondásos helyzetnek a jogi rendezése lenne. Meg kell találni annak a lehetőségét, hogy az egymást váltó kormányok az elődeik által felépített, társadalmilag hasznos adó kedvezményeket, állami feladatokat ne szüntethessék meg következmények nélkül. Látnunk kell, hogy az elérni

kívánt társadalmilag hasznos cél érdekében olykor évtizedekig kell működtetni az adókedvezményeket, állami támogatásokat annak érdekében, hogy a társadalom számára fontos céljait elérjék. A gyermekvállalás támogatása, vagy a leszakadó társadalmi rétegek felzárkóztatása nem rövid távú, hanem 18-20 éves hosszú távú projekt. El kell érünk azt, hogy a társadalom többsége számára hasznos, de nem klasszikus állami feladatok finanszírozása ciklusokon átívelő legyen. Kiszámíthatóvá kell tenni ezen a területen is az állam működését.

3.7 Az állami feladatvállalás lehetőségei

A gondolatmenet kiindulási pontjaként azt határozhatjuk meg, hogy az állami feladat, közfeladat célja a közösségi igények a közszolgáltatások megvalósulásának biztosítása. A központi költségvetés kiadási oldalán található feladatokat az államnak a közpénzügyi rendszerébe tagolva, szabályozottan és kiszámíthatóan kell ellátnia. Látnunk kell azonban, hogy ezeket a feladatokat az állam sokféleképpen valósíthatja meg. Ezek teljesítésére létrehozhat elkülönült, saját tulajdonú intézményrendszert, de megvalósíthatja a számára fontosnak tartott feladatot úgy is, hogy non-profit szervezetekkel vagy piaci alapon működő cégek segítségével normatív vagy eseti állami támogatás vagy adókedvezmények biztosításával valósítja meg azokat.

Az állami feladatok köre az elmúlt kétszáz évben jelentősen átalakult, kibővült. Wagner fogalmazta meg először a XIX. században, hogy az állam fokozódó aktivitása az állami feladatok centralizálásával és az állami költségvetés bővülésével jár együtt. Felismerte, hogy az urbanizáció és a gazdasági növekedés együttesen új feladatok elé állítja az államot és új típusú feladat ellátási rendszereket hív életre. Az elmúlt évtized világgazdasági válságai megmutatták, hogy még a nagy gazdasági potenciállal bíró, fejlett gazdasággal rendelkező nyugati demokráciák is kiszolgáltatottá váltak a modern pénzügyi folyamatok negatív hatásainak. Világossá vált, hogy a régi típusú tőkepiaci és gazdasági ellenőrzési rendszer mind az ellenőrzés, igazgatási szintjén, mind szociális szempontból megbukott. A magántőke hatékonyabban volt képes kezelni a piac negatív folyamatait és képes volt kihasználni a kormányzati ellenőrzés hiányosságait. A pénzügyi szolgáltató vállalkozások a közpénzből végrehajtott konszolidáció után néhány évvel már ugyanolyan nagyságrendű pénzügyi tranzakciókat és profitot voltak képesek realizálni, mint a válság előtt. Ezzel szemben az államok még napjainkban sem tudtak hatékony lépéseket kidolgozni a piaci és szociális feszültségek enyhítésére. A piacgazdaság elvét követő államok jelentős részében a GDP vagy stagnált, vagy csökkent a 2010-2015 közötti időszakban, a munkanélküliség növekedett és

alapvetően kérdőjeleződött meg a jóléti állam működésének fenntarthatósága. A válság megmutatta, hogy az államok a szabadon választható feladataik és olykor még a kötelező feladataik finanszírozását is kénytelenek voltak újragondolni.

3.8 Az állami támogatások lehetséges formái

A következőkben röviden áttekintem azokat a lehetőségeket, amelyek segítségével az állam támogathatja polgárainak vállalkozásait, életfeltételeit. A pontos elemzéshez szükséges azt is megjegyezni, hogy csupán technikai különbséget jelent, hogy valamely kedvezményezett adóalany nettó állami támogatásban részesül-e havonta, amit a bankszámlájára utalnak, vagy készpénzben postán kapja meg vagy adókedvezményben részesül. Másként megfogalmazva ez azt jelenti, hogy az adókedvezmények igénybevétele esetén már be sem kell fizetnie az adóelőlegnek azt az összegét, ami alól az adóalanyt az adókedvezmény mentesíti. Ez azonban anyagi helyzetét, tehát az adóalany nettó, éves jövedelmi pozícióját tekintve teljes egészében megegyezik azzal, mintha adókedvezmény helyett szociális támogatásként kapná meg ugyanazt az összeget. Valójában csak lerövidíti és olcsóbbá teszi a közpénz visszaérkezésének útját a kedvezményezetthez, ha be sem kell fizetni ezt az összeget. Lényegét tekintve tehát mindegy, hogy valaki az adóteher elosztásnál részesül kedvezményben, vagy ugyanazt a támogatást a kincstáron keresztül kapja meg bármely más formában. Ez azt is jelenti, hogy adóteher elosztásából való részesedés vagy az állami támogatásból való részesedés tartalmilag megegyezik, csak technikailag különbözik. Ugyanez mondható el az állam által nyújtott támogatásokkal kapcsolatban is. Az állam által szükségesnek ítélt kedvezményt a társadalmi csoportok, rétegek megkaphatják az adórendszeren keresztül is vagy konkrét szociális támogatások formájában. További lehetőség az alacsony áron nyújtott közszolgáltatások biztosítása, így az ingyenes közoktatás, felsőoktatás vagy az éppen az észak fővárosban Tallinban 2011-ben bevezetett ingyenes tömegközlekedés is. E megoldásokat elemezve lényeges különbség csupán az igénybevevők körében van, tehát az adókedvezmény célzottabb lehet, mint az olcsó kenyér vagy áram, hiszen az utóbbiakat bárki igénybe veheti még akár az itt tartózkodó külföldiek is, míg az adókedvezményt igénybevevők körét pontosan meg tudjuk határozni.

4. Az állam funkciói

Az állam összetett működési folyamataiból ki kell emelnünk néhány feladat és célcsoportot, amelyeket állami funkcióknak nevezünk. Két gyakran összefonódó és egymásra épülő funkciótypust különböztethetünk meg, amelyek közhatalmi és gazdasági jellegűek

lehetnek. Tisztán közhatalmi funkciónak nevezhetjük az állam önfenntartó működését. Ennek keretében, többek között biztosítja a piac működési feltételeit, megteremti és működteti a jogrendet, közjavakat és közszolgáltatásokat biztosít valamint környezetvédelmi feladatokat lát el. Alapvetően gazdasági jellegű funkcióként az allokáció, redisztribúció és a stabilizáció említhető. Az állam mindkét funkció típus teljesítéséhez szükséges anyagi eszközöket az államháztartás pénzügyi alapján keresztül, az újraelosztás segítségével biztosítja. Látnunk kell azt is, hogy nem választhatjuk élesen szét a közhatalmi és a gazdasági jellegű funkciókat. A továbbiakban néhány funkciót részletesen is bemutatok.

4.1 Allokációs funkció

Az allokáció kifejezés tartalmilag szétterítést, szétosztást jelent. Az államháztartás rendszerében ez a funkció egyfelől az állami szolgáltatások, támogatások szétterítését, másfelől az állami bevételek a közterhek szétosztását, széttelepítését jelenti. Az allokációs funkció tehát megvalósulhat az államháztartás bevételi és a kiadási oldalán is. Elméleti síkon vizsgálva az allokáció az állam működésének központi eleme, amelynek keretében a hatalom az adófelségjoga területén szolgáltatásokat, közjavakat nyújt, és meghatározza az elvonások mértékét a társadalom és a gazdaság szereplői számára, és ennek keretében jogszabályokat alkot, igazságos és átlátható közpénzügyi rendszert teremtve.

A közszolgáltatások köre sem állandó. Az állam anyagi helyzetétől, politikai szándékától, tradícióitól függ, hogy e kategóriákat milyen feltételekkel biztosítja. Magyarországon az állam nagyrészt kivonult olyan stratégiai ágazatokból, mint az informatika, telekommunikáció, média. Más ágazatokban a jelentős állami szerepvállalás mellett megjelent a magán, vagy vállalkozói tőke, az útépités, felsőoktatás, egészségügy területén.

Megállapíthatjuk, hogy 1990 óta a költségvetés allokációs szerepe csökkent. A vállalatoknak nyújtott közvetlen támogatások gyakorlatilag eltűntek, a fogyasztói árkiegészítések rendszere radikálisan csökkent. Az allokációs funkció megnyilvánulásának tekintik egyes szerzők az adókedvezmények rendszerét. A személyi jövedelemadóban csak az 1995-ös a Bokros csomag által generált mélypont után 1999-ben figyelhető meg a kedvezményi rendszer élénkülése. Ugyanakkor nemzetközileg is kedvezőnek számít a magyar társasági adókedvezmények köre és a társasági adó nominális mértéke.

4.2 A redisztribúciós funkció

Ez a fogalom, az allokációhoz hasonlóan az állam működési jellegzetességeit mutatja meg. A redisztribúció az allokációval együtt a pénzügyi jog eszközeivel módosítja a piac szereplői között kialakult jövedelmi és vagyoni viszonyokat. Ennek keretében elsősorban a

központi, kisebb részben a helyi önkormányzati költségvetésen keresztül elvonja az állami feladatok megvalósításához szükséges forrásokat, majd ezekből a pénzügyi eszközökből állami feladatokat valósít meg a közösség érdekében.

Ez az újraosztás történhet úgy, hogy az alacsony jövedelműek közvetlen juttatásokban részesülnek (szociális és munkanélküli segélyek, nyugdíjmelés). Megvalósítható úgy is, hogy az alapvető fogyasztási cikkek ártámogatását növelik, amelyből az alacsony jövedelműek fogyasztása arányait tekintve magasabb, vagy az alapvető közszolgáltatások árát csökkentik állami támogatással, így azok igénybevétele az olcsóbb ár miatt elérhetőbbé válik a szélesebb fogyasztói rétegek számára (gáz ára, fogászati ellátás). Ez a megoldás azonban, mivel torzítja a valóságos piaci viszonyokat, hosszú távon nem tartható fenn, és ezt a burkolt támogatási formát az Európai Unió és az OECD sem támogatja.

A redisztribúció működésének elvi alapjaként az igazságosság, hatékonyság és a méltányosság követelményét fogalmazhatjuk meg. A fejlett piacgazdaságok működéséből azonban kitűnik, hogy az ezeket az elveket közvetlenül érvényesítő szociális támogatások ellen folyamatosan fellépnek a racionalitás hívei. A szociális transzferek helyett a képzési támogatásokra, alacsony áru közszolgáltatások helyett az egyéni megtakarítások adó támogatására helyezik a hangsúlyt. Az OECD országok adóreformjai, adócsökkentési programokat jelentettek az USA-ban, Franciaországban, Németországban. Számos kormány felismerte, hogy a feketegazdaság magas aránya nem csupán az adóztatás szigorításával, hanem a redisztribúciós szint mérséklésével is elérhető. Több gyakorlati kutatás is igazolta, hogy a magas jövedelmű adó alanyok nagy hatékonysággal alkalmazzák az adókikerülés és az adócsökkentés jogszerű technikáit, amelyek ellen önmagában az ellenőrzés fokozása nem elegendő. Másrészt az alacsony hatékonysággal működő igazgatási rendszerek az elvont jövedelmeket nem tudták kellő módon felhasználni. Ezért a redisztribúció szociális kiegyenlítő szerepe eltűnt az állam nehezen követhető közpénzügyi rendszerében. Nem jöhetett létre pénzügyi híd az adófizetés és a közszolgáltatások között.

4.3 A redisztribúció megvalósulási formái

A redisztribúció aránya megmutatja azt, hogy egy adott gazdaságban a megtermelt jövedelem és a birtokolt vagyontömeg mekkora hányadát vonja el és osztja újra az állam a közösség érdekében. Ez a mutató tehát jelzi a nemzetgazdaságban képződő jövedelmek szabadságfokát és az adott államban érvényesülő vagyoni korlátozás mértékét.

Ezzel szemben a redisztribúció kiadási oldalán megtalálhatók azok a finanszírozási területek, amelyek érdekében az állam a redisztribúció rendszerét működteti, és amely

szolgáltatásokra a polgárok, vállalkozások, az államtól számíthatnak. A XIX. századtól megfigyelhető, hogy a fejlődő piaci viszonyok között megnőtt az állam szerepvállalása, kialakult az úgynevezett jóléti társadalmi modell Nyugat-Európában és Amerikában. Ugyanez a folyamat, ha némileg eltérő módon és időben megkésve, de a közép-európai országokban is megfigyelhető. Az állami redisztribúció mértéke éppen ezekben a poszt szocialista államokban a szocialista tervgazdaság időszakában érte el a legnagyobb arányát, közelítve a 100%-hoz. Ezekben a rendszerekben alig volt magánjövedelem, nem létezett modern adórendszer. Itt az 1989-1990-es évek után indultak be ezek a szabadpiac irányába mutató folyamatok.

Ha megvizsgáljuk, hogy milyen jellegzetességei határozhatók meg a redisztribúció típusainak akkor az állam által nyújtott szolgáltatásokat, tehát a redisztribúció kiadási oldalát is figyelembe véve három gazdaságpolitikai, az állam működésével és feladatvállalásával kapcsolatban kialakult modellt különböztethetünk meg.

4.4 Az angol-szász redisztribúciós modell

Az első csoportba az angol-szász típusú pénzügyi rendszereket működtető országokat sorolhatjuk. Ide tartozik Svájc, Japán, USA, Ausztrália, Nagy-Britannia, Szingapúr. Ezekben az országokban a liberális gazdaságpolitikai elvek alapján a redisztribúció GDP-hez viszonyított aránya hosszú idő óta 30-35% körül alakult.

A felsorolt országok gazdaságpolitikájának középpontjában az áll, hogy a jövedelmet termelő egyénektől és vállalkozásoktól nem vonják el a megtermelt jövedelmük nagy részét. Abból a feltevésből indultak ki, hogy polgáraik és a vállalkozásokat működtető természetes személyek, mind rövid, mind hosszú távon képesek jó és megalapozott pénzügyi és életvezetési döntéseket hozni. Az állami feladatvállalási rendszerek középpontjában az öngondoskodás áll, tehát az, hogy az adóalanyoknál hagyott, tehát el nem vont jövedelem az egyént képessé teheti arra, hogy gondoskodjon szükségleteiről és ennek következtében az állam csak mögöttes feladatvállalóként jelenjen meg. E rendszerben az egyén aktív kori megtakarításaiból lesz képes ellátni magát, megfizetni az esetleges műtéteket vagy éppen iskoláztatni a gyermekeit, vagy megalapozni öregségi ellátását. Az állam szerepe ebben a rendszerben a szűken értelmezett klasszikus feladatok teljesítésére szorítkozik, ugyanakkor az általa nyújtott mindenki számára elérhető, egészségügyi, oktatási, szociális biztonsági rendszerek színvonala gyakran elmarad a piac által nyújtott szolgáltatások minősége mögött. Az állam által nyújtott lehetőségek jelentős rész sem teljesen ingyenes, de minden közösségi rendszer mellett ott van az alternatív, piaci alapon finanszírozott magas színvonalú

szolgáltatás elérésének esélye is. Az állam ebben a helyzetben a kötelező minimumot nyújtja, de lehetővé teszi, hogy az egyén saját költségén válasszon a lehetőségek közül. Jó példa a liberális gazdaságpolitikára a Ronald Reagan amerikai elnök adminisztrációja által végrehajtott közpénzügyi reform, melynek részeként piaci alapokra helyezték az állami szolgáltatások jelentős részét és az annak ellentételezésekképpen érzékelhetően csökkentették az adóterheket. Ezt az elvet követi a 2017-es Donald Trump által vezetett újabb adó reform, amely a személyi jövedelemadó felső sávjának és a társasági adó nominális mértékének radikális csökkentésével kívánja növelni a fogyasztást, segítve az államháztartási deficit csökkenését.

Jól jellemzi az Egyesült Államok rendszerének működését, hogy jelenleg is több mint 47 millió embernek nincs alanyi jogon járó nyugdíj és egészségbiztosítása. A világ egyik leggazdagabb államában Barack Obama elnök két teljes elnöki ciklusában sem volt képes ezeknek a jogoknak a kiterjesztésére az általános egészség és nyugdíjbiztosítási rendszer bevezetésére.

Összefoglalva e rendszer lényegét megállapíthatjuk, hogy az angolszász modellt követő államok, polgáraik helyes döntéseiben bízva a jövedelmeket terhelő vagyoni korlátozásokat és a redisztribúciót lecsökkentve egy relatíve alacsony állami szolgáltatási színvonalat hoztak létre. Alacsony közteher elvonási szinthez, alacsony színvonalú alanyi jogon járó állami szolgáltatás társul.

4.5 A skandináv redisztribúciós modell

Teljesen ellentétes filozófiát képvisel az Észak-Európában létrejött skandináv modell, amelyhez Svédországot, Dániát, Hollandiát, Franciaországot és Olaszországot sorolhatjuk, ahol tradicionálisan magas az állam szerepvállalásának GDP-hez viszonyított aránya. Ezekben az országokban a redisztribúció GDP-hez viszonyított aránya 50-60% között mozog.

E modell legkiérleltebb képviselője Svédország, ahol 1930 óta több alkalommal kerültek hatalomra szociáldemokrata kormányok, amelyek jól érzékelhetően az alacsony jövedelműeket támogató szociális rendszert építettek ki. E gazdaságfilozófia képviselői úgy vélik, hogy az emberek nem képesek a bonyolult és folyamatosan változó társadalmi és gazdasági viszonyok között hosszabb távon megalapozott és számukra előnyös pénzügyi, gazdasági, szociális döntéseket hozni. Az államnak – véleményük szerint – alapvető kötelezettsége, klasszikus feladata, hogy működése során számos területen (egészségügy, szociális rendszer, oktatás, nyugdíj) minden polgára számára magas színvonalú, biztonságos és kiszámítható közszolgáltatásokat nyújtson. Ennek következtében azonban nagyon magas a

redisztribúció, tehát az érzékelhető elvonások mértéke is. Közismert, hogy a svéd jóléti állam működésének fedezetét az egyik legintenzívebb elvonásokat alkalmazó adórendszer teremti meg. A közösség tagjai számára azonban egyértelműen érzékelhető az alanyi jogon járó, magas színvonalú állami ellátások csere értéke. Itt tehát egy magas elvonási szinthez egy magas színvonalú állami szolgáltatás társul.

A két rendszer közötti különbséget jól példázza az is, ahogy eltérő megoldásokkal a munkanélküliség problémakörét kezelték az 1990-es években az Egyesült Államokban, illetve a nyugat-európai jóléti államokban. A munkanélküliség aránya az akkori európai uniós tagországokban elérte a 11%-ot, míg az Egyesült Államokban ez az arány csupán 6% volt. Azonban az eltérő foglalkoztatási arányok mögött eltérő problémakezelő megoldások találhatók. Az amerikai munkanélküliség elleni küzdelem olyan szociális eszközök alkalmazását jelenti, amelyeknek nyugat-európai használata tekintettel az ottani széles körű szociális és munkavállalói jogokra teljesen elfogadhatatlan lenne. Így például az amerikai rendszerben sokkal kisebbek a munkavállalói és munkáltatói járulékok és az adóterhek is, és a munkáltató még végkielégítést sem köteles fizetni a dolgozóinak. A foglalkoztatásra irányuló szerződések nagy része határozott idejű, továbbá az amerikai munkajog nem szabályozza a csoportos létszámleépítés feltételeit, így tehát azt a munkáltató bármikor szabadon végrehajthatja. Valószínűleg nagy megdöbbenést keltene Nyugat-Európa rendszereiben azoknak az amerikai szabályoknak az alkalmazása, miszerint a munkáltatók nagy része nem fizet társadalombiztosítási hozzájárulást alkalmazottai után, ugyanakkor a munkavállalók nagy része számára nem jár fizetett szabadság, és a túlmunka magától értetődő jellegzetessége a foglalkoztatásnak. Az egyik oldalon tehát a magasabb órabérek, és az alacsonyabb elvonások, a másik oldalon a rugalmas munkaerőpiac és a szociálisan kiszolgált munkavállalók állnak. Ez a megközelítés a Nyugat-Európai szakszervezetek szerint nyilvánvalóan elfogadhatatlan lenne. A munkanélküliség kezelése Nyugat-Európában teljesen más eszközökkel zajlik, átképzési és szociális programokkal, ágazati megállapodásokkal, régóta kidolgozott, szigorúan meghatározott munkavállalói jogokkal, amelyek nem csupán a munkáltatók, hanem az államháztartás számára is jelentős költségeket jelentenek. A munkaerő árának felértékelődése azonban a redisztribúció magas szintjén keresztül a nyugat-európai gazdaságok versenyképességének csökkentését eredményezték. A tradicionális államháztartási rendszer fenntartása Nyugat-Európában sok pénzbe kerül és kevésbé hatékony, mint más piacsabályozó rendszerek.

4.6 A vegyes modell működése

Végezetül a Magyar redisztribúció helyzetét vizsgálva megállapíthatjuk, hogy az a fenti gondolatmenet alapján egyik rendszerbe sem illeszthető be tökéletesen, és így a vegyes redisztribúciós és szolgáltatási rendszert működtető országok közé sorolhatjuk. Ez azt jelenti, hogy nálunk a magas redisztribúciós értékhez viszonylagosan (a nyugati rendszerekhez képest) alacsonyabb szintű ellátási színvonal társul. Durva leegyszerűsítéssel úgy fogalmazhatunk, hogy egy arányaiban svéd típusú elvonási rendszerhez egy angol szolgáltatási színvonalat vagy még azt sem elérő állami szolgáltatási szerepvállalás társul.

Az újraelosztás mértéke Magyarországon az elmúlt évtizedek átlagában 50% körül alakult. Az 1998-ban kormányzását megkezdő első Orbán kormány 2002-re 40%-ra csökkentette ezt a redisztribúciós arányt, amelyet az egymást követő szocialista kormányok 2010-re ismételten 50% fölé emeltek. Ez az újraelosztási arány az elmúlt nyolc évben sem csökkent.

4.7 Stabilizációs funkció

Az elmúlt száz év nagy gazdasági válságainak (1929-1932, 1973-1974, 2008-2012) tapasztalatai megmutatták, hogy az állam a közgazdaság, a jog és az államigazgatás eszközeinek együttes alkalmazásával képes lehet a piaci működés zavarainak kezelésére, ami vitathatatlanul az állam és a közösség érdeke is. Ennek a beavatkozásnak az eszköze a költségvetési és a monetáris politika.

A fiskális politika az adórendszer átalakításával, beruházások indításával valamint a közvetlen költségvetési kifizetésekkel, esetlegesen hitelek felvételével hatékonyan befolyásolhatja a gazdasági-pénzügyi folyamatokat. Másként megfogalmazva a gazdaság politika az államháztartás pénzügyi eszközeivel, mint a nemzetgazdaság legnagyobb pénzügyi alapjával, irányt szabhat az egyéb gazdasági szereplőknek (kereslet élénkítéssel, inflációs prognózis meghatározással, beruházás ösztönzéssel) üzleti, beruházási és személyes fogyasztási döntéseikben. Ezáltal sikeresen kezelheti a piacok gazdasági hullámzásainak hatásait. A stabilizáció azért is fontos a kormányok számára, mert az állam, csak nyereségesen és kiszámíthatóan működő gazdaságból képes a saját működéséhez szükséges forrásokat elvonni. A kiegyensúlyozott és tervezhető gazdasági növekedés a társadalom és a költségvetés közös érdeke.

A stabilizáció másik eszközeként a monetáris politikát említhetjük. Az MNB-t ugyan nem sorolhatjuk az államháztartás rendszerébe, de az MNB elnökének személye és gazdaságpolitikai szándékai kiemelkedő fontosságúak a stabilizáció szempontjából. Ez, a

piacot folyamatosan figyelő cél és eszközrendszer és gazdaságpolitikai centrum jelentőségében nem marad el a fiskális politika mögött. A rendszerváltást követően 1989-től a jegybank és a kormányzat vezetői között létrejött gentleman agreement, és a vonatkozó jogszabályok szerint a jegybank önálló monetáris politikát folytathatott. Ennek működtetője a Magyar Nemzeti Bank és eszközei többek között a kamatláb politika, a kötelező tartalékráta meghatározása és a nyílt piaci műveletek.

Kiemelkedő jelentősége van annak, hogy e két instrumentumaiban eltérő, de céljait tekintve megegyező pénzügyi rendszer összehangoltan működjön. Az MNB elnökének és a kormány vezetőjének, valamint a nemzetgazdasági miniszternek egymás céljaira tekintettel kell dolgozniuk. Ebből következően munkájukat szakmai konszenzusok is szabályozzák. Ennek hiányában a beavatkozásaik semlegesíthetnék szakmai célkitűzéseiket.

4.8 A stabilizációs funkció gyakorlati működése

A stabilizáció célja lehet a gazdasági visszaesés megelőzése, infláció csökkentése, gazdasági növekedés biztosítása a foglalkoztatás szinten tartása. E célok érdekében a költségvetés közvetlen és közvetett eszközöket egyaránt alkalmazhat.

A költségvetési politika alkalmazhat közvetlen diszkrecionális eszközöket, például a költségvetési transferek megnövelésével. Alkalmazhat automatikus vagy beépített stabilizátorokat, amelyek jelentősebb törvényhozási változtatás nélkül, gazdasági konjunktúra esetén növelik az államháztartási bevételeket, mérsékelhetik a deficitet, illetve gazdasági visszaeséskor azonnal csökkentik az elvonások mértékét. Beépített stabilizátorként működhet az adórendszer, amelynek segítségével automatikusan változhat a bevételi oldal. Az automatikus stabilizátor fő elemei, a társasági és progresszív jövedelemadók, amelyeken keresztül a pénzügyi politika mérsékelni tudja a gazdasági élet ingadozásait, de megszüntetni nem képes.

A költségvetési politika fent vázolt beavatkozási lehetőségeit ma már kevesen vitatják. Az aktív költségvetési stabilizációs funkció érvényesülésének kitűnő példáját adja az USA XX. századi költségvetési politikája.

Az 1929-32-es válság idején a FED (Federal Reserve System) beavatkozási politikája kezdetben még hatástalannak bizonyult. Az úgynevezett „olcsó pénz” nem tudta feléleszteni a bankok kölcsönzési kedvét és a magánköltekezést. Az Egyesült Államok gazdasága 10 évig tartó hanyatlás után az 1940-44-es költségvetési évben a fogyasztási és tőkebefektetési adók alacsony szintje és a növekvő kormányzati hadi kiadások miatt az államháztartás bevételi oldala látványosan emelkedni kezdett. A növekvő jövedelmekből a kormány nagyobb részt

hagyott a lakosságnál és a vállalatoknál, amelyek növelték a fogyasztást, aminek következtében nőtték a beruházások, nőtt a vállalati szektor. Megemelkedtek a bevételek, így nőtt az adóbevétel is, amely fedezte az USA növekvő kiadásait, ugyanis a pénzkínálat növekedése semlegesítette a pénzkereslet növekedését. Ezzel a felismeréssel a II. világháború után a fiskális és monetáris politika visszanyerte az 1930-as években elveszített rangját.

A reagani költségvetési politika középpontjában is a kínálati növekedésre alapozott gazdaságpolitika ért el sikereket. A 1980-as években megkezdett kínálat bővítő program után, 2017 decemberében az amerikai központi kormányzat ismét radikális adócsökkentésre tehát fogyasztás növelésre készült.

A magyar költségvetés történetéből is számtalan eset említhető a közelmúltból, amikor a kormány aktív költségvetési politikával, markánsan alakította a gazdasági folyamatokat. Ilyen hatásúnak tekinthető a Bokros csomag állami transzfer csökkentése, vagy a csúszó leértékelés. Jelentősnek tekinthető az első Orbán kormány 2000 évi, szociális és lakásépítést támogató beavatkozása, és infrastruktúrafejlesztő programja (Széchenyi terv) is. A rendszerváltás utáni legnagyobb stabilizációs programot a 2010 után hatalomra került második Orbán kormány hajtotta végre. Átalakították a közteherviselés addigi rendszerét, a külföldi vállalkozások adóterhelésének és a fogyasztási adók növelésével, az egykulcsos személyi jövedelemadó bevezetésével, a foglalkoztatás és az oktatás jogi környezetének átalakításával, és a monetáris politika proaktív és a gazdaságpolitikával összehangolt a pénzügyi piacokat irányító a jegybanki kamatot radikálisan csökkentő lépéseivel.

A fiskális politika stabilizációs szerepével kapcsolatban néhány kérdés is felvethető.

Elsőként a költségvetési politikai időzítése említhető. A kereslet vezérelte szabályozásban kulcskérdés, hogy a pénzügyi politika alakítói valós képet kapjanak a gazdasági folyamatokról. A beavatkozás sikere attól függ, hogy a kormányzat felismeri-e a gazdaság szükségleteit a megfelelő időben és képes-e arra megfelelő gyorsasággal és módon reagálni. Ehhez fejlett statisztikai és monitoring rendszer, illetve az intézkedéseket megelőző és követő vizsgálatok szükségesek. Ez azonban a jelenlegi magyar struktúrából hiányzik .

Második problémaként említhető, hogy a magyar pénzügypolitika a szükséges és még elfogadható szintnél jobban ki van szolgáltatva a politikai ráhatásoknak. A költségvetés utolsó évtizedéből is számtalan példát említhetnénk erre a kiszolgáltatott helyzetre, amikor csak az államháztartási alapelvek megsértése árán lehetett elérni a rövid távú politikai érdekek megvalósulását. A beavatkozás ugyan a pénzügypolitika immanens része, de kétségkívül negatív hatásai is lehetnek. Eredménye az, hogy a gazdaság költségvetési és azon kívüli szereplői elbizonytalanodnak. Ez az állami beavatkozások hatékonyságát már rövidtávon is

csökkenti. Hosszabb távon érvényesülve negatív irányban befolyásolja a társadalom jogkövetési hajlandóságát.

5. Az államháztartás gazdálkodásának alapelvei

5.1 Az államháztartás egészére vonatkozó alapelvek szerepe

A közpénzügyi modell hatékony működésével kapcsolatban a magyar jogtudomány XIX. századi képviselői (Földes Béla, Mariska Vilmos, Exner Kornél) megfogalmaztak néhány klasszikusnak számító gazdasági politikai jellegű „elvárást”, amelyeket alapelveknek neveztek el. A XX. század végére az elvek száma kibővült és a szakértők egy része néhány új alapelveket fogalmazott meg.

E garanciális szabályok lényeges jellemzői, hogy nem csupán a központi költségvetésre vonatkoztathatóak, hanem az államháztartás összes alrendszerében érvényesülniük kellene. Fontos, hogy az alapelvek önmagukban tehát egyenként nem érvényesülhetnek. Szerepüket akkor tudják betölteni, ha egyszerre és egymást erősítve működhetnek. Látnunk kell, hogy az alapelvek teljes körű és folyamatos valamint maradéktalan érvényesülése egyetlen államban sem lehetséges. Az alapelvek szerepe az, hogy követendő elvként, soha el nem érhető „jelzőbójaként” működjenek a demokratikus országok államháztartásaiban. Az alapelvek egy része „klasszikus”, minden szerző által elismert, mint a bruttó elszámolás elve, a részletesség, a pontosság, valódiság, nyilvánosság, és áttekinthetőség.

Egyes szerzők, mint például László Csaba, Földes Gábor az alapelvek körét kibővítették és tipizálták jogi, gazdálkodási és elszámolási csoportokat hozva létre.

Az 1992-ben elfogadott első államháztartási törvény (1992. évi XXXVIII. törvény) alkotói a szabályozás során kiemelkedő jelentőséget tulajdonítottak ezeknek az elveknek. Egyrészt törekedtek arra, hogy az alapelvek szellemének megfelelő modellt és működést hozzanak létre, másrészt az államháztartás jelentős része kifejezetten az alapelvek felsorolásával és értelmezésével foglalkozik. A hatályos 2011. évi CXCV. törvény szövegében és szabályozási rendjében az alapelvek szó szerinti érvényesülése kisebb szerepet játszik. A törvény preambuluma valamint a 4. és 5. és 6. szakasza mutatja be az alapelvek meglehetősen szűk körét. Látnunk kell azt is, hogy az Alaptörvény 36. és 37. cikkében közvetlen és közvetett módon is megjelenik néhány államháztartási alapelv. Közvetlenül a 36. cikk (2) bekezdésében megtalálható az átláthatóság, és a részletezettség elve. Közvetetten ebből cikkből a felelős gazdálkodás elve is kiolvasható.

5.2 Az alapelvek tartalma

A nyilvánosság elve

A közpénzek felhasználásánál, kezelésénél alapvető elvárás, hogy a gazdálkodás minden mozzanata a társadalom és a szakmai szervezetek kontrollja alatt, nyíltan és követhetően valósuljon meg, és arról az érdekeltek bármikor érdemi információkat szerezhessenek. Ez a követelmény az államháztartás minden alrendszerére, beleértve a helyi önkormányzati gazdálkodást is, vonatkozik. A közpénzek minden forintjának nyilvános és ellenőrzött felhasználása a modern adófizető polgár számára alapvető fontosságú, hiszen ez a jogkövető magatartás egyik elvi alapja, amely hidat teremt a befizetők és az állami feladatok teljesítése között. A nyilvánosság modern érvényesülését az informatika és média fejlődése jelentősen segíti, ugyanakkor korlátokat szab az elv érvényesülésének a modern államok bonyolult és szerteágazó apparátus és feladatrendszere. A nyilvánosság racionálisan az országgyűlési képviselők betekintési és javaslattevési jogát jelenti elsődlegesen, de nem lehet megfelekedezni arról, hogy a közpénzek gazdálkodásával kapcsolatos jogi tények és események a társadalom számára is nyilvánosak.

A nyilvánosságot azonban nem lehet parttalanul értelmezni. Egyfelől korlátokat szab a parlamenti munka hatékonysága és időbeli korlátozottsága, hiszen nem lehet a központi költségvetési törvény előkészítésekor, elfogadásakor az összes tételt, statisztikai adatot megvitatni. Korlátként jelenhet meg a modern állam működésében egyre szűkebb körben az adatvédelem és a titkosítás.

Ezt a garanciális elvet találhatjuk meg a régi Államháztartási törvényben. Az államháztartás alrendszereiben minden pénzmozgásról el kell számolni, az államháztartás alrendszereinek minden költségvetési bevétele és költségvetésük kiadása költségvetésük részét képezi. E fogalom pontos tartalmát a korábbi Áht. 12. §. (1) bek, de legteljesebben a 17. § (1)-(2) bekezdése fogalmazza meg:

(1) Az államháztartás alrendszereiben a költségvetés teljesítésével kapcsolatos adatok, valamint a költségvetési és zárszámadási tervezetek, az államháztartás mérlegei, továbbá az ezeket megalapozó információk az Országgyűlés, illetve a helyi önkormányzatok és a helyi kisebbségi önkormányzatok képviselő-testületei elé történő betérjesztése után nyilvánosak.

(2) bek. A nyilvánosság nem vonatkozik az állam-, a szolgálati, a bank- és adótitkot képező adatokra.

A hatályos jogi normák közül az Alaptörvény fogalmazza meg a legpontosabban, és a jogszabályi hierarchiában a legmagasabb szinten a nyilvánosság érvényesülésének közvetett

feltételeit. A 37. cikk kimondja, hogy a Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen köteles végrehajtani. További feltételeket fogalmaz meg a 39. cikk. Eszerint a központi költségvetésből csak olyan szervezet részére nyújtható támogatás, vagy teljesíthető kifizetés, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint a támogatás felhasználására irányuló tevékenysége átlátható. A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolnia közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok. Ezzel szemben, az új államháztartási törvény szabályozási attitűdje megváltozott és a bevételi és kiadási előirányzatok pontos jogszabályi háttérének meghatározására koncentrált. Közvetett módon az ötödik és a hatodik szakasz rendelkezik a közpénzek felhasználásának formai jogszerűségéről.

Az ellenőrizhetőség elve

Az ellenőrizhetőség nem jelent mást, mint a nyilvánosság hatékony interaktív értelmezését. Az előzőekből következik, hogy a szükséges információkat nem elégséges csupán megismerni, a kötelezettek és a kontroll-szervek joga ezeknek az ellenőrzése. Az alapelv úgy valósul meg, hogy a közpénzek mozgásának bármilyen szakaszában az érdekeltek kérdéseket tehetnek fel, ellenőrzést végezhetnek, illetve kezdeményezhetnek általános és célvizsgálatokat. A vizsgálatra feljogosított államigazgatási szervek köre meglehetősen széles. Ilyennek tekinthető az Állami Számvevőszék, Nemzeti Adó- és Vámhivatal, illetve szervei, az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok bizottságai, de végső sorban az ellenőrzés szervének tekinthető az Alkotmánybíróság is.

Az ellenőrzés nem elvi lehetőséget jelent csupán, hanem bizonyos körben kötelezettségeket is. Jogilag kötelező ellenőrzési aktusnak tekinthető a Központi költségvetéssel kapcsolatban a törvény megalkotásakor, illetőleg a zárszámadás során végzett Állami Számvevőszéki tevékenység is. Ugyanígy kötelező a helyi önkormányzatoknál a beszámoló készítése is. Kiemelném azt, hogy a költségvetés készítési kötelezettséghez minden alrendszerrel kapcsolódik a végrehajtásra vonatkozó zárszámadási kötelezettség is. (társadalombiztosításnál, elkülönített állami pénzalapoknál)

Az ellenőrzés konkrét formája kiterjedhet törvényességi, eredményességi és célszerűségi szempontokra.

Az ellenőrizhetőség az államháztartás egészére megfogalmazható, mint az egyik legnyilvánvalóbb és legáltalánosabb garanciális elv. Ennek az elvnek a gyakorlati megjelenését jelenti az a intézményi hierarchia is amelyet az Alaptörvény létrehozott ennek

megfelelően a Országgyűlés a legfőbb népképviselői szerv és a Kormány az Országgyűlésnek felelős.

A 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról új elemekkel bővítette az állami ellenőrzés eszközeit és módját. Egyrészt az államadóság mértékének folyamatos vizsgálatát és csökkentését írja elő, mind a központi mind a helyi költségvetési rendszerekben. Ennek érdekében kibővíti az Államadóság Kezelő Központ (ÁKK Zrt) jogköreit és feladatait a 13. § a, és h, pontjaival. Hasonló módon a Költségvetési Tanács is új ellenőrzési feladatokat kapott az államadóság mértékének vizsgálatában.

A valódiság elve

Ez az alapelv azt jelenti, hogy a költségvetés input-output oldala a létező és ténylegesen megvalósuló feladatokat, bevételeket előirányzatok formájában tartalmazza, tehát a költségvetés keretei között csak ténylegesen és megalapozottan szereplő feladatokat lehet finanszírozni, illetve csak a költségvetés bevételi oldalán és csupán a jogszabályilag megalapozott bevételeket lehet beszélni. A valódiság tehát a pénzügyi jogi normáknak megfelelő pénzkezelést és nyilvántartást jelenti formálisan. Itt merülhet fel a kiadási és bevételi előirányzatok módosításának, illetve átcsoportosításának a kérdése. Már a régi államháztartási törvény megfogalmazta, hogy az államháztartás alrendszerei hiányának államadóságot növelő rendezését, továbbá tartozásukat átvállalni, elengedni, visszatérítendő támogatást, vissza nem térítendő támogatássá átalakítani, illetve bármely más módon államadóságot növelő újabb kötelezettséget vállalni kizárólag a költségvetésük útján, előirányzattal megtervezve lehet.

Ez a megközelítés jelentős változást hozott a magyar költségvetési gyakorlatban azzal, hogy gátat emelt a kormányzat elé az állami kezesség és kötelezettség vállalás újra szabályozásával, hiszen a valódiság elvét szem előtt tartva ilyen típusú kötelezettségeket is csak országgyűlési vita és elfogadás után lehet beépíteni a pénzügyi normákba. A gyakorlat ellenben azt mutatja, hogy ez a szabályozás is puha korlátként fogható fel, ezért célszerű lenne a költségvetés meghatározott százalékában limitálni az ilyen típusú pénzügyi elkötelezettségeket.

A valódiság érvényesülését segíti az a szabályozás is, hogy 1992 óta minden hatályba lévő államháztartási törvény kötelezővé tette az alrendszerek számára is a költségvetésükben jelentkező hiány kimutatását és a hiány kezeléséről való rendelkezést. A valódiság elvének gyakorlati érvényesülését jelenti a Stabilitási törvény 29. és 30. §-a. Ennek megfelelően csak jogszabályilag megalapozott, bevételeket és kiadásokat lehet az államháztartásban

felhasználni. Az államháztartási törvény 4. § (2.) ezt az alapelvet fogalmazza meg: A költségvetési tervezés során biztosítani kell a tervezett bevételek közgazdasági megalapozottságát és azt, hogy csak annyi kiadás kerüljön megtervezésre, amennyi a közfeladatok ellátásához indokoltan szükséges.

Egységesség – áttekinthetőség

Az egységesség követelménye azt fejezi ki, hogy valamennyi alrendszerben egyetlen kizárólagos, egységes szerkezetű költségvetést kell készíteni. Problémát jelenthet a gyakorlatban az, hogy az egységesség és áttekinthetőség az alrendszerek közötti transzferekben, például a központi költségvetés és a társadalombiztosítás vonatkozásában nehezen érvényesül az összefonódó finanszírozási kötelezettségek miatt. Éppen ezért néhány európai országban (pl. Olaszországban, Svájcban, és 2011-ben Magyarországon is) az alrendszerek számát csökkentették, a társadalombiztosítási alrendszert közvetlenül a központi költségvetésbe integrálták.

Gondot okoz még az is, hogy az elkülönített állami pénzalapok gazdálkodása nem kiforrott, itt a magán és közpénzek együttes kezelése sem mindig jogszerűen valósul meg.

Az áttekinthetőség alapvetően formai követelmény, amely például a zárszámadási törvény és a központi költségvetési törvény azonos szerkezeti rendjében jelenik meg, megkönnyítve ezzel a tényleges összevetést. Ennek az alapelvnek az érvényesítése azért fontos, mert ellenkező esetben a költségvetés készítésekor a kapcsolódó dokumentumok nagy száma csupán az áttekinthetőség szakmai minimumának felelne meg, ugyanakkor lehetetlenné tenné, más alapelvek így például a nyilvánosság és az ellenőrizhetőség teljes érvényesülését.

Bruttó elszámolás elve

A bruttó elszámolás azt jelenti, hogy a költségvetési bevételeket és kiadásokat, a finanszírozási célú pénzügyi műveleteket, valamint az aktív és passzív elszámolásokat teljes összegükben tehát az adókkal, illetékekkel, és más közterhekkkel együtt kell megjeleníteni. A magyar költségvetési jog 1868. évi költségvetési évben tért át a nettó finanszírozásról, az államgazdasági viszonyok könnyebb áttekinthetősége valamint az egyes bevételi ágak kezelési költségének pontosabb megítélése érdekében. A bruttó elszámolás alapján egy adott állami feladat támogatása és valós szükségletei, és gazdálkodásának eredményessége a passzívák és az aktívák összevetésével jobban megítélhető. Szemben a nettó finanszírozás egyetlen adatával, amely csak a ráfordítás, illetve bevétel nettó különbözetét árulja el. Egyes szakértők szerint (László Csaba, Kupa Mihály, Lőrinczy Gyula) a bruttó elszámolás elve nem valósul meg a magyar gyakorlatban ezt áttörik a burkolt költségvetési támogatások

adókedvezmények, adósság elengedések. A szakértők egy része az adókedvezmények jelenlegi kezelését a bruttó elszámolással összeegyeztethetetlennek tartja. A kedvezmény ugyanis olyan adófizetési kötelezettség alól mentesít, ami egyébként bekerülne a költségvetési törvény oldalára, s abból a parlament a kiadásokat finanszírozná. Így viszont kvázi költségvetési támogatásként meg sem jelenik a költségvetés kiadásai között, valamint nem jelenik meg a zárszámadási törvényben sem. Ezért szükséges lenne az adókedvezményeket bemutató és hatásukat összegző kimutatást készíteni, úgy, hogy az a mindenkori költségvetési törvény részét képezné.

A bruttó elv érvényesülése mellett szűk körben célszerű a nettó típusú egyenleg alkalmazása is kiegészítő jelleggel, például a társadalombiztosítással, vagy más önállóan működő pénzügyi alapokkal kapcsolatban.

9. A központi költségvetés

9.1 A központi költségvetés fogalma és szerepe a nemzetgazdaságban

A központi költségvetés az államháztartási pénzügyi rendszerének nominálisan legnagyobb és legfontosabb alrendszeré, az állami redisztribúció megvalósítója. A központi költségvetés alrendszerében a 2017 évi költségvetési év tervszámai alapján (2016. évi XC tv), a bevételi főösszeg 17 867 739, 4 millió forint, míg a kiadási főösszeg 19 034 096,5 millió forint volt. Ennek alapján a tervezett hiány összege 1 166 357,1 millió forint volt.

A központi költségvetés legtágabb értelemben egy jogilag, politikailag és gazdaságilag meghatározott pénzügyi alap.

Jogilag meghatározott, mert az elfogadásának, végrehajtásának és ellenőrzésének részlet szabályait az Alaptörvény, az Államháztartási törvény és Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló, valamint az évente elfogadott központi költségvetési törvény határozza meg. Politikailag meghatározott, mert a választásokon győztes párt vagy pártok gazdaságpolitikájának elemeit hajtják végre, részben vagy egészben. Gazdaságilag azért meghatározott, mert a költségvetés helyzetét és a gazdaságpolitika mozgásterét meghatározza a nemzetgazdaság potenciálja, valós tényei, fejlődési lehetőségei.

Szűkebb értelemben az állam pénzügyi mérlege, pénzügyi terv, amelyet jogilag meghatározott módon jön létre és fogadnak el, s amelyben az állami kiadások és bevételek meghatározott szerkezeti rendben, előirányzatokként találhatók. Pénzügyi mérleg, mert az állam tervezett bevételeinek és kiadásainak szembe állításával, viszonylag pontos képet kaphatunk a jövő évi gazdálkodás kereteiről, lehetőségeiről, a tervezett hiányról, az állam

pénzügyi helyzetéről. Ugyanakkor ez a dokumentum terv jellegű, hiszen a törvény elfogadásával nyilvánossá válnak azok a kiadási és bevételi előirányzatok, amelyek jövőbeni jellegük miatt bizonytalanságot is hordoznak, hiszen minden benne szereplő adat, gazdasági cél csak a következő időszakban és nem feltétlenül a tervezett módon teljesülhet.

Legszűkebb értelmezés szerint a költségvetés csupán egy speciális törvény. Különlegessége abból származik, hogy a törvény időhatálya egy előre meghatározott terminusra a költségvetési évre vonatkozik. Sajátossága még az is, hogy az e törvényben foglaltaktól el lehet térni, azt nem szankcionálja a jogrend. Ez alapvetően a pénzügyi terv jellegével magyarázható. Néhány szakértő ezt azzal indokolja, hogy a költségvetési törvény csak formailag törvény, valójában egy speciális politikai aktus, amelyben az Országgyűlés felmenti a kormányt a gazdálkodás tényleges felelőssége alól, felhatalmazza (appropriáció) a végrehajtásra.

10. A központi költségvetés funkciói

A központi költségvetés, mint az államháztartás legfontosabb alrendszere, az állami funkciók többségét közvetlenül finanszírozza, míg néhány területen ezt a feladatot más alrendszerekkel együtt látja el (pl. az önkormányzatok finanszírozása, vagy az egészségügyi ellátás finanszírozása).

A központi költségvetés feladatai közül kiemelhetünk néhány jelentősebb funkciót, amelyekről részletesen szólunk.

A jövedelemszabályozási és elosztási funkció

A költségvetési törvény az adott évben előállított társadalmi termék a GDP elosztásának elsődleges színtere. A törvény bevételi oldala a kapcsolódó közpénzügyi jogszabályokkal alapvetően határozza meg a gazdálkodó szervezetek és magánszemélyek vagyoni viszonyait. Az jövedelem elosztás szabályozási eszközeivel a redisztribúció és az allokáció segítségével a gazdaság egészét, és a társadalom tagjainak fogyasztási és megtakarítási hajlandóságát befolyásolhatja a központi költségvetési törvény. Az adójogszabályokban megjelenő preferenciákkal, illetve a vámokkal, illetékekkel, díjakkal a költségvetési törvény a belső piaci és a külgazdasági kapcsolatokat is tudja szabályozni. Összefoglalóan tehát a központi költségvetési törvény a megalkotásakor a pénzügyi jogszabályok egészét átvizsgálva közvetlenül szabályozza a gazdaságban megtermelt jövedelmek újraelosztását.

Ezen túlmenően a költségvetés közvetlenül szabályozhatja a fogyasztást az állami beruházásokkal és a költségvetési szféra dolgozóinak bérkiáramlásával.

Közvetett fogyasztás-orientálást jelent a társadalombiztosítási és önkormányzati rendszeren megvalósuló finanszírozás is.

Költségvetés gazdaságfejlesztő funkciója

A központi költségvetés szerepe az államháztartáson belül meghatározó, hiszen szabályozza és pontosan kijelöli a kiemelt jelentőségű állami feladatokat, célprogramokat. Kiemelt jelentőségűnek tekinthető az a beruházási program, amely eléri a központi kiadási főösszeg 0,2%-át, illetve amit a kormány és az országgyűlés annak minősít. Kétségtelen, hogy a gigászi állami beruházások kora lejárt (vízlépcsőépítés, expo), de jelenleg is megfogalmazhatók prioritások a fejlesztéseken belül (autópálya-építés, telekommunikáció). E funkció érvényesülésének példaként említhető az önkormányzatoknak juttatott címzett és céltámogatások összege, amelyeknek kereteit és céljait elsősorban a kormány határozza meg.

A 217/1998 (XII. 30.) Korm. rendelet alapján a kiemelt központi beruházás kritériumai a következők:

- Egyrészt a kiemelt jelentőségű beruházási célprogramban jelenik meg,
- másrészt volumene meghaladja a központi költségvetés jóváhagyási évében elfogadott kiadási főösszegének 0,2%-át.
- központi költségvetési törvényben nedvesítetten szereplő célhoz kapcsolódik,
- vagy egyéb központi beruházás, amelyet az országgyűlés, a kormány, fejezet felügyeletét ellátó szerv vezetője annak minősít.

A társadalmi közös fogyasztás finanszírozásának funkciója

E feladat teljesítésekor a humán tőke és a társadalombiztosítás alrendszerének szerepnövekedése figyelhető meg a közszolgáltatások területén, hiszen a modern államokban nominális értékben folyamatosan növekszik az oktatásra, és az egészségügyre, és a szociális feladatokra elköltött kiadások összege. Az utóbbi évtizedben jelentősen nőtt Magyarországon a család támogatásra a közmunka programokra, valamint a nyugdíjasok létszámának emelkedése miatt, a szociális transferekre elköltött állami pénzek mennyisége. Hasonlóan fontos hatással van a lakossági fogyasztás alakulására, a magyar kínálat vezérelt, fogyasztást bővítő gazdaságpolitika. Ennek részeként az állam jelentősen csökkentette a személyi jövedelemadó mértékét 2011-ben, míg a társasági adót 2017-ben egységesen 9% redukálták. A kiemelkedően magas általános forgalmi adó kulcsát is több alkalommal csökkentették, egyes termék körök esetében. Ezeknek a lépéseknek, valamint az adómorált javító adóigazgatási lépéseknek köszönhetően megnőtt a lakosságnál és a vállalkozásoknál hagyott

jövedelem mértéke. Ez a jövedelemtöbblet már rövid távon is serkentheti a fogyasztást, és ezen keresztül növelheti a költségvetési bevételeket a forgalmi-fogyasztási adókon keresztül.

Az említetteken kívül még számos funkciót felsorolhatunk, mint társadalompolitikai, regionális fejlesztő, gazdasági garanciavállaló funkció, határon túli magyarokat támogató funkció.

11. A központi költségvetés szerkezeti rendje, és bevételi és kiadási oldala

A magyar költségvetési törvény meghatározott fejezetrendet alkotva fejezetekre, címekre és alcímekre oszlik, amely többé-kevésbé az Alaptörvény által meghatározott közigazgatási struktúrát követi. A fejezetek egy-egy minisztériumot, vagy országos hatáskörű szervet jelölnek, illetve külön fejezetet alkotnak a nemzetközi elszámolások, államadósság tételei. Kiemelném, hogy a költségvetési törvény fontos részének tekinthetők az úgynevezett mellékletek is, amelyek a tényleges nominális értékeit határozzák meg a bevételek és kiadások pontos és részletes kifejtésével.

A költségvetési fejezetek a költségvetés legnagyobb, még elkülönült tervezési, végrehajtási és beszámolási egységei. Egy adott fejezet előirányzatai felölelik a fejezethez tartozó költségvetési szervek bevételeit és kiadásait, mégpedig bruttó módon. A fejezeteket római számok jelölik.

A költségvetési fejezetek költségvetési címekre és alcímekre tagozódnak. A költségvetési cím szerkezeti és szabályozási szempontból összetartozó, tovább részletezett előirányzatok összessége (pl. a 27. cím a lakosság költségvetési befizetéseit. A 25. cím a vállalatok befizetéseit). Költségvetési címet alkotnak a központi költségvetési szervek. A területileg szétagoltan működő, de azonos tevékenységet végző költségvetési szervek közül több is képezhet egy címet (pl. országos testnevelési és sporthivatalok). Az 1997-es módosítás után az államháztartási törvény 20. §. (4) bekezdésének megfelelően címként jelennek meg a pártok, illetve a kisebbségi önkormányzatok is. A költségvetési törvényben szereplő címek úgynevezett címrendet képeznek, ezt bizonyos eseteket kivéve – amelyről az országgyűlés bizottságai határoznak – a kormány évközben is módosíthatja.

A költségvetési címek tovább tagozódnak alcímekre. Ez a költségvetési tervezés és végrehajtás legkisebb egysége, amely bizonyos alcímhez kapcsolódó költségvetési szerveket, illetve meghatározott kiadások és bevételek csoportjának elhatárolható egységét jelöli. (Pl. 4. cím Kárpótlási Hivatal

1. alcím Országos Kárrendezési Központ

2. alcím Megyei Kárrendezési és Kárpótlási Hivatalok)

A kialakult címrendet évközben csak a kormány módosíthatja, egészítheti ki, de csak azokban a tárgykörökben, amelyeknél ezt a jogosítványt nem kizárólagosan csak az országgyűlés gyakorolhatja. Ilyen pl. az Állami Számvevőszék és a Kúria területe.

11.1 A központi költségvetés bevételi oldala

A bevételek körét összhangban a nemzetközi statisztikai elszámolási rendszerekkel, már a régi államháztartási törvény 10. és 21. §. határozta meg taxatívén, felsorolva a bevételek típusait, de nem nevesítve ezen belül a konkrét bevételek nominális nagyságát. A bevételek a költségvetés számlájára (Költségvetési Egységes Számla, vagy főszámla) futnak be és a következő főbb csoportokat alkotják:

- 1) Gazdálkodó szervek befizetései (társasági nyereségadó, VÁM)
- 2) Fogyasztáshoz kapcsolt adók (általános forgalmi adó, illetve fogyasztási adók)
- 3) Lakossági befizetések (személyi jövedelemadó, gépjárműadó, illetékek)
- 4) Központi költségvetési szervek saját bevételei (illetékek, járulékok)
- 5) Nemzetközi pénzügyi kapcsolatokról származó bevételek (hitelfelvétel)
- 6) Pénzügyi befizetések (osztalék, nyereségadó)
- 7) Egyéb befizetések (koncessziós díjak, adományok)

A jelenlegi jogi szabályozás, hasonlóan a korábbi Áht. 16. §.-hoz, különbséget tesz a rendes és a rendkívüli bevételek között időbeli alkalmazásuk szempontjából. A rendes bevételek (és az előbb felsoroltak túlnyomó része ilyen) a költségvetési bevételi oldalán rendszeresen, évenként vagy hosszú távon tervezhetően jelennek meg, stabil bevételi forrásként segítve az állam működését.

A rendkívüli bevételek (pl. a vámpótlék) ideiglenes jelleggel általában egy évre, illetve rövidtávon alkalmazhatók és nem válnak az államháztartás rendszeres hosszú távú tervezésének részévé.

11.2 A központi költségvetés kiadásai

A központi költségvetés az évente elfogadásra kerülő törvényben meghatározott kiadási előirányzatainak teljesítésével látja el az állami feladatokat. A finanszírozás a költségvetés fejezeti rendjén keresztül valósul meg, alapvető követelmény tehát a kiadásokkal szemben a gazdálkodási alapelvek betartása, érvényesülése. A kiadásokat is rendes és rendkívüli kiadásokra bonthatjuk.

A kiadások teljesítésével kapcsolatban szólni kell az átcsoportosításról (virement) tehát arról, hogy a Kormánynak, illetve az Országgyűlésnek, illetve a minisztereknek milyen

lehetőségei vannak a költségvetési törvényben előzetesen meghatározott keretek átlépésére. A nemzetközi gyakorlat és a jogtudomány kategorikusan tiltja a virement alkalmazását, hiszen azt a jogilag szabályozott módon elfogadott költségvetési törvény kijátszásának tartják. Szűk körben az azonos jellegű, célzatú előirányzatok között tartották azt elfogadhatónak és csak akkor, ha azt az Országgyűlés engedélyezte. A magyar gyakorlat ezzel szemben liberálisabb, a fejezetek között átcsoportosítás részleges tilalma mellett lehetővé teszi a Kormány számára a címek közötti átcsoportosítást a költségvetési törvény felhatalmazása alapján, ami nyilvánvalóan csak előzetes felhatalmazás lehet. A jelenlegi államháztartásról szóló törvény IV. fejezetében szabályozza az átcsoportosítás jogi lehetőségeit. A 30. § (1) szerint ez a jogi lehetőség kis korlátozással igénybe vehető, és az átcsoportosítás lehet egyszeri, tehát az adott költségvetési évben érvényesülő, vagy lehet tartós, tehát költségvetési éven túl érvényesülő. A 33. § (2) lehetővé teszi a mind a kormány mind az Országgyűlés számára egyedi határozatban az átcsoportosítás végrehajtását. Ugyanennek a szakasznak a (3) a fejezetet irányító szerv is alkalmazhatja ezt a lehetőséget a törvényben meghatározott esetekben. Ilyen lehetőségként említi a norma –többek között- a bevételi többletet, vagy az európai uniós források felhasználását. A törvény az átcsoportosítás lehetőségét az önkormányzatoknak is engedélyezi.

A hatályos jogi norma hasonlóan rugalmas az előirányzatok módosításával kapcsolatban is. Ezt a jogi lehetőséget is széles körben biztosítja mind a helyi mind a központi államháztartási szint számára.

11.3 A központi költségvetési kiadások csoportosítása

A központi költségvetés kiadási oldalán lévő előirányzatokat számos szempont szerint csoportosíthatjuk.

A kiadások fontos részét képezik a személyi jellegűek, amelyek részben az állami feladatok teljesítésében közreműködők béreit, és az arra rakódó közterheket jelentik. Ezzel szemben dologi jellegű kiadásoknak nevezzük az állam működéséhez kapcsolódó infrastrukturális (anyag, eszköz, energia, gép) szükségleteket.

Fontos eleme a működésnek a szociális kiadások köre, amelyben az állam eleget tesz a népjóléti kötelezettségeinek a nyugdíjrendszer, az egészségügyi ellátás, valamint a leszakadó rétegek támogatásában.

A kiadásokat csoportosíthatjuk rendszeres és rendkívüli kiadásokra. Rendszeres kiadásoknak tekintjük azokat az előirányzatokat amelyek sok éve visszatérő módon szerepelnek a költségvetés kiadási oldalán. Ezek esetében finanszírozásuknak csak az aktuális

költségvetési mértéke képezheti a politikai vagy szakmai vita tárgyát. A rendkívüli kiadások a költségvetésbe rendhagyó módon ideiglenesen kerülnek be és indokoltságuk és finanszírozásuk mértéke politikai és gazdasági alkuk tárgyává válhat. Ilyennek tekinthető egyes nemzetközi kapcsolatainkból fakadó kötelezettség, vagy önként vállalt feladat mint a határzár, vagy nemzetközi katonai lépések költségei. Klasszikus rendkívüli kiadásként említhető a Mol részvénytársaságjának a megvétele.

II. Az adójog

1. Az adó fogalma

Az adó a társadalom oldaláról nézve a modern állami működés alapfeltétele, az adóalanyok felől tekintve egyrészt a közösségi szolgáltatásokhoz való hozzájárulást, másrészt vagyonuk korlátozását jelenti. Az adó azoknak a szolgáltatásoknak és társadalmi kötelezettségvállalásoknak az ára, amelyeket az állam a közösség érdekében, illetve nevében vállal és teljesít. Az adó megfizetése azonban nem eredményez közvetlen, és az egyén által kikényszeríthető szolgáltatást, az adófizetés és az állami ellenszolgáltatás egyensúlyának makro, azaz társadalmi szinten kell megvalósulnia. A közösség egészének kell azt éreznie, hogy jó színvonalú közszolgáltatásokat, jogbiztonságot, kiszámítható életkörülményeket, míg a gazdasági szereplők tervezhető és tiszta versenyen alapuló piaci feltételeket kapnak cserébe befizetéseikért. Úgy gondolom, az egyének és a vállalkozások vezetői képesek megítélni az államapparátus működésének színvonalát és jellegét. A pazarló, korrupt és átláthatatlan kormányzati működés az adófizetési hajlandóságot is közvetlenül rontja. Ha az egyének és vállalkozások nem érzékelnék az adófizetésük társadalmi hasznosságát, és közvetett módon sem kapnának érzékelhető ellenszolgáltatást befizetéseikért, akkor miért fizetnének adót? Ebben az esetben az adó megfizetése az önkéntes jogkövetési hajlandóság hiányában csak állami kényszerrel valósulhatna meg. Látnunk kell, hogy végső soron a közterhek befizetésével jön létre a polgári és politikai jogok gyakorlásának anyagi és technikai feltételrendszere, a modern állam működésének és az arról való politikai döntéseknek az anyagi alapja. Az adó nem ragadható meg pusztán vagyoni korlátozásként, hiszen társadalmi, gazdasági és szociálpolitikai eszközként is működik, vertikális kapcsolatokat teremtve az adóztató közhatalom és az adózók között, és horizontális kapcsolatokat az adófizetők különböző rétegei és csoportjai között. A közterhek elosztása, és a közpénzek felhasználása során megfigyelhető egy érdekérvényesítő küzdelem, ami befolyásolja az adózást, de közvetetten a jogkövetést és a gazdaság működésének egészét és a feketegazdaság arányát.

Az adó fogalmának teljes körű vizsgálatakor válaszolnunk kell arra a kérdésre is, hogy az adóalanyok miért fizetnek adót, miért járulunk hozzá a tulajdonuk korlátozásához, miért követik a jogi norma előírásait, miért viselik el az adójogi szankciókat? Az önkéntes adójogi jogkövetés legfőbb oka, hogy a polgárok felismerik, hogy az állam az érdekükben működik, és az adózás célja e működéshez szükséges pénzügyi eszközök biztosítása. Éppen ennek a közpénzügyi rendszernek, az állami redisztribúció működésének, a modern állami

szuverenitás megnyilvánulásának egyik immanens eleme az adófizetés. Ez az adóztatási szuverenitás azonban folyamatosan átalakul, azzal párhuzamosan, ahogy az állam mozgásteret, az adóztatási autonómiájának szabadságfoka folyamatosan szűkül. A föderatív államszervezeteknél, valamint a helyi önkormányzatoknál az átengedett adóztatási jog hatással van a központi adórendszerre, ugyanakkor az állami feladatok átengedése, telepítése is követi ezt a folyamatot. Ezeken az igazgatási szinteken is szem előtt kell tartani, az adóztatás közösségi ellenszolgáltatási jellegét. Mivel az államoknak a működésükhöz szükséges pénzeszközök saját forrásokból nem állnak teljes egészében rendelkezésre, ezért rákényszerülnek a közpénzügyi rendszer kiépítésére, az adóztatás hatékonyabbá tételére. Ugyanakkor meg kell jegyeznünk, hogy a redisztribúció működtetésének, a közpénzügyi rendszer kiépítésének nem lehet célja az állami öfenntartó funkció kizárólagos finanszírozása. Az államnak folyamatosan a társadalom érdekében szükséges kiadások és bevételek minimálisan szükséges szintjén kellene működnie, kerülve a közpénzek pazarlását, és a korrupciót.

1.1 Az adó fogalma államháztartási megközelítésben

Az adó fogalmához az államháztartás rendszere felől közelítve megfogalmazhatjuk, hogy az adó a közpénzügyi újraelosztási rendszer legfontosabb eleme, jogszabályon alapuló olyan fizetési kötelezettség, amely az adóalanyok tulajdoni korlátozásának segítségével, közvetlen ellenszolgáltatás nélkül, akár kényszerrel is behajtható, és az állam működésének fedezetét biztosítja törvényben meghatározott módon. Az adókötelezettség teljesítése általában folyamatos, ritkábban egyszeri közpénzügyi magatartást vár el az adóalanyoktól. Látnunk kell azt is, hogy az adó nem önkéntes hozzájárulás, hanem az államhatalom segítségével kikényszeríthető eleme a közpénzügyi rendszernek. A polgárok biztonságos létezése és a gazdasági szereplők kiszámítható működése érdekében megvalósuló redisztribúció bevételi oldalát biztosítja. Látnunk kell azt is, hogy az állami feladatok teljesítéséhez való hozzájárulást befolyásolja a korábbi generációk által felvett hitelek törlesztése, a nemzetközi kötelezettségvállalások teljesítése, és a környezeti károk kezelése is. Az adófizetésnek tehát csak elsődleges, de nem kizárólagos oka az, hogy az adófizetők számára szükséges közszolgáltatásokat finanszírozza.

2. Az adó, mint jogviszony és a jogviszony elemei

Az adózás folyamata számos kapcsolatot hoz létre a társadalom tagjai, csoportjai és az állam között. Az adóügyi jogviszony bemutatását a jogviszony elemzése felől közelíthetjük meg. *Jogviszonyról* akkor beszélünk, ha a társadalom tagjai között létező számos

viszonyrendszer közül az állam a számára fontos társadalmi kapcsolatokat jogilag is szabályozza. Az állam által kiemelten kezelt és a jog rendszerébe vont viszonyok válnak jogilag szabályozott társadalmi viszonyokká. Ezek közül a pénzügyi jog a maga szabályozó rendszerével, a közpénzügyekkel kapcsolatos társadalmi viszonyokat hozza létre. Az állam működéséhez szükséges bevételek beszedésére, ellenőrzésére és felhasználására vonatkozó jogviszonyokat pénzügyi jogviszonyoknak nevezzük. E széles területre kiterjedő pénzügyi jogviszonyok közül adóügyi jogviszonyoknak nevezzük azokat, amelyeket az adóügyi norma hoz létre. Az adójogi normának meghatározható néhány jellegzetessége. Fontos, hogy az állammal szembeni kötelezettséget tartalmaz, és ellentétben a polgári joggal, ahol a felek akarategysége hozza létre a jogi kapcsolatot, itt ez másként történik. Az adóügyi jogviszonyt az állami norma maga hozza létre kötelező módon és nem igényel a felektől további szerződéses akaratnyilatkozatot. További jellegzetessége, hogy részletesen leírja, hogy milyen közpénzügyi magatartást vár el azoktól, akikre vonatkozik. Ez a magatartás meghatározás általában technikai jellegű, nagyon konkrét, és a hibás teljesítéshez szankciót is rendel. Az adójogviszonynak két, egymást feltételező, egymásra támaszkodó típusát határozhatjuk meg. Az egyik az *anyagi jogviszony*, mely részletesen meghatározza az adófizetés módját, feltételeit, kijelöli az adóalanyok körét. A másik csoport az *adóigazgatási eljárási jogviszony*, amely az adóztatási folyamat ellenőrzésével, a szankciók alkalmazásával az állam és az adóhatóság szerepét határozza meg.

Az adó az adóalanyok, rétegek, csoportok között formális és informális módon kapcsolatokat hoz létre. A társadalom tagjainak a közteherviselésben kialakult kapcsolatait horizontális viszonyoknak nevezzük. Az adóterhek elosztása ugyanis, hasonlóan az állami támogatásokhoz, és egyéb juttatások megszerzéséhez, egy érdekartikulációs folyamat során társadalmi, politikai alkuk eredményeként jön létre. Az adózói csoportok érdekei ütköznek, és egymás rovására érvényesülhetnek. A polgárok és a gazdaság szereplői gyakran nem érzékelik, hogy az egyes társadalmi csoportok számára nyújtott adókedvezmények mások terheinek növelését eredményezhetik. Az adóalanyok egyénileg az állami redisztribúció során abban érdekeltek, hogy a terhek nagy részét mások viseljék, míg a társadalmi újraelosztás hasznait ők élvezzék. Másként megfogalmazva az egyes adózói csoportoknak nyújtott kedvezményt más adózói csoportok fizetik meg. Éppen ezért nevezik az optimális adórendszer egyik feltételének a horizontálisan igazságos adóterhelés létrejöttét, amelynél kiindulási pont lehet az egy főre jutó fajlagos adóterhelés egyenlősége. Az adózás tehát pénzügyi, technikai jellegzetessége ellenére a társadalom tagjai között szociális, kulturális, gazdasági szempontok alapján létrejövő kapcsolatrendszernek tekinthető.

2.1 Az adóügyi jogviszony

Az adójog pontos megértéséhez meg kell vizsgálnunk a jogtudomány által gyakran elemzett adójogviszonyt, annak szereplőit, tartalmát, elemeit. Ide kapcsolódó fogalomnak tekinthetjük az adóalany, az adóalap, az adófizető, az adótárgy és az adókedvezmény meghatározásait.

2.2 Az adófizetők körének meghatározása

Az adóalanyok körét maga a pénzügyi jogi norma határozza meg. Az első, amit ezzel kapcsolatban megállapíthatunk, hogy az adóalanyok nem feltétlenül az adóztató közhatalom polgárai. Az ország területén tartózkodó, ott gazdasági tevékenységet folytató természetes, illetve jogi személyek is a nemzeti adóztatás alanyaivá válhatnak. A kifizetőknek éppen ezért kötelességük vizsgálni minden esetben azt, hogy az adott jogviszonyban a természetes, vagy jogi személy adóilletősége megállapítható-e. Az *adóilletőség* azt jelenti, hogy az adóalanyra a nemzeti jogalkotás szabályai vonatkoznak. Az adóalanyiságnál nem feltétel még a nagykorúság sem, hiszen fiatalok is lehet adófizető, rendelkezhet jövedelemmel és vagyonnal. Gyakori megoldás az is, hogy az államok polgáraik *világjövedelmét* az adóalap részeként kezelik és érvényesítik adóelvonási jogukat, ezzel túlterjeszkedve a nemzeti adóhatárokra. Az adó fogalmához szorosan kapcsolódik, hogy az állam az adójogi normában pontosan meghatározza az elvárt közpénzügyi magatartást. Ez azonban számos feltétel teljesítését jelenti, tehát összetettebb kötelezettséggel jár, mint az adó egyszerű megfizetése. Ide tartoznak az adókötelezettség más elemei (adóelőleg fizetés, nyilvántartás vezetés, nyilatkozattétel kötelezettsége, stb.), melyek számos új közreműködőt vonnak be az adózás folyamatába, és kiszélesítik az adóalanyok körét. Ilyen közreműködőnek tekinthető a kifizető, a munkáltató, a megbízó. Azt tapasztalhatjuk, hogy az adóalanyok körét az adóztató közhatalom a pénzügyi jogi norma széleskörűen jelöli ki, és önös érdekből az adóztatás határait kiterjeszti olykor felségterületén túlra, olykor a fiatalokra, olykor a külföldiekre. A modern adórendszerek komplexitása azt jelenti, hogy mind az adóalanyiság mind adókötelezettség teljesítése többretegűen jelenik meg.

2.3 Az adó alanya

Az *adóalany* az adóztatási folyamat és a jogviszony központi eleme, sokrétű fogalom. Adóalanynak azt a természetes, vagy jogi személyiséggel rendelkező, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságot, vagy társadalmi szervezetet nevezzük, aki saját nevében gazdasági tevékenységet végez, és akire vonatkozóan az adójogi norma adókötelezettség valamely elemének teljesítését írja elő. Az adóalany fogalma nem esik egybe

az adójogviszony alanyának fogalmával. Az adóügyi jogviszonynak ugyanis két alanya van, amelyben az egyik alany az államot képviselő *adóhatóság* (aktív alany), a másik alany pedig az *adózó* (passzív alany), akire vonatkozóan a norma kötelezettségeket állapít meg. Másként megfogalmazva az adóhatóság csupán az adójogviszony egyik szereplője, de jogelméleti szempontból az adózásnak nem alanya.

Az adóalany fogalma az *adózó* fogalmával sem esik feltétlenül egybe, mert az adózók köre sokkal tágabb, mint az adóalanyoké. A magyar pénzügyi jogban adózónak nevezzük azokat a természetes, vagy jogi személyeket, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságokat és társadalmi szervezeteket, akikre, illetve amelyekre vonatkozóan a jogi norma valamilyen adókötelezettség teljesítését írja elő. (Ez lehet adófizetési, adóelőleg fizetési, bejelentési kötelezettség, stb.)

Az adóalany fogalma még az *adófizető* fogalmával sem helyettesíthető, hiszen az adó megfizetése nem kizárólag az adóalanyok kötelezettsége, ebből tehát nem vezethető le az adóalany fogalma, hiszen a helytállásra kötelezettnek, örökösnek, jogutódnak is lehet adófizetési kötelezettsége. Az sem feltétlenül igaz, hogy minden adóalany minden esetben adófizetőként meghatározható. Létrejöhét olyan helyzet, amelyben az adózó szociális okok, veszteséges gazdálkodás miatt nem köteles adót fizetni. Lehetséges az is, hogy valamely adózó jogellenesen végzi tevékenységét, azért nem fizet adót. Önmagában az illegális tevékenység nem mentesíthet az adófizetés alól. „Az adótörvények újabban nem határozzák meg az adó alanyát, csak a törvény személyi hatályát. Fel kell hívnunk a figyelmet, hogy az adójogszabály személyi hatálya jóval szélesebb lehet, mint az adóalanyok köre, és ez esetenként zavarokat okozhat. Az Szja törvény pl. az adóalanyiságot vagy az adókötelezettséget közvetlenül nem is határozza meg, csak a törvény hatályából lehet arra következtetni, hogy kit tekint adóalanyoknak.

2.4 Az adóügyi jogviszony alanya

Az adóügyi jogviszony alanyi köre kettős. Az egyik alanya az állam, illetve az államot képviselő, annak nevében eljáró *adóhatóság*. Magyarországon 2011-től két adóhatóságot különböztetünk meg. Az államháztartás központi szintjéhez kapcsolódó Nemzeti Adó- és Vámhivatalt (röviden: NAV), míg az államháztartás helyi szintjéhez kapcsolódóan, a helyi önkormányzatok pénzügyei tekintetében a jegyző minősül adóhatóságnak. A hatóságok munkája kiterjed az adókötelezettségek minden elemére, de vonatkozhat a tulajdonjog vizsgálatára, megállapítására is. E jogviszonyban aktív szerepet játszó adóhatóságok

tevékenységét is adójogi norma határozza meg, az egyedi ügyekben hatáskörrel és illetékességgel kell rendelkezniük.

A jogviszony másik szereplője az *adóalany*, aki a jogszabály címzettje, akinek a magatartását a norma szabályozza és vagyonát korlátozza. Az adófizető lehet természetes vagy jogi személy, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező társaság, esetleg olyan társadalmi szervezet, mely gazdasági tevékenységet is végez. Az adóalanyiság szélesebb körű, mint maga az adófizetési kötelezettség, hiszen az számos más elemet is magában foglal, így például adóelőleg-fizetési, bejelentési, nyilatkozattételi kötelezettséget. Az adóalany általában saját nevében jár el, és saját vagyoni eszközeivel áll helyt tevékenységéért. A természetes személyeknél az adóalannyá válás szempontjából közömbös az adózó neme, életkora, állampolgársága. Egyetlen alapvető feltétele van az adóalanyiságnak, az adózóképesség, tehát hogy legyen olyan jövedelme, vagyona, amely adóköteles. Gazdasági társaságoknál szintén közömbös a jogi forma, a jogi személyiség megléte, vagy annak hiánya. Az adókötelezettség az adóköteles tevékenység folytatásához, vagy a tulajdonjoghoz kapcsolódik. Általános szabály szerint az adóalanyiság határozatlan időtartamú, de lehet meghatározott időre szóló, illetve eseti.

Az adó megfizetése szempontjából megkülönböztetünk elsődleges és másodlagos alanyiságot. *Elsődleges alany*nak nevezzük azt az adózót, aki saját adóköteles tevékenysége folytatása miatt válik adófizetővé, adóalannyá. *Másodlagosnak* nevezzük azt az alanyt, akinek adófizetési kötelezettsége akkor következik be, ha a vele vagyoni kapcsolatban álló más személy, vagy gazdasági társaság nem tesz eleget adófizetési kötelezettségének. Ez az alany valamely vagyonelem, vagyoni értékű jog megszerzése következtében válhat helytállásra kötelezetté, és kényszerülhet más adótartozásának megfizetésére (örökös, megajándékozott, jogutód, stb.).

Az adóalany jogellenes magatartása nem zárja ki az adóalanyiságot. Az adókötelezettségnek nem feltétele, hogy az adóköteles tevékenységet jogszerűen gyakorolják, tehát a törvénybe ütköző vagy erkölcstelen tevékenység is eredményezhet adóköteles tevékenységet.

Az *adó jogviszony tartalmát* azok a jogok és kötelezettségek alkotják, amelyek az adó jogviszony alanyát megilletik, illetve terhelik. Ezeket a jogokat és kötelezettségeket jogszabály határozza meg pontosan. Az adóhatóság számára az adóztatás nemcsak jog, hanem kötelezettség is.

Az adóügyi jogviszonyt, mint minden más jogviszonyt, jogilag releváns tények, azaz jogi tények keletkeztetik, módosítják, és szüntetik meg. Ezek a tények aktív vagy passzív emberi

cselekvés, mulasztás, vagy az egyén akaratától független természeti tényektől (haláleset, születés, időmúlás), jöhetnek létre.

Az adójogviszony megszűnik, ha az adózónak nincs adózási kötelezettsége vagy tartozása. Az adójogviszony megszűnéséhez nem elegendő, hogy az adózó megszünteti az adóköteles tevékenység gyakorlását, hanem további hatósági aktusok is szükségesek.

2.5 Az adóhatóság

Adóhatóságnak nevezzük azt a közigazgatás elkülönült részét képező, önálló arculattal és munkakultúrával rendelkező, költségvetés alapján működő szervezetrendszer, amely a vonatkozó adó-és közigazgatási jogszabályok alapján adóügyekben eljár. Szűkebb értelemben az adójogi jogviszony egyik alanyaként az államot képviseli. Fő feladata az adókötelezettségek teljesítésének ellenőrzése, illetve a redisztribúciót képező közbevételi rendszer működtetése. Jelenleg ezt a jogkört az államháztartás központi szintjén a központi bevételek tekintetében a Nemzeti Adó- és vámhivatal tölti be, míg a helyi önkormányzati ügyekben a jegyző gyakorolja az adóhatósági jogkört. A NAV elkülönült szolgáltatási kultúrával rendelkezik a politikától kapott célrendszerben, a törvény által meghatározott eszközökkel (pl.: nyomozati jogkörben) rendelkezve jár el, információkat gyűjt és közvetít a Nemzetgazdasági Minisztérium felé és tájékoztatja az adóalanyokat adókötelezettségükről.

2.6 Az adótárgy

Az adóügyi jogviszonynak két tárgyát különböztetjük meg; egyfelől meghatározhatjuk a jogviszony *közvetett tárgyát*, ami nem más, mint a jogalkotó által elérni kívánt és az adóügyi jogviszony szereplőitől elvárt közpénzügyi magatartás. Sok esetben a jogalkotók nem az államháztartási bevételek növelése, hanem az általuk fontosnak tartott gazdasági, társadalompolitikai célok megvalósítása érdekében, valamely tevékenység végzésére, támogatására, vagy attól való tartózkodásra kívánják ösztönözni az adózókat. Így a 2011-ben bevezetett, a végkielégítéseket 2.000.000 Ft összeg felett terhelő 98%-os különadó bevezetésének fő célja az volt, hogy a közszférában a munkavállalók és a munkáltatók ne kössenek olyan manager-szerződéseket, amelyek jelentős mértékű juttatásokat tartalmaznak.

Közvetlen tárgynak nevezzük egyfelől a fizikailag megragadható dolgot, objektumot (gépjármű, ingó, ingatlan), kézpénzt, másfelől azt a jogilag meghatározott tény, jogosultságot, jogviszonyt (szálláshely értékesítési tevékenységet, tulajdonjogot), amelyre az adóztatás irányul, és amelyet az adójogi norma pontosan meghatároz.

A fogyasztási adóknál maga a legális vásárlás aktusa keletkezteti a fizetési kötelezettséget, és itt az adó közvetlen tárgya a szolgáltatás, a termék értékéhez, árához

kapcsolódik. A bevételt terhelő jövedelemadóknál a természetes, vagy jogi személyek által egy adóévben megszerzett bevétel egésze, illetve költségekkel csökkentett része, vagy a törvény által meghatározott hányada lesz a közvetlen adótárgy.

2.7 Az adóalap

Adóalapnak nevezzük azt a rendszerint pénzben, de olykor az adótárgy fizikai jellegzetessége alapján meghatározott számítási egységet, amelyre vetítve az adó nominálisan meghatározott mértékének segítségével kiszámítható a fizetendő adó összege. Forgalmi adóknál az adó alapja a teljesítési ellenérték, amit a jogszabály által meghatározott esetekben korrigálni kell. Az ellenértéket a termék nettó, tehát forgalmi adóval csökkentett részéből kell kiszámítani. A jövedelemadóknál az adófizetési kötelezettség vagy a bevétel egészére, vagy valamilyen korrigált részére vonatkozik. A társasági adóknál főszabályként a bevételekből a költségek és a korrekciós tételek beszámítása után kapjuk meg az adózás előtti eredményt, amint az adóalapot módosító tételekkel együtt kell figyelembe venni. A vagyoadóknál az adóalapot a vagyontárgy valamely fizikai jellegzetessége határozza meg, vagy másik lehetőségként a forgalmi érték adhatja az adóalapot.

2.8 Az adó mértéke

Az adó mértéke az a számszakilag meghatározott köztehermennyiség, amely az adó alapjára kiróva meghatározza a fizetendő adót. Az adómérték meghatározása történhet az adótárgy *értékéből* kiindulva, százalékosan kifejezve (*ad valorem*). Így határozzák azt meg a jövedelemadóknál és a fogyasztási adóknál. A másik lehetőség szerint az adó mértékét az adótárgy *mennyiségi, fizikai* egységére vonatkoztatva, például a gépjárműveknél a kilowatt teljesítmény, ingatlanoknál a területmérték, jövedéki adóknál a szeszes italok esetében a hektoliterre vetítve határozzák meg. A harmadik megoldás szerint az adó mértéke lehet egységesen megállapított *fejadó* jellegű, amikor minden adóalanynak képességeitől és lehetőségeitől függetlenül ugyanakkora mértéket kell fizetniük. Az adómérték meghatározását segíti az adókulcs. A százalékosan meghatározott adókulcs lehet progresszív, regresszív és lineáris.

Progresszív adókulcsról beszélünk, ha a jövedelem növekedésével együtt nő az adókulcs, tehát az elvonás mértéke, aránya is nő. Az adókulcsok növekedése lehet folyamatos és egyenletes, ekkor lineárisan progresszív adóról beszélünk. Lehet az emelkedés üteme lépcsőzetes, amelyben az adókulcsok mértéke nem egyenletesen, hanem szakaszokba rendezve, erőteljesebben növekednek. A progresszív adózás lényeges sajátossága az adókulcsokon alapuló adósávok létrejötte, amelyek azt eredményezik, hogy a jövedelmeket

sávosan adóztatják, és ez enyhíti a progresszív növekedés mértékét, hiszen az adósávok után fizetett adó mértéke minden jövedelemcsoport számára az adott sávban azonos. Nagyobb elvonási szinteket eredményez az a megoldás, amikor a jövedelem egészére vonatkoztatják az egyre növekvő mértékű adókulcsokat. A progresszív adózás eredményeképpen a magasabb jövedelműek nem arányosan, hanem hatványozottan több adót fizetnek, mint az alacsony jövedelműek.

A *degresszív adóztatás* lényege, hogy a jövedelem növekedésével arányosan csökken a fizetendő adó mértéke, tehát az adókulcs, így az elvont jövedelem nominális összege növekszik ugyan, de sokkal kisebb mértékben, mint a progresszívnél, vagy a lineárisnál. A degresszív adózásban tehát nem nő hatványozottan a fizetendő adó mértéke. Ennek oka és racionális magyarázata az, hogy a degresszív adót megfizető polgárok a közszolgáltatások igénybevételénél nem fogyasztanak jövedelmük növekedésénél arányosabban többet, éppen ellenkezőleg, a magasabb jövedelműek kevesebb közszolgáltatást vesznek igénybe. Ez az adóztatási mód csak követi ezt a csökkenő szolgáltatási szintet.

A harmadik lehetőség a *proporcionális vagy lineáris adó*, amelynél az adóterhelés mértéke az egyetlen kulcs eredményeképpen, az adóalappal arányosan növekszik. Mivel a kulcs állandó, így a növekedés üteme is állandó lesz, így a megnövekedett jövedelemhez csak arányosan növekvő jövedelem társul. Klasszikus példája ennek az egykulcsos személyi jövedelemadó. Ennek az adóztatásnak a filozófiája az, hogy arányosan terheli a jövedelmeket, ezáltal nem válik teljesítmény visszatartóvá, ugyanakkor a nagyobb jövedelemhez arányosan nagyobb adóterhelés kapcsolódik, és ezáltal kívánja megvalósítani az arányos közteherviselés elvét.

3. Az adómentességek

Az adókönyvitéseknak több formáját ismeri a szakirodalom. Olyan, a jogszabályok által tételesen meghatározott, az általánostól eltérő adóterhelést, vagy technikai, adminisztrációs könnyítést jelent, amely az adóalanyokat a jogszabályban meghatározottnál kedvezőbb helyzetbe hozza. Ezeknek a jogi eszközöknek az igénybevételére, meghatározására gazdasági, adó és szociálpolitikai szempontok alapján kerülhet sor. Az adómentességeket absztrakt módon és előzetesen jogszabály határozza meg, normatív módon és közvetlenül vehetik igénybe az érintettek. Az adómentességek érvényesülése esetén létre sem jön az adóalany adókötelezettsége. Az adómentességek két leggyakoribb formája az alanyi és a tárgyi mentesség. *Alanyi mentesség* illeti meg azokat a természetes és jogi személyeket, akiket a törvény mentesíteni kíván az adófizetés alól. Ez történhet egyrészt abból a célból, hogy a

jogalkotó mentesítse a nem üzletszerű gazdasági tevékenységet végzőket, ennek következtében alanyi mentességet élveznek a legtöbb jogrendben az egyházak, költségvetési szervek, köztisztviselők, sportszervezetek. A mentesítésük célja a társadalmi igények, szolgáltatások kielégítésének támogatása. Az alanyi mentességet keletkeztetheti másrészt a kis- és középvállalkozások támogatása érdekében meghatározott alacsony évi árbevétel is. Az alanyi mentesség azonban soha nem korlátlan, jelentős gazdasági tevékenység, bevétel esetén elveszíthető. A mentességek másik fajtáját a *tárgyi mentességek* képezik, amelyek esetében nem az igénybe vevő személyéhez, hanem önmagában a végzett tevékenységhez kapcsolódik. A legtöbb országban tárgyi mentességet élveznek a közösség érdekét szolgáló olyan tevékenységek, mint postai szolgáltatás, oktatás, sport tevékenység. Az adómentesség feltételes és feltétlen formáit különböztethetjük meg. **Feltételes mentesség**nek nevezzük az adóalanyoknak a törvényben meghatározott összeghatárig nyújtott alanyi mentességét, ahol az értékhatár átlépése után a jogszabály által biztosított kedvezmény megszűnik, és az adóalany átkerül az általános, nem kedvezményezett kategóriába. Ilyen mentességet alkalmaz Magyarországon az általános forgalmi adó és a társasági adórendszer a kis összegű árbevételig, és az őstermelők esetében is. A *feltétlen mentesség* nem függ az adózó tevékenységének üzleti eredményétől, hanem alanyi jogon jár azoknak a gazdasági, társadalmi szereplőknek, akik a törvényben meghatározott feltételeket teljesítik. Így pl. feltétlen adómentesség illeti meg a föld bérbeadásából származó jövedelmet, ha azt 5 évnél hosszabb időre kötötték, függetlenül annak mértékétől, illetve az adóalany vagyoni helyzetétől.

4. Az adókedvezmények

Adókedvezmény alkalmazása esetén az adóalany számára létrejön az adófizetési kötelezettség, de a fizetendő adó mértéke vagy 0-ra csökken, vagy adópolitikai okok miatt alacsonyabb lesz, mint az általánosan fizetendő. Az adókedvezmény tehát a fizetendő adót csökkenti. Az adókedvezmény lehet egy összegben megállapított, illetve százalékos mértékű. Az adókedvezményt el kell különítenünk az adó-visszatérítés kedvezményétől, amely mögött az adóalany túlfizetése áll. Nem azonos továbbá az adóelengedés és az adómérséklés jogintézményével sem, ezek ugyanis az adóhatóság egyedi döntésein alapulnak és kérelem alapján engedélyezhetők jogszabály által meghatározott feltételek mellett. Az adókedvezmények elméletileg közvetett módon befolyásolják a más adófizetői csoportok adómentességét, hiszen minden adókedvezmény és mentesség azzal a költségvetési kedvezménnyel jár, hogy a kieső bevételeket másnak kell befizetniük. A modern

adórendszerek fő törekvése éppen az, hogy a kedvezmények, mentességek körét leszűkítve objektív adórendszer jöjjön létre, amelyben az adóterhelés jövedelemmel, bevétellel arányos, illetve fajlagosan egyenlő.

5. Az adók rendszerezése

Az adók csoportokba rendezése különböző szempontok szerint történhet attól függően, hogy azt tudományos célból, vagy az államháztartás nyilvántartási rendszere, vagy a nemzetközi összehasonlítás érdekében hozzák létre. A Nemzetközi Valutaalap a következőképpen csoportosítja az adókat:

- jövedelem- és profitadók (társasági adó, osztalékadó)
- társadalombiztosítási bevételek (munkáltatói, munkavállalói járulékok, EHO)
- bérek és alkalmazottak befizetései (személyi jövedelemadó)
- vagyonadók (öröklési illeték, építményadó, telekadó, gépjárműadó)
- áruk, szolgáltatások adója (általános forgalmi adó, jövedéki adó)
- nemzetközi kereskedelemhez kapcsolódó befizetések (vámok, tranzitdíjak)
- egyéb adók (multinacionális cégek különadója, tranzakciós illeték).

A tudomány is számos csoportképző szempontot ismer. A magyar pénzügyi jogtudomány legelfogadottabb csoportosítása szerint az adókat a következő kategóriákba rendezhetjük:

- a) Az adókat az adóztató *közhatalom* jellege és az államháztartásban betöltött működési szintje szerint központi és helyi adókra oszthatjuk.

A *központi adókat* Magyarországon a legtöbb országhoz hasonlóan csak törvénnyel, a Parlament által meghatározott módon vezethetik be és azok a központi költségvetésbe folynak be. Ezzel szemben a *helyi adókat* a helyi önkormányzat veti ki és szedi be, és ezt is parlamenti, törvényi felhatalmazással a jogi norma által biztosított keretek közt teheti meg a helyi jellegzetességek megjelenítésével.

- b) Az adók közt lényeges különbségek találhatók az adóteher viselője és megfizetője szempontjából. Ez alapján megkülönböztethetünk közvetett (indirekt) és közvetlen vagy egyenes (direkt) adókat. A *közvetlen vagy egyenes adók* esetében az adó alanya és az adóteher viselőjének személye egybeesik, tehát az adó megfizetője és tényleges befizetője ugyanaz a természetes vagy jogi személy. Így például a társasági adónál az adó alanya a gazdasági társaság, de az adóterhet is ő viseli, fizeti be, tartja nyilván. Az adó így tehát közvetlenül az adóalany gazdasági tevékenységéhez kapcsolódik, és ugyanaz fizeti, aki annak alanya. *Egyenes adó*nak minősül a társasági adó mellett a személyi jövedelemadó, az egyszerűsített vállalkozói adó, és az ún. „kisadók” is.

A *közvetett*, vagy indirekt adók esetében az adó alanya és az adóteher tényleges viselője elválik egymástól. Ez a helyzet az általános forgalmi adónál is, ahol a termék értékesítéséhez, a szolgáltatás nyújtásához kapcsolódik az adókötelezettség. Az adó az termékek értékesítési árában jelenik meg, tehát azok forgalmát terheli, az adó alanya tehát a vállalkozó, aki az adó fizetését, tehát az adóterhet áthárítja a végső fogyasztóra, tehát a vevőre. Így a vevő válik az adóteher tényleges viselőjévé, aminek megfizetése után az adó alanya, a kereskedő nyilvántartja és a költségvetés számára befizeti. Azért nevezzük tehát közvetett adónak, mert az adó alanya és az adóteher viselője két, egymástól elkülönült személy és az adó e két személy együttműködése révén kerülhet megfizetésre. Közvetett adónak nevezzük az általános forgalmi adót, a jövedéki adót és a helyi adók körébe tartozó idegenforgalmi adót. Az *indirekt adók* között az adóteher megjelenése, elszámolása tekintetében megkülönböztethetünk *egyfázisú* és *összfázisú* adókat. Összfázisú közvetett adók esetében az általános forgalmi adó a gyártás, az előállítás és a kereskedelem minden értéknövelést eredményező aktusához hozzákapcsolódik, és adóbefizetési kötelezettséget keletkeztet. Ezzel szemben az egyfázisú közvetett adók esetében a forgalmi adó egyetlen értékesítési aktushoz, a fogyasztáshoz kapcsolódik, és ott kerül megfizetésre.

- c) Az adó mértéke szerint megkülönböztethetünk *proporcionális* (fejadó jellegű), valamint progresszív, degresszív és lineáris adókat.
- d) Az egyik legfontosabb csoportképző szempont az adó tárgyi feltételek szerinti megkülönböztetése. Itt tehát aszerint teszünk különbséget, hogy az adót milyen közvetlen adótárgyra terheli rá a jogalkotó. Eszerint megkülönböztethetünk vagyont, fogyasztást vagy jövedelmet terhelő adókat. A *vagyonadóztatás* esetében a tulajdonos, olykor a hasznóbérlő, használó válik az adó alanyává és vagy a vagyont egészet vagy néhány vagyonelemet adóztat meg. A vagyonadók különleges, ritkán alkalmazott fajtája a *vagyonérték növekedési adó*, ahol a vagyont egészének pozitív irányú változása képezi az adó alapját.

Vagyon alatt azoknak a vagyonelemeknek, jószágalmaznak, illetve vagyoni értékű jogoknak az összességét értjük, amelyek felett a gazdálkodó tulajdonos teljes körűen rendelkezhet. Közgazdasági megközelítésben azt mondhatjuk, hogy a vagyon a felhalmozott, el nem fogyasztott jövedelem. A vagyontömeg megszerzésével kapcsolatban meg kell jegyeznünk, hogy azok nem csupán jövedelemszerző tevékenység eredményeként, de ajándékozás, öröklés, találás, vagy egyéb jogügyletek során is létrejöhetnek. A vagyonnak

lehetnek negatív, tehát más felé fennálló tartozást, követelést megtestesítő elemei is, melyek a vagyon adóztatási helyzetét befolyásolhatják.

A *vagyonadó* az a közteherfajta, amelyet az adózónak a tulajdonában levő egyes vagyontárgyak, illetve vagyoni elemek után kell fizetnie. Ebből következően megkülönböztethetjük a *teljes vagyonadót* és az *egyes vagyontárgyakat* terhelő tárgyi adókat, mint például a gépjárműadó, ingatlanadó, egyes luxustermékek adója. A vagyonadó az egyik legrégebbi adófajta, több ezer éve biztosít bevételeket a hatalom számára, ugyanakkor modern alkalmazása is széleskörű. Jelenleg azonban leggyakrabban az egyes vagyonelemek adóztatására korlátozódik. A már említett vagyonérték növekedési adót Magyarországon is alkalmazták 1921-ben, az első világháború alatt bekövetkezett vagyonérték növekedést adóztatták meg ún. vagyondézsmá, más néven vagyonváltság kivetésével. A vagyon egészének adóztatása adózástechnikailag nem egyszerű. Azt adótárgyak számbavétele, a nagymértékű adóeltitkolás és az összetett ellenőrzés miatt csak jelentős költségráfordítással valósítható meg. A vagyon fokozottabb adóztatására irányuló kísérletek az elmúlt évtizedekben Magyarországon sikertelenek voltak. Éppen a rossz tapasztalatok miatt az államok nagy része a vagyon egészét terhelő adó miatt az egyes vagyontárgyakat terhelő adókra koncentrál, amely alapvetően gépjármű és ingatlanadók alkalmazását, kivetését jelenti.

A *fogyasztást*, vagy más néven a kiadást *terhelő adók* az áruk, a fogyasztás forgalmához, tehát az értékesítéshez kapcsolódnak. A modern államok nagy része alkalmazza az általános forgalmi adókat, amelyek a végső fogyasztást terhelik. Ezt a megoldást azért tartják néhányan szociálisan érzékeny elvonási technikának, mert az adó fizetése azoknál jelenik meg, akik képesek fogyasztani, tehát azok adóerejére támaszkodik, akiknek a fogyasztási erejük is nagyobb. A nagyobb jövedelműek nagyobb fogyasztásához nagyobb adókötelezettség kapcsolódik. Ugyanakkor joggal vethető fel, hogy az alacsonyabb jövedelműek is kénytelenek fogyasztani, s így ők is az adó alanyává válnak. Éppen ezért számos ország alkalmaz kedvezményes vagy alacsonyabb adókulcsot az alapélelmiszerek és fogyasztási cikkek körére. Az általános fogyasztási adó minden üzleti tevékenységre kiterjed és tárgya az üzleti értékesítéshez kapcsolódó jogi aktus, és alapja az áru, szolgáltatás nettó értéke. A fogyasztást terhelő forgalmi adók az adórendszerek viszonylag új elemének tekinthetők. Bár Angliában és Franciaországban a XVIII-XIX. században részelemekre vonatkozóan megjelennek, általános bevezetésükre a XX. században kerül sor. Magyarországon először 1921-ben alkalmazták őket, de jelenlegi formájukban 1987-ben jelentek meg hazánkban, Közép-Kelet Európában elsőként. A fogyasztási adó is lehet sávós, tehát többkulcsos, és így alkalmas lehet szociális szempontok érvényesítésére, például kedvezményes adókulcsok kivetésével. A hatályos

rendszerben az Európai Unió Tanácsa határozta meg az általános forgalmi adó mértékét, kulcsait és tárgyi hatályát. A forgalmi adók különleges fajtájának tekinthetők a jövedéki adók, amelyek működésüket tekintve egyfázisúak, tárgyi hatályukat és az alkalmazható minimális adómértéküket az Európai Unió határozza meg.

Az adók harmadik nagy csoportját képezik a *jövedelemadók*, amelyeket szokás bevételt terhelő adóknak nevezni. A jövedelemadók a modern államok költségvetésének kiszámítható, és jelentős alapját képezik. Az adó alapját a természetes, vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságok által az adóévben megszerzett bevétel egésze, vagy annak törvény által meghatározott, költségekkel csökkentett része, vagy a törvény által meghatározott hányada képezi. A jövedelemadó tehát az adóalanyok által az adóévben megszerzett új értékre koncentrál. A helyesen megállapított jövedelemadó ebből az értéknövekedésből teljesíthető és nem kényszeríti arra az adóalanyt, hogy meglévő vagyontárgyainak értékesítése, megterhelése segítségével teljesítse adófizetési kötelezettségét. A bevételt terhelő adók tárgya és forrása az adóalany vagyonának gyarapodása. Ennek az adófajtának a kialakulása a XIX. századra tehető, és mint minden más adófajta modern értelemben vett alkalmazására Nyugat-Európában került először sor. Magyarországon 1868-ban jelent meg először, majd az 1987-es adóreform vezette be jelenlegi formájában.

A modern jövedelemadók jellegzetessége, hogy az adóalanyok az adóévben megszerzett összes jövedelmére, nagyon gyakran a világjövedelmére kiterjed. A legtöbb jövedelemadó rendszer ismeri és alkalmazza az adómentes jövedelemsávokat, adókedvezményeket, amelyekkel az objektívnek tűnő adórendszert személyre szabottá, szociális, gazdaságpolitikai célok érdekében átalakítják. A jövedelemadóknak két nagy csoportját különíthetjük el. Az egyik típusba tartozik a személyi jövedelemadó és a társasági adó, amelyeknél az adóalanyok egyénenként és egyenként fizetik meg az adójukat. Ismeretes a személyi jövedelemadózás rendszerében a másik típus, amelyet több európai ország is alkalmaz, amelynek keretében az adót a szülők jövedelmének összevonása alapján számítják ki és fizetik meg. A családi adózás azonban számos technikai és szociális kérdést felvet, hiszen megnehezíti az adóteher kiszámítását, nehezen képes követni az adóalanyok életében bekövetkezett változásokat.

A társasági adók klasszikus kiszámítási módszere az, hogy a társaság bruttó bevételéből a törvény lehetővé teszi a költségek levonását, majd pozitív és negatív irányú korrekciós tételek alkalmazását, és ennek segítségével jut el a nyereség, a profit kiszámításához. Az üzleti nyereségből származó profitot az adóalanyok a legtöbb országban további adómegfizetések után vehetik csak ki, ezt nevezzük osztalékadónak. A társasági adó mértéke a világ fejlett államaiban jelentősen csökkent a nemzetközi adóverseny miatt. Néhány országban, így

például Magyarországon is a társasági adónál is alkalmazzák a sávós adóztatást, tehát a kisebb árbevételű és alacsonyabb foglalkoztatási szinten működő cégek társasági adókötelezettsége alacsonyabb, mint a nagyobb céké.

- a) Az adók között az adómegállapítás módja szerint megkülönböztethetünk önadózáson, kivetésen, adólevonáson és adóbeszedésen alapuló rendszert. Az *önadózás* rendszerében az adóalany és az adózásban közreműködő más személy – pl. a munkáltató – önmaga állapítja meg, vallja be, számítja ki, tartja nyilván és fizeti be az adóját. Ez a módszer az adóalanyok együttműködésén és pénzügyi felkészültségén alapul, tehát feltételezi az adóalanyokról a megfelelő jogkövetési hajlandóságot és a pénzügyi ismereteket. Az adóhivatal feladata e rendszerben az adóalanyok tevékenységének ellenőrzésére és tájékoztatására irányul. Ennek az adóztatási technikának a nagy előnye az, hogy az adóalany aktív közreműködése eredményeként az adóigazgatási rendszer működtetésének közvetlen költségei alacsonyak lehetnek. Nagy előnye ennek az adóztatási típusnak, hogy tekintettel az adóalanyok közreműködésének magas szintjére, tág teret enged az önellenőrzésre, a korrekciókra. Hátránya, hogy az adóalanyok felkészültsége eltérő színvonalú, és az alacsony jogkövetési szinttel rendelkező társadalmaknál az adóbeszedés ilyen típusú működtetése jelentős veszteségekkel járhat. Az adóalanyok aktivitására építeni mindig kockázatos ott, ahol a feketegazdaság és az adócsalás aránya magas, a jövedelmek az adózási szintek és az adótudatosság átlagos szintje alacsony. További hátrányt jelenthet, hogy az adóalanyoknál a jogszabályoknak megfelelés jelentős jogkövetési költségeket idézhet elő, így pl. a természetes személyek kénytelenek adótanácsadó közreműködését igénybe venni, míg a gazdasági társaságok szakemberek állandó alkalmazását kénytelenek megfizetni.
- b) Az *adólevonás* gyakran az önadózás rendszerén belül érvényesülő adóztatási gyakorlat. Lényegét tekintve a képződő új jövedelemnél a kifizető általi azonnali levonást, a költségvetés számára történő befizetést jelenti, amit adóelőlegnek nevezünk. Az adólevonás jogintézménye számos országban alkalmazott megoldás, amelynek célja a költségvetés folyamatos bevételeinek biztosítása. Az adólevonás a munkáltató, kifizető közreműködését igényli, akinek ez nem lehetősége, hanem kötelezettsége, ami együtt jár a kifizetést megelőzően az adóalany adóügyi illetőségének vizsgálatával.
- c) A *kivetéses adóztatás* az adóhatóság és az adóalanyok együttműködésén alapul. Az adóhatóság az adót az adózók által nyújtott információk alapján hivatalból állapítja meg, és közli, tehát kiveti annak pontos összegét. Ebben az esetben nem az adózó, hanem az adóhatóság számolja ki a fizetendő adó mértékét. Alkalmazásának feltétele, hogy az

- adózó pontos és teljes körű információval szolgáljon nyilatkozatában, az adó alapját képező dolog, jog, tevékenység lényeges jellemzőiről. Az adóhatóság nem csupán az adót, de annak megfizetési módját, határidejét, az esetleg figyelembe vett kedvezményeket is határozatba foglalja, és azt megküldi az adóalany számára.
- d) Az *adóki szabás* a fenti jogintézménytől eltérő módon a vagyonszerzési illetékhez kapcsolódik. A vagyónátruházást megvalósító jogügyletekhez kötődve az adóhatóság hivatalból az ügyfél által benyújtott iratokat és a saját információbázisát összevetve határozza meg a fizetendő illeték mértékét, mérlegeli a fizetendő kedvezményeket és megállapítja a befizetés határidejét. A kiszabással kapcsolatban az adóalanyának jogorvoslati lehetősége van, amelyről az adóhatóság határozatában tájékoztatja.
- e) *Adóbeszedésről* akkor beszélünk, ha az adó tényleges megfizetőjétől az adó alanya (pl. munkáltató, bérbeadó) a törvényben, vagy helyi rendeletben meghatározott fizetési kötelezettségeket az adóhatóság helyett megállapítja, azt nyilvántartja és befizeti. Itt tehát az adóhatóság helyett jár el az adó alanya a közvetett adóknál. Így működik a helyi idegenforgalmi adó.
- f) Az adófizetés időtartama szerint megkülönböztethetünk rendes és rendkívüli adókat. A folyamatosan és régóta hatályban lévő és a költségvetésnek folyamatosan bevételt biztosító, kiszámíthatóan működő régi adókat *rendes*, azaz „rendszeres” *adóknak* nevezzük. Az európai adórendszerekben ide soroljuk az általános forgalmi adót, a társasági adót, a személyi jövedelemadót és a jövedéki adót, amelyek megfizetésükkel, illetve az adóelőleg megfizetésével a költségvetések fő forrásait biztosítják.
- g) A másik nagy csoportot a *rendkívüli adók* alkotják, amelyek valamilyen gazdasági vagy politikai célból kerültek bevezetésre, átmeneti időre, annak érdekében, hogy céljukat elérve, a gazdasági helyzet stabilizálódása, vagy a meghirdetett gazdasági cél elérése esetén ezeket kivezetik. Ilyen gazdasági szűkséghelyzetet eredményezhet a költségvetés bevételi vagy kiadási oldalának negatív irányú elmozdulása, a GDP drasztikus csökkenése. Gazdaságpolitikai célként a helyi gazdaság védelme, a kis vállalatok, a hazai ipar fejlesztése határozható meg. A nemzetközi adóegyezmények lehetővé teszik az átmeneti jellegű jogalkotást, tehát a rendkívüli adók alkalmazását, de bevezetésüket indokolni kell, és működtetésük ideje nem lehet hosszú távú, ez az átmenetiség nem tarthat korlátlan ideig. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a jelenlegi rendes adók többsége legelső hatályba lépésekor rendkívüli adóként kezdte meg működését. Hazánkban jelenleg több rendkívüli adó működésére példát találunk, így például a szektorális különadók, a bankadó is ebbe a csoportba tartozik.

6. Az adórendszer fogalma, és működését meghatározó néhány fontos eleme

Adórendszernek nevezzük az államok által egy időben működtetett adók összességét, valamint ide értjük az adóhivatal tevékenységét is. Az adórendszer elemeit az adók (központi és helyi adók) alkotják, de lényegesen befolyásolják az adórendszer működését az adójogi normák, a bíróságok, alkotmánybíróságok vonatkozó döntései, maga az adóhatóság működése és a jogtudomány. Minden adórendszer rendelkezik, és magán viseli az őt létrehozó és működtető állam és társadalom jellegzetességeivel. Ezt úgy is megfogalmazhatjuk, hogy minden államnak olyan adórendszere van, mint amelyet megérdemel. Az optimálisan kialakított adórendszerekben az egyes adófajták, tehát az adómix rendelkezik belső kohézióval, és képes 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 is befolyásolják. Az adórendszereket jól jellemzi a társadalom jogkövetési szintjének, a társadalmi csoportok mentességének, az adócsalás és a fekete gazdaság arányának, az adóhatósággal történő együttműködésnek és az adóhivatal munkájában a korrupció érvényesülésének milyensége. A nemzetközi jogtudomány kidolgozta azokat a módszereket, amelyek képesek leírni egy adórendszert és annak működését. A vizsgálati szempontok közül kiemelném a kiszámíthatóságot, a stabilitást és azt, hogy mennyire világosan megfogalmazottak az adójogszabályok, és érvényesül-e az adóztatásban az igazságosság.

6.1 Az adóhatóság szerepe az optimális adórendszer kialakításában

Az adózási folyamat irányítására az államok nagy része önálló, a közigazgatás rendszerében elkülönítetten működő szervezetet hozott létre. Ennek munkája, tevékenységének színvonala – egyrészt az államháztartási bevételi kényszerek, másrészt az adózói jogok érvényesülése miatt – a szakma és a közösség érdeklődésének középpontjába került. Úgy gondolom, hogy az adóhivatal működése, hatékonysága meghatározza az optimális adórendszer lehetőségeit, és döntően befolyásolja az adóalanyokban kialakult adóztatásról alkotott képet. Az adóztatás folyamata nem szűkíthető le az adók beszedésére vagy ellenőrzésére, hanem az adóalanyok, valamint az adóhatóság magatartását szabályozó rendszernek is tekinthető, amelyet az állam abból a célból alkotott, hogy az igazságosan meghatározott adóztatási elvek alapján működve közbevételeket biztosítson. Hangsúlyozni kell, hogy minden adórendszernek, még a kivetésesnek is, sine qua non-ja az adózók meggyőzősen alapuló önkéntes teljesítése. Az adóigazgatás működése – főképpen a leggyakoribb önbevallásos rendszerben – azon az előfeltételen alapszik, hogy az adózói

magatartás befolyásolható. Az adóigazgatás az állam működésének legfontosabb alapja a bevételek biztosításával. Ebben rejlik az adóhatóság paradox helyzete, hiszen működése során egymással nehezen egyeztethető célokat kell megvalósítania. Egyszerre kell objektívnek és hatékonynak lennie az adók begyűjtésében, ugyanakkor az adózókkal együttműködve méltányosan kell eljárnia. Az egész közösség érdekének kell megfelelnie úgy, hogy hatékonyan, ugyanakkor tisztességesen és világos feltételek között szedje be az adókat. Az adóigazgatás az adózással kapcsolatos törvényeknek ugyan „csak” a végrehajtója, de jelentős részben az adóhatósági ügyintézőkön múlik az adójogalkotás sikere. Ők kapcsolják össze a törvényileg megalkotott és a gyakorlatban létező adórendszereket. A jól működő, jól informált adóapparátus helyrehozhatja a törvénykezés és az adópolitika hibáit, de azok előnyeit is kiiktathatja, így tehát az optimális adórendszer egyik legfontosabb tényezőjévé válhat. A latin-amerikai és közép-kelet-európai államok példája arra hívja fel a figyelmet, hogy átmeneti gazdasági, politikai helyzetekben az adóhivatalok működésének legfontosabb előfeltétele az egyszerű adóztatási megoldások alkalmazása kevés számú kulccsal és kedvezménnyel, összehangolt adatbázissal. Megfogalmazható, hogy az adóhatóság legfontosabb feladata, hogy befolyásolja az adófizető gondolkodását, adózói magatartását, az önkéntes jogkövetést befolyásoló leghatékonyabb eszközként.

Az adóigazgatás azonban egyre inkább elkülönül a hagyományos közigazgatási struktúrában belül, és egy üzleti szervezethez válik hasonlónak, amely hatalmas pénzeszközöket kezel. Ez a pénztömeg igényli az adóhatóság hatékony működését. Az adóigazgatásnak szüksége van egy erős szolgáltatási kultúrára és egy magas fokú piaci elfogadásra az ügyfelektől. Azonban az adóhivatalnak nem lehet kizárólagos profit motivációja. Amellett, hogy az adógyűjtés az elsődleges feladata, működési tapasztalatain keresztül célja lehet az adózói vélemények és tapasztalatok visszacsatolása, közvetítése. A jól működő adóigazgatás záloga lehet a kooperatív, adóalanyokkal együttműködő adminisztráció kialakítása. A változó környezet jelzései nyomán a modern adóhatóságnak kiépített információrendszere és rugalmas szolgáltatási környezetre, a politikától pedig világos és egyértelmű feladatrendszere van szüksége. Ez azt is jelentheti, hogy az adóigazgatásnak az adóreformokkal kapcsolatos erőfeszítéseknek a centrumában és nem a perifériáján kell elhelyezkednie. Úgy tűnik, az adminisztráció hiányosságai jelenthetik adóreformok legszűkebb keresztmetszetét. Mindezt kiegészíthetjük azzal, hogy az adórendszer hatékonysága nem csupán az adóstruktúra vagy adónorma milyenségének a következménye, hanem a társadalmi és politikai erők hatásaként alakult ki. Az adóigazgatás minden országban tükrözi az adott társadalom sajátosságait, és benne közvetlenül megjelennek a politikai realitások. Minden társadalom olyan adóigazgatást

kap, amelyet megérdemel. Az adóigazgatás megváltoztatása azért nehéz feladat, mivel ebben a rendszerben visszatükröződik a társadalom racionális, gazdasági helyzete csakúgy, mint a műveltségi szint, a jövedelem eloszlása, valamint a kormányhoz való viszonyulás is. Fontos változást hozott az adóigazgatásról alkotott véleményekben, hogy számos kutatás irányult a XX. század végén az adóigazgatási ellenőrzés, felderítés és elrettentés szerepének meghatározására. Az amerikai adóhatóság vizsgálatainak hatásait elemezve megállapítható, hogy még a rendszertelen adóvizsgálatnak is lehet visszatartó hatása és csökkenti az adójog megszegését. A kutatások eredményei azt jelzik, hogy az adófizetők jelentős hányada mutat javuló jogkövetési gyakorlatot, miután átfogó adóellenőrzésen esett át. Ez azt jelzi, hogy az ellenőrzés hatása az adófizetésre pozitív. Magának az adóvizsgálatnak is elrettentő hatása van, és nincs szükség jelentős szankciókra, ha az ellenőrzés folyamatos és szükség esetén az adóhivatal kijavítja az adófizető által rosszul kitöltött nyomtatványokat. Az adók szándékos kijátszásának kérdése általános esetben első fokon fel sem merülhet. Büntetés akkor következhet, ha az adóhivatal olyan információt szerez, hogy adókijátszás vagy eltitkolás történt. A permanens kontroll miatt a ritkán alkalmazott szankciók ellenére is a holland adózók úgy vélik az adócsalás igen kockázatos.

Az adóhatóság ilyen felépítése és működése azonban felkészült és nagy létszámú apparátust igényel, ami jelentős költségekkel jár. Az adóhatóság munkájáról alkotott vélemények a társadalom tagjai között elterjednek. A sikeres adókijátszók elkönnyvelik a lebukás alacsony kockázatát és az ellenőrzésükig folytatják az adócsalásokat.

A legfontosabb következtetés talán az lehet, hogy az adóhatóság munkájának átláthatónak és érzékelhetőnek kell lennie úgy, hogy azt az adóalanyok ne vegyék zaklatásnak, de érezzék a felderítés reális esélyeit. E feladat megvalósításához az adóhatóságnak egy hatékony, ügyfélbarát szolgáltató jelleget kell megvalósítania, amelyben nem egyszerűen végrehajtja a jogszabályokat, hanem munkájával oktató-ellenőrző tevékenységével hosszú távon is segíti az önkéntes jogkövetést.

6.2 Az adóteher szerepe az optimális adórendszer kialakításában

Az optimális adórendszer alapfeltétele az adóalanyok számára elfogadható mértékű és arányos adóterhelés. Már a XIV. században élt arab tudós, Ibn Chaldun megállapította: számításba kell venni az adófizetők teherbíró képességét. Az adózónak érzékelnie kell az adórendszerben érvényesülő horizontális igazságosságot. Vizsgáljuk meg, hogy milyen hatása van az adókulcsok mértékének és folyamatos változtatásának! Az adófizetők magatartását befolyásoló tényezők közül, az adóterhelés megítélésében érzékelhető a legteljesebb

konszenzus mind a hazai, mind a külföldi szakirodalomban. Meg kell jegyezni, hogy az adóteher nagyságáról csak viszonylagos módon, az adott gazdaság és társadalom jövedelmi, kulturális és jogi feltételrendszereinek keretén belül beszélhetünk. A vásárlóerő paritáson alapuló összevetés nem biztos, hogy valós képet ad. Ne felejtsük el, hogy a polgár számára az adóteher mellett az érzékelt állami szolgáltatás is fontos. Az adóteher viszonylagosságára jó példát nyújt az Európai Unióban alkalmazott alacsony jövedelem fogalmának meghatározása. Az Unió országaiban jelentős eltérések tapasztalhatók a magánszemélyek jövedelmének adóztatásában, mind az adóterhelés, mind a kedvezmények és az adók kulcsaiban. Az Európai Unió régi tagországai még az adómentes jövedelemsávok nagyságát sem voltak képesek összehangolni. A legtöbb tagállamban az alacsony jövedelmek adómentesek, de e jövedelemkategóriának az értelmezése eltérő. Három országban (Ausztriában, Olaszországban, Portugáliában) a magyarországihoz hasonlóan még a nulla kulcsos – tehát az adómentes – sáv is hiányzik, ennek következtében minden jövedelem adóköteles. A magyar Mahler Sándor szerint: az alacsony adókulcs az adómorál szükséges feltétele, míg a magas adókulcs eleve megöli azt. Ez a megközelítés a külföldi szakirodalomban is általános. A magas adóteher az adózókat cinikussá teszi, ami az adó nem-teljesítés melegágya. A magas adókijátszás az adóteljesítési szabályok szigorításához, tehát magasabb teljesítési költségekhez vezetnek, amelyek visszahatva tovább növelik az adócsalást, tehát az adókikerülés egyik oka a túlzott adókényszer, a magas adók, amelyek kifizetődővé teszik a kikerülést az adózók számára. Az adózás folyamata az állam és az adózók közötti szolgáltatási, teherviselési egyensúly kereséseként is felfogható. Mind a két fél a hasznainak optimalizálására törekszik, racionális kockázatviselés mellett, miközben úgy gondolják, hogy ismerik az ellenérdekeltek motivációit.

A magasabb adókulcsok és adóterhelés azonban nem feltétlenül jelent nagyobb adóbevételt. Az adómorált és a jogkövetést segítő intézkedések helyett az adóterhelés növelése csak az adóeltitkolások és a potenciális „bűnözők” számát növeli. A magas adókulcsok nem csak önmagukban negatív hatásúak, hanem lerontják a szankciók elrettentő hatását, hiszen a növekvő teher nagyobb eltitkolásra és nagyobb abból származó anyagi előnyhöz vezet. A magas adók miatt megnő az eltitkolt jövedelmek egyéni hasznossága. Az állam az adók emelésével valójában az adózók hozam várokozásait alakítja át, amire azok az adókijátszás segítségével teljesítik elvárásaikat. Ezt még kiegészíthetjük azzal, hogy az adózók alapvetően sablonokra építik a jogkövetéseket, akkor megfogalmazható, hogy fontos az egyéneknek az adó terheléséről és helyességéről alkotott képe.

Az adóterhelés szerepét és fontosságát számos országban felismerték és az 1980-as évek közepétől megfigyelhető egy adócsökkenő trend érvényesülése az OECD országokban. Az Egyesült Államokban 1984-ben Reagan elnök az addigi legnagyobb adócsökkentő programot hirdette meg, amit George W. Bush 2000-ben, majd Donald Trump 2018-ban megismételt. Új-Zélandon 1991-ben érte el az adóterhelés a legmagasabb szintjét, és attól az időponttól kezdve folyamatosan csökken. Németországban 1998-tól adóreform és adócsökkentő programot dolgoztak ki csakúgy, mint a '80-as években, Angliában és Franciaországban, Oroszországban 2001-ben. A szakértők kutatásainak eredményeképpen meghatározhatók azok a tényezők, amelyek növelik, vagy tartósan magasán tartják az adóterheket. A külső-belső gazdasági krízis-helyzet, a politikai célú túlköltekezés, a közszolgáltatások fedezet nélküli kibővítése, ezek hitelből történő finanszírozása, a lobby csoportok aktivitása (agrár, nehézipari), a demográfiai trendek, valamint a rövid távú gazdasági gondolkodás. Ezek a tényezők vezethetnek elsősorban az adóteher növeléséhez. Ezen túlmenően vannak tényezők, amelyek viszont magasán tarthatják az adóterheket: az örökölt gazdasági-politikai kötelezettségek (presztízs beruházások, olimpia, expo), a túlzott bürokrácia, és gazdasági csapdahelyzet, az alacsony hatékonyságú adóigazgatás, a folyamatos adóreformok, amelyek szétzilálják a társadalmat, valamint az alulmotivált adózók politikai ellenállása a magas adókijátszás miatt. Utolsó tényezőként az infláció szerepét is érdemes megvizsgálni. A kormányzat az adóbevételeit inflációs gazdasági helyzetben, jelentősen növelheti, anélkül, hogy tényleges adóemelést kellene végrehajtani. Ha a kormányzat nem igazítja az infláció növekedésének mértékéhez az adósávokat és kedvezményeket, akkor csökken az adófizetőknel maradó bevétel.

6.3 A szankció szerepe a helyes adórendszerben

Az optimálisan kialakított adórendszer alapfeltétele az arányosan meghatározott, következetesen alkalmazott, a bűncselekmény súlyához igazodó, kellő elrettentő erővel bíró szankciórendszer. Nem minden adójogi norma része a szankció, de minden adórendszer elengedhetetlen feltétele a szankciók létezése. Ez jelzi ugyanis az adójogi jogviszony szereplőinek alá-fölérendeltségét és megmutatja az adóalanyok számára az adózás kényszerelvonás jellegét. Az adójogban a kényszer és a szankció szerepe azért kiemelkedő, mert szankció hiányában az állam kizárólag az adó önkéntes teljesítésére hagyatkozhatna. Az adóbevételek ezáltal kiszámíthatatlanná válnának és ezzel magának az államnak válna bizonytalan a működése. Bár a szankció nem kizárólagos eszköz az adózók magatartásának befolyásolására, de annak az egyik legfontosabb feltétele. A büntetések szigorúsága és

következetes alkalmazása közvetlenül javítja az adórendszer hatékonyságát. Meg kell jegyeznünk, hogy a szankciók szigorúsága nem minden adózóra hat egyformán. A képzetlen és alacsony jövedelmű adóalanyok számára valószínűleg a büntetés szigorúsága, míg a képzett és magas jövedelmű adózókra a szankciók bekövetkezésének valószínűsége és azok társadalmi következményei hatnak erőteljesebben. Az optimális adórendszer részét képezi a méltányosan, részletesen kidolgozott és arányosan alkalmazott büntetés, amely az adórendszer „ultima ratio”-ja. Fontos az is, hogy az adózók többségénél magának az ellenőrzésnek is, akár szankciók nélkül is visszatartó hatálya lehet. A túl szigorú és következtlenül alkalmazott, csupán néhány társadalmi rétegre koncentráló, vagy politikailag irányított büntetési politika elrettenti ugyan az adózókat, de el is távolítja az adókötelezettségek önkéntes teljesítésétől. Az adózóknak folyamatosan érzékelniük kell a szankciók bekövetkezését jogsértés esetén. Ha az adócsalásnál elmarad, vagy nagyon sokára következik a büntetés, akkor a hibásan teljesítők egyre kevésbé veszik figyelembe a szankciót és az elrettentő hatás megszűnik. A szankciónak tehát időben szorosan követnie kell a negatív cselekvést. Ennek eszköze az adóellenőrzések számának növelése lehet. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a szankcionált adóalanyok a jövőbeni felderítéstől való félelmük miatt hatékonyabban teljesítik adókötelezettségüket. Maga a büntetés kevésbé visszatartó hatású, mint a tettenérés érzése. Az optimálisan működő adórendszer igazgatásának feladata, hogy fenntartsa a lebukás valószínűségének érzékelését. A túl szigorú szankciók alkalmazása nem feltétlenül eredményezhet nagyobb adóbevételt. Az igazságosságnak itt is érvényesülnie kell abban, hogy az adóalanyok érzékeljék az összefüggést az elkövetett bűnök és a büntetés nagysága között. A kicsi, de indokolt büntetés is lehet visszatartó hatású. Alapvetően tehát nem a szankció mértéke, hanem annak elmaradhatatlansága a visszatartó hatású. A pénzbüntetés szerepe az, hogy a kincstár és a társadalom kárát kompenzálja, ezért célszerű úgy megállapítani, hogy csupán gazdasági szempontból se érje meg az adócsalás, vagy a késedelmes teljesítés. A „homo oeconomicus”-ként viselkedő adóalanyok számára a szankció akkor lesz eredményes, ha racionálisan mérlegelve megértik, hogy nem éri meg az adócsalás. Nagyon fontos az is, hogy a büntetések súlyában tükröződjön a vétségek szándékossága, véletlenszerűsége, vagy ismételtsége. Egy átláthatóan és etikusan felépített adórendszerben visszatartó hatása lehet az adócsalók nevei közzétételének, amely kiválthatja a társadalom nagy többségének ellenérzését. Nem helyes a közfigyelem központjában álló személyek enyhébb elbírálása, hiszen az ő esetükben a társadalom modellt lát. Ugyanakkor az adóigazgatásnak figyelembe kell vennie azt is, hogy ha az adócsalás tömeges jelenség, nem várható el, hogy a néhány lebukottat mindazok elítéljék, akik hasonló gyakorlatot követnek. Ezért fontos a jó és a rossz magatartási modellek

elkülönítése az adójogi normákban és a médiában is. A szankció a jog hatékonyságának feltétele, az egyénnek a társadalom jóléte érdekében viselt felelősség megsértéséhez kapcsolódó olyan negatív következmény, amely helyreállítja az igazságot és kárpótolja a közösséget. Ebben a megközelítésben a szankció a társadalmi jólét maximalizálásának eszköze.

A szankciók legfontosabb hatása azonban az, hogy megváltoztathatják az adóalanyok adózási stratégiáját. A rossz gyakorlatot csak az adóigazgatási ellenőrzés és a szankció impulzusa szüntetheti meg. E témánál is fontos azonban, hogy az elrettentés feltétele a szankciók ismerete. Az adóhatóságoknak és a médianak kiemelt feladata lenne, hogy reális képet adna az adózás veszélyeiről. Abban az adórendszerben, ahol a szankciók alacsonyak, az adóigazgatásnak nincs elrettentő ereje, az ellenőrzések ritkák, az állami szolgáltatások gyenge színvonalúak, nem azt kellene vizsgálnunk, hogy miért nem fizetnek sokan adót, hanem azt, hogy miért fizetnek egyáltalán.

7. Az adóhatóságok

Az adóügyi jogviszony aktív alanyaként határoztuk meg az adóhatóságot. Feladata az adók, közbeveteli fajták nyilvántartása, az adóalanyok számára előírt adókötelezettségek teljesítésének ellenőrzése, az állami támogatások kiutalásának és felhasználásának ellenőrzése, és az adók, illetékek, díjak, járulékok, vámok beszedése. A magyar jogszabályok szerint az adóhatóság az adóügyi jogviszony fontos szereplője, de nem minősül sem az adójogi normák alanyának, és természetesen nem is adózó. Más megközelítésben azt mondhatjuk, hogy az adóhivatal nem a címzettje, hanem végrehajtója az anyagi adójogi normáknak. Jogállami feltétel, hogy az adóhatósági eljárás működésének minden elemét jogi normák határozzák meg. Míg a korábbi magyar rendszer megkülönböztetett négy önálló hivatalt (Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal, Illetékhivatal, Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága és az önkormányzat jegyzője). Ez az adóigazgatási struktúra napjainkra jelentősen átalakult. A magyar adóztatás fő szerve 2010-ben a 2010. évi CXXII. törvény létrehozásával a NAV, azaz a Nemzeti Adó- és Vámhivatal lett, amelybe 2011-be beolvadt a VPOP, és már korábban integrálták az illetékhivatalokat. A közpénzek kezelésében megmaradt helyi hatóságként az önkormányzat jegyzője, és belépett jogorvoslati feladatokat ellátva a Fővárosi és Megyei Kormányhivatal, mint az önkormányzati adóhatóság felettes szervei.

7.1 A Nemzeti Adó- és Vámhivatal

A magyar adóigazgatás központi szerve a 2010. évi CXXII. törvénnyel létrejött, integrált és országos hatáskörű szerv, amit a törvény 1. § (1) bekezdése központi hivatalként határoz meg. A törvény célja az volt, hogy az állami adó- és vámhatósági feladatokat átlátható, költségtakarékos, hatékony, és egységes elvek alapján működő, kétszintű, és az első fokú szervek szintjén is integrált szervezet lássa el. A jogalkotók e szervezet feladataként határozták meg a költségvetéshez kapcsolódó bűncselekmények felderítését, üldözését is, amelynek érdekében az adóhivatal egyik ágaként létrejött az adónyomozók szervezeti egysége. A NAV egyszerre államigazgatási, és fegyveres rendvédelmi szervezet. A közigazgatás részét képezi, de egyes feladatai miatt bűnüldöző fegyveres testület is, amely különleges feladat- és eszközrendszerrel rendelkezik. Jogállását tekintve a nemzetgazdasági miniszter által irányított központi költségvetési szerv. Olyan központi hivatal, amely a központi költségvetésben önálló fejezetet képez, és államtitkári rangban álló vezetőjét, az adóhivatalt felügyelő nemzetgazdasági miniszter nevezi ki. A NAV-nak központi és területi szervei is vannak, de 2015-ben megszüntették a regionális egységeket. Központi szerve a Központi Irányítási és Bűnügyi Főigazgatóság. A NAV területi szervei a megyei, fővárosi adó- és vámigazgatási egységek, valamint a Fellebbviteli Igazgatóság, továbbá a NAV nyomozóhatósági szervei, és egyéb szakfeladatokat ellátó igazgatóságok és intézetek. A NAV jogállásáról szóló törvény tehát jól kivehető hierarchiát épített fel. Ennek megfelelően a területi szervek felettes szerve a Központi Irányítási Főigazgatóság, míg a nyomozóhatóságok tekintetében a Bűnügyi Főigazgatóság. A törvény a felügyelő miniszter jogkörét széleskörűen határozta meg. A miniszternek jogában áll a NAV elnökének esetlegesen jogszabálysértő határozatát megváltoztatni, és eljárások lefolytatására is utasíthatja. Továbbá az adóztatás a vám- és jövedéki igazgatás működése tekintetében iránymutatást adhat. Ezen túlmenően a helyi önkormányzati adóhatóságok működését is felügyelheti, ellenőrizheti törvényességi szempontból.

A NAV feladatait a jogállásáról szóló 2010. évi CXXII. törvény 13. § határozza meg taxatív módon. Az adóhatóság *általános jogkörben* fő feladataként ellenőrizheti a központi költségvetés, a nyugdíj- és egészségbiztosítási alapok, valamint az elkülönített állami pénzalapok javára teljesítendő befizetéseket. A központi költségvetés és az EU pénzügyi alapjaiból juttatott támogatásokat, az adóvisszaigénylést, adóvisszatérítést, és az uniós vámjogból eredő befizetési kötelezettségeket, a vámigazgatási eljárásban megállapított bevételek beszedését jogosult ellenőrizni és nyilvántartani. Ezen kívül számos más feladatot is meghatároz a törvény, így pl. előírja az államháztartás pénzügyi működéséhez szükséges

adatok összegyűjtésének, elemzésének kötelezettségét. Ezen túlmenően az adóhatóság a költségvetés sérelmére elkövetett bűncselekményekkel okozott kár megtérítése iránt az állam nevében polgári jogi igényt támaszthat, legfontosabb feladataként lefolytatja az adóigazgatási ellenőrzéseket, de ezen túlmenően informatikai rendszereket üzemeltet, engedélyezési tevékenysége körében felügyeli a szerencsejátékkal kapcsolatos eljárásokat. Fontos szerepet játszik az európai uniós forrásokból finanszírozott projektek kifizetésével kapcsolatban, együttműködik az uniós társszervekkel és az Európai Csaláselleni Hivatallal (OLAF).

Adóigazgatási jogkörben együttműködik a helyi adóhatóságokkal, ellenőrzi az állami garancia, és kezességvállaláshoz kapcsolódó feladatok nyilvántartását.

Vámigazgatási jogkörben az európai uniós vámjog alapján a vámárukat vámeljárás alá vonja, végzi az áru és utasforgalom ellenőrzését, a vámterhek kiszabását, beszedését, valamint utólagos és mobil vámellenőrzést végez az ország egész területén.

Jövedéki igazgatási jogkörben elvégzi a jövedéki adóztatás ellenőrzését, és lefolytatja a jövedéki ügyekkel kapcsolatos eljárásokat.

Bűnüldözési, nyomozóhatósági jogkörben végzi az 1998. évi XIX. törvény által hatáskörébe utalt bűncselekmények felderítését, megelőzését, nyomozását, valamint a pénzmosással és terrorizmus finanszírozásával kapcsolatos megelőző és felderítő munkát is elvégzi.

Rendészeti és igazgatási jogkörben külön jogszabályokkal a hatáskörébe utalt szabálysértési ügyekben felderítést végez, személyi védelmet is ellát, anyagi javakat, értékeket, lefoglalt élő állatokat fogva tart, személyeket őriz, illetve kísért, mélységi ellenőrzést végez.

Különös feladatként ellátja a nemzetközileg kiemelten kezelt termékkör és technológiák forgalmának ellenőrzését. Így pl. a nemesfémekkel, fémjelzéssel kapcsolatos feladatokat teljesít. Ezen túlmenően az adóhivatal végzi az energiaadóval, a környezetvédelmi termékdíjjal, és a regisztrációs adóval kapcsolatos adóztatási és ellenőrzési feladatokat is.

A törvény által előírt jelentős feladattömeget az összes közigazgatási szerv közül a legnagyobb mennyiségű ügyfélalálkozást lebonyolító szervként széles hatósági jogkörrel és eszközrendszerrel összességében 20-21.000 alkalmazottal teljesíti. A NAV egyes munkatársai, így a pénzügyőrök az adózókat igazoltathatják, ruházatukat, járműüket átvizsgálhatják, és a törvény 36/D. §-a alapján a természetes személyeket elfoghatják, előállíthatják, hasonlóan a rendőrség által körözött személyekhez.

A törvény 37/A. §-a alapján a NAV nyomozóhatósága *felderítési* munkát is végezhet, és a törvény által pontosan meghatározott esetekben kényszerintézkedéseket is foganatosíthat.

Testi kényszert, bilincset, vegyi eszközöket, sokkolót, végszükség és jogos védelmi helyzet esetében akár lőfegyvert is használhatnak. Ezek a lehetőségek azonban az átlagos adóhatósági eljárásnak, és az átlagadózó ellenőrzésének ritkán használt eszközei, és alapvetően a szervezett bűnözés és a feketegazdaság elleni küzdelmet segítik. A NAV tevékenységének megítélésekor figyelembe kell vennünk azt is, hogy ezt az eszközrendszert és a kormányzati célokat az állampolgárok kiemelt figyelme és az adózói elvárásokkal együtt kell teljesíteniük. Egy európai államban az adóhivatal munkájának nem lehet célja az elrettentés, sőt, még a minden közösségi szükséglettel elszakadt, kizárólagos célként meghatározott túladóztatás sem. Fontos az ügyfélcentrikus, adózói elégedettségre törekvő feladatellátás. Ne feledkezzünk meg arról, hogy az adóhivatal a mi pénzünkben, és a mi érdekünkben végzi munkáját. A NAV feladata az általa nyújtott szolgáltatások színvonalának emelése, a tisztességes és átlátható és jogszerű adóhivatali gyakorlat kialakítása. A magyar adóhivatalnak is törekednie kell a más országokban alkalmazott, az adózók életét megkönnyítő, és a közpénzek beszedésének hatékonyságát javító új eszközök, és szolgáltatások alkalmazására. Az adóbevallások elektronikus benyújtása az ügyfélkapcsolatot javító elektronikus honlap működtetése ugyanolyan fontos, mint az elektronikus árukísérő rendszer, vagy az ügyfeleket e-mailben, sms-ben tájékoztatni az adózási határidőkről.

7.2 Az önkormányzati adóhatóságok

A Magyarországon működő, több mint 3100 önkormányzat mindegyike rendelkezik az 1990. évi C. helyi adókról szóló törvény által bevezetett módon a helyi adóztatás jogával. Ennek értelmében az önkormányzati képviselőtestület rendelettel, a helyi adókról szóló törvény, mint keretjogszabály által meghatározott elvi és gyakorlati korlátok között szabadon dönthet a helyi adók kivetéséről, beszedéséről, felhasználásáról. A helyi adóztatás folyamatában fontos szerepet játszik a település jegyzője, aki a helyi adók tekintetében adóhatóságként jár el. Ebben a rendszerben a Magyar Államkincstár is fontos szerepet játszik. Honlapján közzéteszi az önkormányzatok által alkalmazott helyi adókat, és a helyi adóztatás szabályait is. A megállapított adót az adózóknak a központi adókhoz hasonlóan részben az önadóztatás rendszerében kell teljesíteniük. Másrészt az építményadó és telekadó tekintetében a rendelkezésre álló adatok alapján az önkormányzat kivetéses formában állapítja meg a fizetendő adó mértékét. Az adó kivetése az adóalanyok adatszolgáltatása, az önkormányzati adatbázis alapján történik, közigazgatási határozatba foglalva. Az önkormányzat is jogosult utólag ellenőrizni a helyi adókkal kapcsolatos kötelezettségek teljesítését. A helyi

önkormányzatok a teljes államháztartás bevételi rendszerének 8-10%-át szedik be, és így jelentős pénztömegeket kezelnek.

A helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozik a gépjárműadó beszedése, amelyet Magyarországon első alkalommal az 1928. évi VI. törvénycikk vezetett be. Ez az adó nem helyi adó, hiszen évente változó mértékben egészét, vagy egy részét a központi költségvetés elvonta, és bevezetéséről törvény határoz. Az adó alanya a gépjármű tulajdonosa, tehát az, akinek a nevére a forgalmi engedély szól, és az az önkormányzat jogosult eljárni, ahol a tulajdonos állandó lakóhelye, vagy székhelye, telephelye van. Az önkormányzati adóhatóság határozatban közli a gépjármű tulajdonosával az adó mértékét és teljesítési határidő kitűzésével felszólítja az adó megfizetésére.

Az önkormányzatok új bevételi forrását jelenti az ebrendészeti hozzájárulás. Ennek az adónemnek már a szocialista korszakban megjelent az előképe, ahol az 1970-es években ebadó néven vezették be. Az akkori szabályozás kudarcra példát mutatott a rosszul bevezetett és végrehajtott jogszabályokra. A jogalkotó ugyanis különbséget tett a kedvtelésből tartott és a munkakutyák között, valamint a fajták között is. Mentésítette az adó megfizetése alól azokat a kutyákat, amelyek fegyveres testületben teljesítettek szolgálatot, illetve vakvezető kutyaként működtek. Az adó kivetése a társadalom teljes ellenállása következtében kevesebb bevételt hozott, mint amennyibe az ellenőrzés és a bevezetés került.

A jelenlegi ebrendészeti hozzájárulás az önkormányzatok szabad döntése alapján került bevezetésre, és kizárólag a kutyatartás állategészségügyi- jóléti céljára lehet felhasználni a bevételt. A nemfizető adóalanyoknál az önkormányzati adóhatóság végrehajtási

7.3 A kormányhivatal, mint adóhatóság

A jogorvoslati rendszer új elemeként jött létre az a lehetőség, hogy az önkormányzati adóhatóság döntésével szemben az adóalany fellebbezhet, a fővárosi, illetve megyei kormányhivatalokhoz. Az adóhatósági fellebbezési jogkörben eljáró kormányhivatal a rendes jogorvoslati fórumrendszer jogi helyzetéhez hasonlóan dönthet a helyi adókat érintő határozatokkal kapcsolatban. Az önkormányzati adóhatóság határozatát vizsgálat után helybenhagyhatja, megváltoztathatja, megsemmisítheti, vagy új eljárásra utasíthatja.

8. Az adózás rendjéről szóló törvények alapelvei

Az adóigazgatási eljárási törvényekkel kapcsolatban elsőként a normákban megfogalmazott, jogalkotói célokat kell feltárni, amelyek segítségével leírhatók az adóügyi jogviszony szereplőinek jogai és kötelezettségei. Az adózásra vonatkozóan két alapvető csoportot különböztethetünk meg. Egyfelől az adóztatásra vonatkozó alapelvekről

beszélhetünk, azokról az alkotmányos alapelvekről, amelyeket klasszikus és modern alapelvi csoportokra osztottunk és az adózás című résznél már bemutattunk. Ezekről elkülönítve beszélhetünk az adóigazgatási alapelvekről, amelyeket a törvény *expressis verbis* meghatároz, és ezeknek az adóigazgatási eljárás minden szakaszában érvényesülniük kell.

8.1 A törvény célja

Minden az adózás rendjéről szóló törvény célja, hogy a legalitás elvének megfelelően a norma szövegébe beépítve, világos útmutatást adjon mind az adózók, mind az adóhatóságok számára, közérthető szabályokkal, az adókötelezettségek teljesítésével, és az adóalanyok jogaival kapcsolatban. Az adóigazgatási eljárási törvény címzettjei az adózók, de az alanyi hatálya kiterjed a törvények alanyi hatálya kiterjed az adóügyi jogviszony egyéb szereplőire, mint a munkáltatók, kifizetők, vagy a helytállásra kötelezettek. Ide tartoznak a jogi személyiséggel rendelkező, illetve a jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságok, és mindazok a természetes személyek, akik jövedelemmel, vagyonnal, bevétellel rendelkeznek, de ide tartozhatnak azok a szervezetek is, akik gazdasági tevékenységből származó tevékenységet realizálnak. A magyar törvény a passzív alanyok között megemlíti azokat a szereplőket, akik bírósági eljárásban, felszámolásban vesznek részt, mint ügyvédek, adószakértők, felszámolók. A passzív alanyok másik csoportját a helytállásra kötelezettek alkotják, akik akkor válnak az adóügyi jogviszony alanyává, ha az elsődleges kötelezettek helyett valamilyen jogügylet következtében átvállalják az adókötelezettségek teljesítését. Ez az aktus néhány esetben nem igényel hozzájárulást, mert a törvény erejénél fogva történik, mint az örökösöknél, vagy a megajándékozottnál. Ezekben az esetekben korlátozott adókötelezettségről beszélhetünk, hiszen az örökös csak az örökség, a megajándékozott pedig csak az ajándék erejéig felel az adóhatóság felé.

8.2 Törvényesség elve

A 2017. évi CLI törvény első szakasza elvi jellegű követelményt fogalmaz meg. Egyfelől az eljárás törvényességének fontosságát határozza meg, ami a jogállamiság elvéből eredeztethető, és az eljáró hatóság jogi mozgásterét jelöli ki. A *törvényesség*, mint alapkövetelmény fontosabb társadalmi érdek demokratikus viszonyok között, mint a szervezet feltétlen eredményességének követelménye. Az adózók jogi helyzetét is kijelöli, hiszen nem csupán az adóhatóságot, de az adózót is kifejezetten említi a jogalkotó. Az adóügyi jogviszony minden szereplője és az eljárás egyéb résztvevője csak e törvényben és más jogszabályokba foglaltan gyakorolhatja jogait és teljesítheti kötelezettségeit. Sajnos sem a

szabályozási tárgyak, sem a szabályozási szintek tekintetében sem kapunk világos útmutatást a figyelembe veendő jogi normákra vonatkozóan.

8.3 Rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye

A 2017. évi CL. törvény 1. §-a az előző alapelv gyakorlati érvényesülésében ad útmutatást elsősorban az adózók számára. Az adójogviszonyban a jogokat rendeltetésszerűen kell gyakorolni. A központi vagy helyi normák megkerülésére irányuló cselekvés vagy szerződés nem minősülhet rendeltetésszerűnek.

8.4 Megkülönböztetés nélküli elbánás elve

Az adóhatóság köteles minden ügyben *megkülönböztetés nélkül* és jóhiszeműen eljárni a törvényeknek megfelelően. Ez az elv azt jelenti, hogy az adóigazgatás eljárása során az adóhatóság az adóalanyok között nemre, vallásra, állampolgárságra, életkorra való tekintet nélkül azonos módon köteles eljárni. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a jog által pontosan meghatározott esetekben ne lehetne pozitív megkülönböztetést alkalmazni. Így például a nemzetközi normák alapján a kettős adóztatás kizárása érdekében a magyar adóhatóság különös eljárásokat alkalmazhat. Ebben az esetben a megkülönböztetés nélküli eljárás elvét áttöri, háttérbe szorítja a nemzetközi szerződések elsődlegességének elve. Meg kell jegyezni azt is, hogy ez az elv nem jelenti a különös adózói csoportérdekek különleges kedvezmények alkalmazását. Így pl. az EVA, vagy a különböző adókedvezmények jogszerűen érvényesíthetők. Ezekben az esetekben a csoportképzés elveinek kell társadalmilag hasznosnak, objektívnek, és az érintetti körnek előzetesen meghatározhatatlannak kell lennie. A megkülönböztetés nélküli eljárás elve nem zárja ki a hátrányos helyzetűek, mint pl.: a fiatalok, fogyatékosok előnyös adóigazgatási eljárási kezelésének lehetőségét. A megkülönböztetés nélküli eljárás elvét erősítette a 2015. januárban hatályba lépett 3/a. bekezdés, amely az azonos jogviszony szereplőinek azonos elbírálására érdekében megfogalmazta, hogy az adóhatóság azonos jogviszonyban (szerződésben, jogügyletben) érintett adóalanyok között bármelyikükkel szemben tett hatósági megállapításait a többiek esetében is azonosan kell értékelnie az ellenőrzés során.

8.5 Jóhiszemű eljárás követelménye és az együttműködési kötelezettség elve

Szorosan kapcsolódik az előző alapelvhez a jóhiszemű eljárás követelménye. Ennek megfelelően az eljárás során minden résztvevő köteles jóhiszeműen gyakorolni jogait, és köteles elősegíteni az adóhatóság munkáját. Ennek gyakorlati érvényesülésében a polgároktól elvárható római jogból eredeztethető átlagosan képzett, jó szándékú polgár eljárása lehet a

mérce. A jóhiszeműség megítélése az adóhivatal feladata de a rosszhiszeműséget bizonyítani kell.

8.6 Tájékoztatási kötelezettség és adózási jogok gyakorlásának előmozdítása

A jól és hatékonyan működő adóztatás feltétele az adózók körében az önkéntes jogkövetés kialakítása. A jogi normával való azonosulás csak akkor lehetséges, ha az adóalanyok megismerik és megértik jogaikat és kötelezettségeiket. Az önbevalláson alapuló adózási rendszerekben kiemelkedően fontos az adózási ismeretek és az adózási kultúra. Az ismeretek megszerzésének legfontosabb eszköze az adóhivatal tájékoztatása, amely segít megismerni és értelmezni a normában meghatározott kötelezettségeket. Az adóhatóságnak a jogkövetés és a működés hatékonyságának növelése érdekében törekednie kell a pontos, átlátható és rendszeres tájékoztatásra. Ezt fogalmazza meg a 2017.évi CLI. törvény 6. szakasza. Nem várható el azonban az adózók mindegyikétől, képzettségüktől, tevékenységüktől, életkoruktól függetlenül, hogy folyamatosan kövessék az adózási ismereteket, jogszabályi változtatásokat. Ezért az adóhivatalnak aktívan kell eljárnia az adózók informálásában, és létre kell hoznia az adózók elérésének, az ismeretátadásnak a különböző csatornáit. Ilyen eszköz lehet a digitális honlap működtetése, sms-ekben történő figyelemfelhívás az adózás szempontjából fontos időpontokra, határidőre. Ilyennek minősülnek a különböző, adóbevallást segítő kitöltési útmutatók, ügyfélszolgálati tanácsadó telefonvonalak, illetve az ügyfélszolgálati irodák működtetése.

8.7 Méltányos eljárás elve

A *méltányosság* az egyedi elbánást, tehát az adózó cselekedetének, egyedi élethelyzetének figyelembe vételét jelenti az eljárás során, törvényben meghatározott keretek között. Az alkalmazhatóságának első feltétele, hogy az adóhatóság csak a jogszabályban meghatározott keretek között és célból alkalmazhatja. A méltányosság nem az ügyintézés módjára utal, hanem az ügyfél számára pozitív, átlagtól eltérő tartalmú intézkedésére utal. Ennek keretében az adóhatóság mérsékelheti az adóterhetést, illetve fizetési könnyítést engedélyezhet a törvényben meghatározott feltételek esetén. A méltányosság alkalmazásának további feltétele, hogy az adóalany kérelmére indul, és a hatóságnak a méltányosság engedélyezésénél a kérelemben foglaltakból kell kiindulni. A méltányosság gyakorlati alkalmazhatóságát segítette egy korábbi jogi norma, a 7004/2000.(AEÉ8.) APEH irányelv. Ez megfogalmazta, hogy az adókötelezettség megszegése önmagában még nem zárja ki a méltányosság alkalmazásának lehetőségét, hiszen annak szükségszerűsége azért merült fel, mert az adózó valamely adókötelezettségét megszegte. A méltányosság engedélyezése az Art.

és a Ket. azon szabályaiból vezethető le, amelyek szerint a hatóság köteles eljárásában az eset összes körülményeit, így az adózó magatartását, az adóhiány nagyságát figyelembe venni. A méltányosság leggyakoribb módja a részletfizetési kötelezettség engedélyezése. Itt a hatóságnak azt kell mérlegelnie, hogy az adózó, illetve a vele együtt élő hozzátartozók megélhetését súlyosan veszélyezteti-e a büntetés befizetése. Jogi személy és szervezet esetében azt a körülményt kell megvizsgálni, hogy az általuk végzett gazdasági tevékenység véglegesen ellehetetlenül-e a szankció következtében.

8.8 Szerződések tartalom szerinti elbírálásának és az ügylet gazdasági eredménye szerinti elbírálásának elve

A polgári jog szerint a szerződéseket a felek saját akaratuk szerint közös megegyezéssel hozhatják létre és alakíthatják. Ezzel ellentétben az adójog cogens jellegű, tehát az adózók akaratától függetlenül, az állam egyoldalú döntése alapján jön létre. Mivel az eltérő típusú jogügyletekhez a jogalkotó eltérő adózási következményeket kapcsol, ezért kiemelkedően fontos a szerződések tartalmának meghatározása. A jogalkotó teljesen más jogkövetkezményeket fűz egy adásvételhez, mint a lízinghez, vagy említhető a fordított áfához kapcsolódó szerződések jogi sorsa is. Éppen ezért a közpénzek szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír a szerződő felek akaratának tényleges megismerése. Ezzel kapcsolatban megfogalmazható, hogy az adóhatóság a felek szándékának megismerésére törekedhet, de azt nem változtathatja, módosíthatja tetszése szerint, ha annak tartalma megegyezik a jogügylet tényleges jellegzetességeivel. A hatóság akkor avatkozhat be, ha a jogügylet tényleges gazdasági tartalma és annak a felek által meghatározott külső sajátosságai, elnevezése, formai jellegzetességei között ellentmondás tapasztalható. Az Alkotmánybíróság erre vonatkozóan kimondta, hogy színlelt szerződésnek minősül minden olyan szerződés, amely megjelenésében nem a valóságos szerződési tartalmat hordozza, vagyis a szerződés formai elemeiben eltér a felek valódi akaratától. Ezt a formai és tartalmi egységet az adóhivatal vizsgálhatja, és valós jogi jellegzetességei szerint minősítheti, és ehhez adójogi következményeket is kapcsolhat. Az adóigazgatási eljárási törvény azonban hozzáteszi, hogy az egyébként érvénytelenné váló jogügyleteknek is lehet adózási következménye, ha az kimutatható gazdasági eredményt realizált. Így tehát a jó erkölcsbe ütköző, vagy illegális cselekedeteknek is lehet adózási, adófizetési következménye, ahogy ezt a törvény 3. szakasza megfogalmazza. Az adófizetési kötelezettséget nem befolyásolja, hogy az adóköteles jövedelem bűncselekmény elkövetéséből, vagy egyébként tisztességtelen módon keletkezett. Ide tartozik az is, hogy a kapcsolt vállalkozások egymás közötti ügyleteikben is a valós és szokásos piaci árból kell kiindulniuk. Szokásos piaci árnak a

vizsgált időszakban az adott piacon más szereplők által, általában kért, illetve realizált ellenszolgáltatásból kell kiindulni, amit azonos, vagy hasonló termékért, szolgáltatásért kértek, illetve realizáltak. Abban az esetben, ha a felek úgy jártak el, ahogy más független piaci szereplőktől elvárható, akkor az adóhatóság nem köteles a köztük lévő ügyleti értéket módosítani. Ehhez az elvhez kapcsolódik az adóhatóságnak az a joga hogy, megítélje az adóalany rendeltetésszerű joggyakorlását az adózási cselekmény összes körülményének figyelembevételével, és ha szükséges az adó alapját becsléssel állapítsa meg.

8.9 Szakszerűség, hatékonyság, és közérthetőség elve

Ez az alapelv az Adam Smith által 1776-ban megfogalmazott klasszikus elvhez nyúl vissza amikor az eljárás lefolytatásával kapcsolatban formai követelményként határozza meg, hogy az a leggyorsabban lezárható legyen és az eljárásban résztvevőknek a lehető legkevesebb költséget okozza. Ide kapcsolódik egy új alapelv is, amely az adóhatóság kommunikációs nyelvezetével kapcsolatban az egyszerűség és a közérthetőség elvárását is megfogalmazza.

9. Képviselet az adójogban

A jogviszony egyik – aktív – alanya az adóhatóság, míg a másik oldalon a passzív adóalany, az adózó áll. Az eljárás során jogait és kötelezettségeit főszabályként az adózó személyesen gyakorolhatja. Az adózás rendjéről szóló törvény azonban lehetővé teszi, hogy az adózó képviselő útján járjon el. Magánszemélyek esetében a képviseleti jogot széles körre kiterjesztve értelmezi a jogalkotó. Az adózó helyett, törvényes képviselőjeként mások mellett eljárhat ügyvéd, adószakértő, adótanácsadó, könyvvizsgáló, de akár más nagykorú személy is, ha rendelkezik bizonyító erejű magánokiratba foglalt eseti megbízással, vagy meghatalmazással. Jogi személyt vagy jogi személyiséggel nem rendelkező egyéb szervezetet adóhatóság előtt nagykorú alkalmazottja, képviseleti joggal rendelkező személy, könyvelő, jogtanácsos is képviselheti. A képviseletet állandó meghatalmazással, vagy eseti megbízás alapján is el lehet látni.

9.1 Az önellenőrzési jog

Az önadózás rendszerében az adózónak joga van az önellenőrzésre, e jogával az adóalany a hatósági eljárás megindításáig élhet. Az *önrevízió* alkalmazásával az adóalany által megállapított, vagy megállapítani, bevallani elmulasztott adót, adóalapot, költségvetési támogatás adatait módosíthatja az erre a célra rendszeresített adóhivatali nyomtatványon. Az önellenőrzés hatósági elfogadásához a következő jogi feltételek együttes teljesítés szükséges:

adóhatósági ellenőrzés megindításáról még nem kézbesítették az értesítést az adóalanyak, az önellenőrzéshez szükséges nyomtatványt megfelelő módon kitöltötte, az adókülönbözetet meghatározta, önellenőrzési pótlékot kiszámította, valamint az adózási tényeket a társaság főkönyvébe rögzítették, és a megállapított köztartozás befizetése megtörtént. Az önellenőrzési jogi eszközeinek alkalmazása az elévülési időt megszakítja.

10. Az adókötelezettség elemei

Adókötelezettségnek nevezzük azokat az eljárási lépéseket, amelyet az adóalanyak a vállalkozási, vagy jövedelemszerző tevékenység megkezdésétől annak megszüntetéséig az adózás rendjéről szóló törvényben meghatározott módon meg kell tennie. Ezek teljesítése az adózótól aktív és folyamatos tevékenységet igényel, és ezek alkotják a közteherviselés alapját. Az adókötelezettség tartalmi célja, hogy az adóhatóság ellenőrző tevékenységéhez szükséges adathalmazt, információkat összegyűjtse, illetve az adatokat megőrizze. Az adókötelezettségek teljesítésével válik az adózó tevékenysége az adóhivatal számára láthatóvá, követhetővé, ellenőrizhetővé. Másként megfogalmazva ezek a kötelezettségek teszik lehetővé az adórendszer működését. Az adókötelezettségeket a következő főbb pontokban határozhatjuk meg. Ide tartozik a bejelentési, nyilatkozattételi, adó megállapítási, adóbevallási, adófizetési, adóelőleg fizetési, bizonylat kiállítási és megőrzési, nyilvántartás vezetési, adólevonási, adóbeszedési, bankszámlanyitási, törvénynek megfelelő fizetési feladatok teljesítését határozhatjuk meg.

10.1 Bejelentési kötelezettség

Az Art V. fejezetében találhatjuk az egyik legfontosabb adókötelezettség, a bejelentés részletszabályait. A gazdasági tevékenység legális folytatásának feltétele, hogy az adózó adószámmal, illetve a gazdasági tevékenység végzéséhez szükséges hatósági igazolással rendelkezzen. Ennek megszerzése érdekében az adózó köteles az adóhatóságnál bejelentkezni, és a törvényben meghatározott adatokat (név, lakóhely, gazdasági tevékenység formája, levelezési cím) megadni. Az adózó összesen több mint két tucat adatról köteles nyilatkozni a bejelentési űrlap kitöltésével. Az 1998-ban bevezetett és 2015-ben újraszabályozott egyablakos rendszer lényege, hogy az adózó csak egy helyre köteles benyújtani a kérelmét és adatait. Ezt követően az eljáró hatóságok online kapcsolatukon keresztül kötelesek tájékoztatni egymást. Ilyen rendszer működik a cégbírósági bejegyzésre kötelezettek, az egyéni vállalkozók, a törzskönyvi nyilvántartásra kötelezettek, az alapítványok és az egyesületek esetében. A tevékenységüket természetes személyként kezdő adózóknak bejelentkezési szándékukat egy formanyomtatványon az adóhatóság részére kell

megküldeniük. Az a magánszemély, aki munkaviszonyban, vagy megbízási jogviszonyban áll és ezekből szerzi jövedelmét, a személyi jövedelemadó bevallás benyújtásával tesz kötelezettségeinek eleget. Ezzel szemben azoknak a természetes személyeknek, akik vállalkozási tevékenységet folytatnak, szintén előzetes bejelentési kötelezettsége van, és tevékenységük megkezdése előtt kötelesek az adószámot megszerezni. A bejelentési kötelezettség részét képezi az is, hogy az adózók adókötelezettségüket érintő tények megváltozásáról 15 napon belül kötelesek tájékoztatni az adóhatóságot. Új, de az államháztartás szempontjából fontos bejelentkezési kötelezettséget jelent, hogy az elektronikus közúti árukísérő ellenőrzési rendszer NAV által működtetett elektronikus felületén a fuvarozóknak a szállítás megkezdése előtt a 3 tonnánál nagyobb súlyú szállítmányok esetében előzetesen felhasználónevet és jelszót kell igényelniük.

10.2 Nyilatkozattételi kötelezettség

A törvény 9. szakaszának a) pontjában a bejelentési kötelezettség mellett sorolja fel a *nyilatkozattételi* kötelezettséget. Ennek értelmében az adóhatóság az adózót, illetve az adózónak nem minősülő bármely magánszemélyt a vele szerződéses kapcsolatban állt, vagy álló, más adózóra vonatkozóan az adókötelezettségek teljesítésével kapcsolatban az ellenőrzés vagy más hatósági eljárások lefolytatása érdekében kötelezheti az általa ismert adatok, tények, körülmények átadására, közlésére. A nyilatkozattétel megtagadható abban az esetben, ha az adózó vagy magánszemély az eljárásban már tanúként sem vehetne részt, vagy egyébként jogában állna a tanúvallomást megtagadni. Ez a lehetőség a közeli családtagok számára áll fenn. A nyilatkozattételről az érintett adózót nem értesítik, a nyilatkozattételre kötelezett személyt az adóhatóságnak viszont kötelező tájékoztatnia jogairól, kötelezettségeiről. A nyilatkozatról jegyzőkönyv készül, amely a nyilatkozó adatait és aláírását is tartalmazza.

10.3 Az adó megállapítási kötelezettség

Az adózónak azt a kötelezettségét, hogy az általa fizetendő adót neki kell megállapítania, a törvény többféle módon szabályozza és teszi lehetővé. Az adó megállapítás történhet az önadózás rendszerében, továbbá a kifizető, és ma már szűk körben a munkáltató közreműködésével, adólevonással, vagy adóbeszedéssel. Ezen túlmenően az adóhatóság is közreműködhet e folyamatban, részben kivetéssel, részben az adó kiszabásával, illetve az utólagos adó megállapítással.

Az *önadózás* rendszerében az adót az adózónak saját magának kell megállapítania, bevallania és megfizetnie. Ez a kötelezettség vonatkozik a jogi személyiséggel rendelkező és egyéb szervezetekre is. A magyar rendszerben a központi adók tekintetében az önadózás

számít a főszabálynak. A helyi adók tekintetében a helyi iparüzési adó, a vállalkozások kommunális adója, és az idegenforgalmi adó működik az önadózás rendszerében. Az államháztartás helyi szintjén nem önbevalláson, hanem *kivetésen, kiszabáson* alapul az építményadó, a telekadó, a gépjárműadó, valamint a vagyonátruházási illetékek megállapítása. Ebben az esetben a helyi adóhatóság a rendelkezésére álló adatok alapján határozza meg a fizetendő adók pontos mértékét. Magánszemélyek esetében a személyi jövedelemadó megállapítása és bevallása három úton valósulhat meg. Első lehetőségként az adóbevallás elkészítése történhet *egyszerűsített bevallással*, amikor az adóalany az adóhatóságtól kéri adója megállapítását úgy, hogy az ehhez szükséges adatokat átadja az adóhivatalnak. Ennek az egyszerűsített formája a második lehetőség, amelyben az adózó *adónyilatkozattal* az adóhatóság közreműködésével teljesíti bevallási kötelezettségét. Harmadik lehetőségként az adózó vagy digitális formában, vagy az Szja *bevallás nyomtatvány formájának* kitöltésével adhatja be a bevallását. Az adó megállapítása az önadózáson kívül még történhet *adólevonással* is, amikor a munkáltató, kifizető, az általa teljesített kifizetéskor köteles a törvény által meghatározott adókat, járulékokat kiszámítani és levonni, és az adóhatóság számlájára azt átutalni. További lehetőségként említhető az *adóbeszedés*, amelynek segítségével az adó beszedésére kötelezett megállapítja és a fizetésre kötelezettől beszedi, és az adóhatósághoz eljuttatja az adókat, vagy befizeti az adót. Így történik az adó megfizetése a jövedéki adóknál. Utolsó lehetőségként említhető, hogy az adóhatóság az ellenőrzés eredményeképpen a nem helyesen bevallott adót módosíthatja, és azt *utólagosan* határozza meg.

10.4 Az adóbevallási kötelezettség

Az adóbevallási kötelezettség talán a kötelezettségek legfontosabb eleme, pontos teljesítése a hatékonyan és átláthatóan működő közpénzügyi rendszer alapfeltétele. Az adóbevallás az adó alapjának megállapításához, illetve az adókedvezmény igénybevételének jogszerűségéhez szükséges adatokat biztosíthatja. Az adóbevallás az adózónak a NAV által előírt tartalommal és formában megtett nyilatkozata. Az *adóbevallás* adónemenként, akár adózói típusonként eltérő módon készíthető el. A magyar személyi jövedelemadónál éves adóbevallás rendszere működik, és azt az adóévet követően május 20-ig kell benyújtani. Ezzel szemben a társaságok, vállalkozások által alkalmazott és fizetett áfa bevallása annak nominális nagyságától függően lehet havi, negyedéves, de akár évente egy alkalommal teljesítendő kötelezettség is. Az adózók nagy részénél az adóbevallást egy adóévre kell benyújtani, amely január 1-től december 31-ig tart, és egybeesik a naptári évvel. A

Magyarországon működő külföldi vállalatok ettől eltérő bevallási formát is választhatnak. A magyar rendszer ismeri a soron kívüli bevallás fogalmát is, amely a gazdasági társaságok felszámolásához, végelszámolásához, illetve egyéb működésüket érintő változashoz kapcsolódik. A benyújtott bevallások módosítására is lehetőséget ad a magyar jogszabály az önellenőrzés alkalmazásával. Az adózás rendjéről szóló törvény 32. §-a rendelkezik a helyi adók bevallásának szabályairól, amelyben meghatározza, hogy a társaságoknak, cégeknek, vállalkozásoknak a helyi iparüzési adóról az adóévet követő május 31-ig kell adóbevallást benyújtaniuk.

10.5 Az adó megfizetése

Az adót a törvényekben meghatározott módon és időben annak az adóalanynak kell megfizetnie, akit arra a *jogszabály kötelez*. Ha az adózó az esedékes adót nem fizette meg, és azt tőle nem lehet végrehajtani, de a jogviszonyba bevonható egy helytállásra kötelezett, akkor az adó megfizetésére határozattal az adózó örököse, a megajándékozott, a kezes, vagy az adózó jogutódja kötelezhető. A határozattal közölt adó megfizetési határideje az átvétel értesítését követő 15. nap. Egyéb esetekben az adót a törvény által előírt időpontokban kell megfizetni.

10.6 Az adóelőleg fizetési kötelezettség

Az államháztartás működése szempontjából kiemelkedően fontos a közbevételek folyamatos és tervezhető beszedése. Ennek egyik eszközeként működik az adóelőleg fizetése. Az *adóelőleget* az adófizetéshez hasonlóan önadózás útján teljesítik az adóalanyok. A törvény az adóelőleg fizetési kötelezettséget fizetési meghagyással is előírhatja. Az adóelőleg fizetésének mértéke vagy az adott évi bevételhez, jövedelemhez igazodik, vagy a báziselv alapján az előző évi bevétel nyeresége alapján határozzák meg. Éppen azért, mert az üzleti években a bekövetkezett veszteség és bevétel mértéke tekintetében jelentősen különbözhetnek, ezért teszi lehetővé a jogalkotó, hogy az adózó kérje a fizetendő adóelőlege módosítását. Az adóelőleget az adóalany akkor is megfizetheti, ha azt számára a törvény kifejezetten nem írja elő. Az évközben befizetett adóelőleget az adóbevallásban összesíteni kell és be kell számítani az adóalapot terhelő összesítendő adó összegébe.

10.7 Bizonylat kiállítási, megőrzési és könyvvezetési kötelezettség

Az adó- és számviteli törvényben meghatározott és a gazdasági tevékenység során alkalmazott *bizonylatok* típusait az Art. nem sorolja fel tételesen, és az adókötelezettség pontos tartalmi elemeit sem határozza meg. Az Art. azt fogalmazza meg általános módon, hogy a bizonylatokat úgy kell kiállítani, illetve vezetni – ide értve az elektronikus

adatrendszereket is –, hogy az adó alapjának, összegének, az adómentességek és kedvezmények alkalmazásának, és ezek megfizetésének és pontos meghatározásának az ellenőrzésére alkalmasak legyenek. A társaságok és a természetes személyek nyilvántartási rendszereit úgy kell vezetni, hogy azok az alkalmazott bizonylatokon (számlák, szerződések, banki kivonatok) alapuljanak. A törvény meghatározza, hogy ezeket a nyilvántartásokat adónemenként teljes körűen, tehát kivételek és levonások nélkül, bruttó módon tartalmazzák, és kitűnjön az adott időszakra vonatkozó bevallott adó, befizetett adóelőleg mértéke és a nyilvántartási rendszer a bizonylatok ellenőrzésére is lehetőséget adjon. Az adóigazgatási ellenőrzés alapja a bizonylat, ami a Számviteli törvény szerint a gazdálkodó, illetve a gazdasági partnerek által készített és kiállított okmány, függetlenül annak nyomdai előállítás módjától. Fontos az is, hogy a bizonylat a gazdasági esemény számviteli nyilvántartása céljából bevezetett tartalmi, és formai szabályoknak megfeleljen. Minden gazdasági eseményről bizonylatot kell kiállítani. Ezeket a bizonylatokat az adóhatósághoz bejelentett helyen az elévülés idejéig meg kell őrizni. Ez a kötelezettség mind az adóalanyt, a munkáltatót, a kifizetőt és ezek jogutódjait is terheli. Az eddigiekkel szemben a könyvvezetési kötelezettség az adózó által végzett aktív tevékenység, amelynek során a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó eseményeket a 2000. C. számviteli törvényben rögzített szabályok szerint folyamatosan végez, és az üzleti év végén lezár és összesít.

10.8 Az adatszolgáltatási kötelezettség

Az adatszolgáltatási kötelezettség célja, hogy rávegye az adózókat arra, hogy minden, az adózási folyamatban szerepet játszó, fontos információt megosszanak az adóhatósággal, és az létrehozza a munkáját segítő információs bázist, a tudomására jutott adatokat nyilvántartva és megőrizve. Ezeket az adatbázisokat csak állami szerv kezelheti és használhatja, de az adóhatóság hivatalból más állami szervezet ezt köteles megosztani. Az adatszolgáltatásra kötelezettek köre igen széles. Az adatszolgáltatási kötelezettség folyamatosan kötelezi az adózókat, és nem szükséges hozzá az adóhivatal egyedi felhívása. Az Art. adatszolgáltatásra kötelezi többek között a kifizetőket, a munkáltatókat, a pénzügyintézeteket, a földhivatalt, a társadalombiztosítás szerveit és az önkormányzati adóhatóságot. Az EU-s csatlakozásunk után a vonatkozó európai uniós irányelveknek megfelelően az adóalanyok adatszolgáltatási kötelezettségét kibővítették. Az adózók, illetve a kifizetők, munkáltatók, megbízók a más tagállamban végrehajtott gazdasági tevékenységről is szolgáltatnak információt a hazai adóhatóságnak. Így a magyar állampolgárok külföldön végrehajtott pénzügyi befektetéseiről,

bankszámlanyitására, osztalék megszerzéséről a külföldi kifizetőknél, pénzintézeteknek, adóhatóságoknak is van azonnali adatszolgáltatási kötelezettsége keletkezik.

10.9 Pénzforgalmi és számlanyitási kötelezettség

A pénzforgalmi és számlanyitási kötelezettség az adózás rendjéről szóló törvény 2003-as hatályba lépése után került az adókötelezettségek közé. E kötelezettség lényege, hogy a belföldi jogi személyeknek, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságoknak az áfa alany magánszemélyeknek (pl. egyéni vállalkozók) legalább egy belföldi pénzforgalmi számlával kell rendelkezniük. Ezt a bankszámlát a tevékenységük megkezdésekor kell megnyitniuk és folyamatosan működtetniük kell. E rendelkezés célja részben az ellenőrizhetőség, a cégek átlátható működésének kikényszerítése és a feketegazdaság elleni küzdelem.

11. Az adózók minősítése

Lényeges változást hozott az adóhatóság munkájában és az adózókkal való kapcsolattartásban, hogy 2016. január 1-jétől hatályba lépett az adózói minősítésről szóló objektív szempontokat meghatározó új szabály. A jogalkotó az adózókat adózással kapcsolatos múltbéli tevékenységük alapján három kategóriába sorolta; megbízható adós, átlagos adós, kockázatos adós. Ez az adóhatóság által meghatározott adózói státusz szorosan kapcsolódik az adóalanyokhoz, így pl. a vállalatok összeolvadásakor a létrejövő új cég csak akkor kaphatja meg a megbízható besorolást, ha az összeolvadás előtt mindegyik cég az volt. Különválás, kiválás esetén az adózói besorolást az új cégek viszik magukkal.

11.1 Megbízható adós

Megbízható adósnak az minősülhet, aki legalább három éve folyamatosan működik, és öt adóéven belül az adóteljesítményének 3%-át meghaladó adóhiánya nem volt, továbbá öt éven belül végrehajtást, felszámolást, csődeljárást nem indítottak ellene, és 500.000 Ft-ot meghaladó adótartozást nem halmozott fel. Ezen túlmenően feltétel az is, hogy az adószámát nem függesztették fel, nem állt, illetve nem áll törlési eljárás alatt, nem kapott a hatóságtól jelentős mulasztási bírságot, és nem állt fokozott adóhatósági felügyelet alatt. A törvény pontosan meghatározza azokat az adóeljárési kedvezményeket, előnyöket is, amelyek a megbízható adós státuszát megszerző adóalanyokat megilletik. Az ide sorolt adózók a visszaigényelt áfát 2017-től 45 napon belül, 2018-tól 30 napon belül visszakapják, és bírságkedvezmény is megilleti őket, késelelem esetén az első alkalommal csak az elmaradt

cselekmény pótlására szólítják fel őket és nem kapnak bírságot, illetve a velük szemben indított ellenőrzéseket 180 napon belül lezárják.

11.2 Kockázatos adós

A megbízható adóssal szemben azoknak az adóalanyoknak az esetében, akik nagy összegű adótartozást halmoztak fel (magánszemélyeknél minimum 10, más adózóknál minimum 100 millió Ft), vagy nagy összegű adóhiányt tárnak fel náluk, vagy be nem jelentett alkalmazottat foglalkoztatnak, vagy az üzletüket egy éven belül ismételten az adóhivatal bezárásra kötelezi, azok kockázatos adósnak minősülnek. Ehhez a státuszhoz jelentős adóigazgatási következmények kapcsolódnak. Az őket vizsgáló adóigazgatási eljárás határideje 60 nappal hosszabb lehet, a velük szemben megállapított késedelmi kamat elérheti a jegybanki alapkamat 5-szörösét, továbbá az esetleges adóbírságuk a törvény által előírt felső határ felénél nem lehet kevesebb. Végül a mulasztási bírság felső határa a törvény által meghatározott mértéket 50%-kal meghaladhatja.

17. A személyi jövedelemadó

17.1 A személyi jövedelemadó fogalma

Személyi jövedelemadónak nevezzük azt az állami elvonási típust, amely a magánszemélyek gazdasági aktivitásának eredményeként megszerzett jövedelmet, vagyont terheli és közvetlen központi, adóként a központi költségvetésbe folyik be. A személyi jövedelemadó mértékének megállapításában jelenleg Magyarországon az Alaptörvény által megfogalmazott gazdaságban való részvétel az irányadó. Ez az elvonás terhel minden olyan bevételt, amely az adóévben a természetes személy fizikai vagy szellemi tevékenységéből, vagyonának hasznosításából, aktív vagy passzív tevékenységének eredményeként jön létre. Magyarországon jelenleg a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény szabályozza e jogterületet.

17.2 A magyar személyi jövedelemadó törvény jellemző sajátosságai

A magyar szabályozás legfontosabb sajátossága, hogy *személyi jellegű*, tehát alapvetően a természetes személyekre vonatkozik. Ez azonban nem jelenti azt, hogy Magyarországon a természetes személyek kizárólag e törvény szabályai szerint fizethetnek adót. A vállalkozó magánszemélyek adókötelezettségük teljesítése érdekében jogszerűen választhatják az egyszerűsített vállalkozói adót, a tételes adózást, illetve az egyszerűsített közteherviselési hozzájárulást is.

Második jellemzője a hatályos magyar rendszernek, hogy *általános*, hiszen minden természetes személyre kiterjed, aki adóköteles bevétellel rendelkezik. A törvény taxatív

felsorolja azokat a bevétel típusokat, amelyek mentesülnek az adófizetési kötelezettség alól. A hatályos törvény fontos jellegzetessége, hogy 2011 óta az *arányos* közteherviselést kívánja megvalósítani, tehát egyetlen kulccsal adóztatja az eltérő nagyságú jövedelmeket, ennél fogva az adófizetés *bevétel- és jövedelemarányossá* vált. Fontos az is, hogy a magyar szabályozás családi jellegű adót vezetett be. Nem összevont, a szülők jövedelmét együttesen terhelő családi adórendszer jött létre, hanem olyan típusú, amely az adóteher megállapításánál figyelembe veszi az az egyének adóbevallásában az eltartottak számát. A jogi norma e sajátossága az Alaptörvény XXX. cikkéből fakad, amely előírja, hogy a gyermeket nevelő adózók esetében a gyermeknevelés költségeinek figyelembevételével kell meghatározni a közös szükségletekhez való egyéni hozzájárulás mértékét.

A személyi jövedelemadó *központi* adó, amely a központi költségvetésbe folyik be, és más adókhoz hasonlóan a NAV szedi be és ellenőrzi az adókötelezettség teljesítését. Magyarországon 2011-ig az önkormányzatok is szerepet játszottak a személyi jövedelemadóztatásban, mert annak egy része átengedett bevételként visszakerült azokhoz a helyi önkormányzatokhoz, ahol az adóalany állandóan tartózkodott. Ez a rendszer ma már nem működik, de korábban sem jelentette azt, hogy az adó mértékének megállapításában vagy beszedésében, ellenőrzésében a helyi önkormányzat részt vehetett. További jellegzetessége a magyar szabályozásnak, hogy *több csatornán kedvezményez*. Ez azt jelenti, hogy a jogalkotó által meghatározott társadalmi-gazdasági célokat megvalósító adókedvezmények az adóalanyok többféle szubjektív jellegzetességéhez kapcsolódhatnak. Ilyennek tekinthető a népesség növekedését támogató, gyermekvállalást segítő adókedvezmény, vagy a természetes személyek gazdasági aktivitását segítő östermelői kedvezmény, vagy a súlyosan fogyatékos személyek számára nyújtott kedvezmény, vagy a lakossági hosszú távú megtakarításokat ösztönző, tartós befektetési számlához kapcsolódó adókedvezmény is említhető sok más mellett.

17.3 A személyi jövedelemadóról szóló törvény hatálya

A törvény hatálya a magánszemélyekre, jövedelmükre, és a jövedelemszerző tevékenységgel összefüggő adókötelezettségükre terjed ki. A magánszemélyek megfogalmazás alatt kizárólag az adóköteles jövedelemmel rendelkező, bevételszerző természetes személyeket kell érteni. Ennek alapján az adó alanyává nem válhat bármely személy, csak kizárólag az, akinek adókötelezettsége, adóköteles jövedelme, bevétele van. Azok az adóalanyok, akik csak adómentes jövedelemmel rendelkeznek, mint pl. a nyugdíj, amely jelenleg Magyarországon nem adóköteles bevétel, nem válnak a törvény alanyává. Az

adóalanyok közé tartozik azonban a kifizető, a munkáltató, és mindazok a természetes és jogi személyek, akikre vonatkozóan az személyi jövedelemadóról, vagy az adózás rendjéről szóló törvény adókötelezettség valamely elemének teljesítését határozza meg. Így tehát áttételesen jogi személyre vonatkozóan is megállapítja adókötelezettséget az szja törvény. A kifizetőnek, munkáltatónak az adókötelezettsége kiterjed az adóalany jövedelmének megszerzéséhez kapcsolódó adóelőleg fizetésre, és más adózáshoz kapcsolódó jogügyletekre is.

17.4 Személyi hatály

A törvény személyi hatályának rendelkezései kijelölik azt az alanyi kört, akiknek a jövedelemszerzése esetén e jogszabályt kell alkalmazni. A személyi jövedelemadó törvény alanya az a természetes személy, aki bevételszerző tevékenységet folytat, vagy olyan egyszeri jogügyletet hajt végre, amelynek következtében adóköteles jövedelme keletkezik. Az adókötelezettsége a jövedelemszerző tevékenység megkezdésének napján, tehát a jogviszony létrejöttkor kezdődik. E jogviszony nagyon gyakran kapcsolódik munkajogi, vagy megbízási jogviszonyhoz, vagy más, polgári jogi aktusokhoz. Ezek hiányában legális jövedelemszerző tevékenység sem képzelhető el. A törvény az adóalanyokra vonatkozóan korlátozott és korlátlan adókötelezettségét állapítja meg. A belföldi illetőségű magánszemélyek összes belföldön megszerzett jövedelme, illetve a külföldről megszerzett jövedelme után **korlátlan** adókötelezettség terheli. *Korlátozott* az adókötelezettsége a külföldi adóilletőséggel rendelkezőknek, a belföldről származó jövedelmük után. Az adóilletőség jelöli ki a korlátozott és a korlátlan adókötelezettség érvényesülését, amely fogalom nem azonos az illetékességgel. Az *adóilletőség* azt jelenti, hogy az adóalany belföldön 183+1 napot eltöltve a magyar adóigazgatás alanyává válik, és adókötelezettség vele szemben korlátlanul érvényesül. Másként megfogalmazva magyar adózónak minősül. Az adóalany, aki 184 napot külföldön tartózkodik, megszerezheti más ország adóilletőségét, és ezáltal magyar szempontból korlátozott adókötelezettsége marad. Az ő esetükben a belföldről származó jövedelem kifizetését megelőzően a kifizetőnek, munkáltatóknak, vállalkozóknak vizsgálniuk kell az adójogi státuszát. A 184 napos szabály érvényesülésénél a ki és beutazás napját is figyelembe kell venni. *Külföldi* adóilletőségű magánszemély belföldön akkor köteles adót fizetni, és az adókötelezettség elemeinek Magyarországon eleget tenni, ha van olyan jövedelme, bevétele, ami innen származik, és ez a vagyonnövekedés nemzetközi szerződés, nemzetközi adóegyezmény, vagy viszonyosság alapján Magyarországon válik adókötelessé. A nemzetközi szerződések általános alapelveket határoznak meg ezekre az esetekre. Ingatlanok esetében főszabályként azok értékesítéséből, hasznosításából származó bevétel mindig az ingatlan

fekvése szerinti országban lesz adóköteles. A kifizetőknek tehát nem csupán az adóilletőséget, hanem a jogi hátteret is vizsgálniuk kell, megállapítva, hogy az adott jövedelem adóztatása a nemzetközi egyezmények alapján lehetséges-e belföldön. Azoknál a *belföldi* illetőségű természetes személyeknél, akik külföldről jövedelmet szereznek úgy, hogy megőrzik adóilletőségüket, az eljárás a következő. A külföldön szerzett jövedelem, bevétel esetében főszabályként, mivel a magyar természetes személyek világjövedelme adóköteles, Magyarországon is megjelenhet adófizetési kötelezettség. A külföldön megfizetett adóelőleget az adózó a külföldi adóhatóság igazolása alapján az adóbevallásában szerepeltetheti, és a külföldön megszerzett és a belföldről származó jövedelem összesítése után beszámíthatja. Adófizetési kötelezettsége akkor keletkezik, ha a külföldön megszerzett bevételt Magyarországon nagyobb adó terhelné, mint az általa külföldön megfizetett adóelőleg. Másként megfogalmazva a külföldön megszerzett jövedelem után az adóelőleg beszámítására van lehetősége a magyarországi adózónak.

A törvény személyi hatálya kiterjed a bevételt elérő magánszemélyekre abban az esetben is, ha jövedelemszerző tevékenységét egyéni vállalkozóként, vagy egyéni céggént végzi. A törvény személyi hatálya kiterjed azokra az alanyokra is, mint a már említett kifizető, munkáltató, akiktől a magánszemély jövedelmet szerez, és ezzel kapcsolatban a törvény számukra adókötelezettségek teljesítését írja elő.

17.6 Időbeli hatály

A személyi jövedelemadórendszerében az időbeli hatály meghatározásának abban van szerepe, hogy megállapítható legyen az az időpont, amikor a megszerzett jövedelemre vonatkozóan a törvény szabályait az adóelőleg, vagy adófizetési kötelezettséget teljesíteni kell. Általános, jogállami alapelvként határozható meg a *visszamenőleges jogalkalmazás tilalma*, amelynek a természetes személyek adózásában is érvényesülnie kell. Ennek megfelelően a természetes személyek jogügyleteire vonatkozóan is kizárólag a jogszabály, illetve egyes változtatásainak hatályba lépését követően lehet alkalmazni. Ezt az elvet figyelmen kívül hagyó törekvéseknek szabott gátat a strassbourg-i Emberi Jogok Európai Bíróságának elmarasztaló döntése. Ebben megtiltotta a Magyar Állam számára annak a szabálynak az alkalmazását, hogy a természetes személyek 2 millió forintnál nagyobb végkielégítéseket visszamenőleges hatállyal 98%-os adókulccsal terhelje.

A törvény időbeli hatályának szempontjából a jövedelem megszerzésének van jelentősége. Ennek időpontja általában az a nap, amelyen a magánszemély a pénzben kifizetett bevételhez hozzájut, vagy az a rendelkezésére áll. Más vagyoni értékkel bíró

bevételi formáknál (részvény, gépjárműhasználat, ingók ajándékozása) a birtokbavétel napja válik irányadóvá. Pénzbevétel banki átutalásánál a banki jóváírás időpontja jelöli ki a megszerzés időpontját. Az adózás tekintetében az éves adóbevallásnak van jelentősége, ami azt jelenti, hogy az adóalany az előző naptári év, adóév összes jövedelméről kell számot adnia. Ez azt jelenti, hogy minden, az adóévben megszerzett jövedelemről bevallást kell készíteni, és csak néhány esetben lépi át az éves bevallás időkeretét. Erre a kivételes helyzetre említhető példaként a végkielégítés, vagy a 13. havi bér elszámolásának szabályai.

17.7 Területi hatály

A személyi jövedelemadóztatás rendszerében fontossággal bír a jövedelemszerzés helye, mert ez befolyásolhatja az adókötelezettség teljesítését. Abban az esetben ugyanis, ha a jövedelem külföldről származik, nem feltétlenül lesz Magyarországon adóköteles. Belföldről származónak tekinthetjük a jövedelmet abban az esetben, ha belföldi munkáltatótól, megbízótól származik, vagy a természetes személy belföldi tevékenységéből, belföldi vagyonából származik. A munkáltató, megbízó akkor számít belföldinek, ha az adott országban székhellyel, telephellyel rendelkezik, vagy egyébként belföldi illetőségű magánszemélynek minősül. A jelenlegi szabályok alapján belföldnek Magyarországot kell értenünk, és nem az EU-t, és az adózás szempontjából ide tartozik a vámszabad terület is. Külföldről származónak tekintjük azt a jövedelmet, ami külföldi illetőségű munkáltatótól, megbízótól, vagy külföldön végzett tevékenységből, illetve külföldi vagyonból származik.

17.8 A személyi jövedelemadó törvény alapfogalmai

A következő szakaszban a törvény megértése és működése szempontjából legfontosabb alapfogalmakat tekintjük át, a személyi jövedelemadó törvény 4. §-ából kiindulva.

17.9 A bevétel fogalma

Bevételnek nevezzük az adóévben bármely formában, vagy módon, mástól, a tevékenység ellenértékeként, vagy más jogcímen kapott, illetve megszerzett vagyoni értéket. Minden, az adóalany által az adóévben megszerzett vagyoni érték adóalap növelő bevételnek számít, kivéve, ha a törvény kifejezetten nem fogalmaz meg ezzel ellentétes megállapítást. Bevételnek minősül a készpénz, a pénzügyi jóváírás, a kifizető, munkáltató által a magánszemély helyett teljesítendő kiadás, átvállalt, vagy elengedett tartozás, ingatlan, ingó, vagyoni értékű jog tulajdonának vagy használatának átengedése, értékpapír átadása. A magánszemély a jövedelem megállapítása érdekében a nem készpénzben, vagy valutában kapott bevételt Magyarországon forintban köteles figyelembe venni.

A bevétel fogalmának központi eleme, hogy azt kizárólag mástól lehet megszerezni, és annak kimutatható, jogilag és számszakilag megragadható értékkel kell rendelkeznie. A tényleges, a piaci árral megegyező, az adózásnál figyelembe vehető érték meghatározása az adóalany kötelezettsége. A bevétel konkrét összegének kiszámításakor figyelembe kell venni a bevételnek nem számító tételeket is, mert azok nem növelik az adóalapot, és nem terheli őket adófizetési kötelezettség. A személyi jövedelemadó törvény tételesen meghatározza azokat a jövedelemszerzési jogcímeket és módokat, amelyek esetében a megszerzett vagyoni értéket nem kell bevételnek tekinteni, és így adót sem kell utánuk fizetni, nem kerülnek be az adóalapba, és azokat bevallani sem kell. Ilyennek minősül az adóhivatal által visszatérített adó, adóelőleg, a szociális támogatások nagy része (anyasági támogatás, nevelési ellátás) az adózó által felvett kölcsön, hitel, illetve a részére visszafizetett kölcsön, valamint az öröklés a törvényben meghatározott értékig és feltételek alapján.

17.10 A költség fogalma

A költség fogalmának meghatározása és a bevételekkel szembeni beszámítása a személyi jövedelemadó fizetők nagy részét közvetlenül érintheti, kivéve az alkalmazottakat, akik a költségelszámolás eszközével nem élhetnek. Azoknál a magánszemélyeknél, akik önálló tevékenységből, vagy különadózó jövedelemből, vagy egyéni vállalkozásból szereznek jövedelmet, fontos a költségek pontos meghatározása. A természetes személyek nagy része élete során nem válik vállalkozóvá, de ennek ellenére találkozhat a költség fogalmával. Így, ha értékesíti lakását, bérbe adhatja ingatlanjait, munkaviszonya mellett önálló tevékenységet folytathat, ezért mindenki számára fontos, hogy megismerje a költség fogalmát és az adózásban betöltött szerepét.

Költségnek nevezzük a bevételszerző tevékenységgel közvetlenül összefüggő, kizárólag az üzleti tevékenység folytatásához, tehát a bevétel megszerzése érdekében felmerülő és az adóévben ténylegesen kifizetett és szabályszerűen igazolt kiadásokat, amelyeket más szóval üzleti ráfordításnak is nevezhetünk. A definíció első elemének tartalmi része, hogy kizárólag a bevételszerző tevékenységgel összefüggő kiadásokat lehet és szabad elszámolni. Az adóalanyának itt a magáncélú ráfordításaitól kell különválasztania az üzleti kiadásait. A költség meghatározásának további jellegzetessége, hogy a jogalkotó meghatározta azoknak a dokumentumoknak a körét, amelyekkel elszámolás történhet. Ilyen dokumentum lehet a számla, a szerződés, a nyugta, ami az adóévhez és a bevételszerzéshez kapcsolódik. Nem minősül költségnek, és így le sem vonható, és legálisan el sem számolható az a tétel, amelyet az adózó személyes vagy családi szükségletei érdekében használt fel akár részben, vagy

egészben. Nem számolható el üzleti költségként az a kiadás sem, amelyet a büntető törvényben meghatározott vesztegetés, vagy befolyással üzérkedés bűncselekményének elkövetéséhez használtak fel. Az üzleti költség elszámolására jelenleg két módszer alkalmazható. Az adóalany a költségeit elszámolhatja *tételesen*, ami azt jelenti, hogy az adóévben összegyűjti és megőrzi az általa vásárolt árut, szolgáltatást igazoló számlákat, szerződéseket. Ezek értékét összesíti, és a számított összeg adja az összköltséget, amit a bevétel megszerzésével szemben figyelembe vehet. A tételes költségelszámolásnál érvényesül az az alapelv, hogy az igazolt ráfordításokat csak egy alkalommal, és legfeljebb az éves árbevétel értékéig veheti figyelembe az adózó. Másik megoldásként alkalmazhatja a törvény által meghatározott *költségátalány* elszámolási módot. Ezt másként törvény által *diktált költséghányadnak* is nevezik. Ennek mértéke jelenleg 10%. Ebben az esetben az adózó nem az általa vásárolt termékek, szolgáltatások tényleges értékét veszi figyelembe a költséglevonásnál, hanem a törvény által meghatározott vélelem alapján a bevétel 10%-át tekinti költségnek és azt vonhatja le a bevételéből, amikor az adóalapot kiszámolja.

17.11 A jövedelem fogalma

A természetes személyek adózásának központi fogalma a jövedelem. A magyar rendszerben a jövedelmet hármass megközelítésben határozhatjuk meg. Az első és általános fogalomként *jövedelemnek* nevezzük az adóalany által az adóévben bármilyen címen és formában megszerzett bevétel egészét. Ebben az esetben a bevétel egésze egyenlő a jövedelemmel. Ez a megközelítési mód az alkalmazottakra, a nem önálló tevékenységet végzőkre jellemző, akiknél láttuk, hogy nem vehetnek igénybe semmilyen költségleírási technikát. A jogalkotó abból indul ki, hogy az alkalmazotknál a jövedelem megszerzése érdekében nem jelennek meg a ráfordítások, az adózó itt úgy szerzi meg a jövedelmét, hogy annak jogi és gazdasági feltételeit a munkáltató teremti meg. A jövedelem létrejöttének alapfeltétele egy munkajogi, vagy vállalkozói, illetve megbízási szerződés. Ennél a jövedelemtípusnál minden bevétel növeli az adóalapot és adóköteles, a költségek levonása nélkül. Ebben az esetben:

$$\text{Jövedelem} = \text{Bevétel egésze}$$

A jövedelem meghatározásának másik módja szerint az adózó az adóévben megszerzett *bevételéből költségeket* vonhat le. Itt a jövedelem egyenlő lesz a megszerzett bevétel és a levont költség különbözetével. A költségelszámolás lehet tételesen igazolt, és lehet törvény által meghatározott hányad is. A jövedelemszámításnak ezt a módját azok alkalmazhatják, akik valamilyen típusú önálló, saját néven és kockázatra, saját eszközzel végeznek

tevékenységet, amiből adóköteles jövedelmük származik. Ilyennek tekinthető a vállalkozói működés, de az alkalmazottak munkaviszonya mellett végzett önálló tevékenysége is, függetlenül attól, hogy az milyen jogcímen jön létre. Egy gimnáziumi tanár is végezhet önálló tevékenységet, óraadással, felkészítéssel, korrepetálással, vagy egyéb szakértő tevékenységgel. Ezek az adózók bevételeikkel szemben a jövedelem megszerzése érdekében kifizetett ráfordításaikat figyelembe vehetik. Ezáltal csökken az adóalapjuk és csökken az adófizetési kötelezettségük is. Ezesetben:

$$\text{Jövedelem} = \text{Bevétel} - \text{Költség}$$

A jövedelem meghatározásának harmadik útja az, amikor az adózó jövedelmének kiszámításánál költségként a megszerzett bevételének *törvény által meghatározott hányadát* veszi figyelembe ráfordításként. Ebben az esetben a figyelembe vehető költségek tételes elszámolása hiányzik, így a bevétel egy törvény által meghatározott hányada képezi a költségelszámolás alapját. Erre azokban az esetekben kerülhet sor, ha a bevételszerzés alapját képező jogügylet, pl. egy ingatlan értékesítésekor a szerzés kori érték meghatározása bizonylatok hiányában lehetetlenné válik. Éppen ennek érdekében határozta meg a jogalkotó a 25%-os költséghányadot, amely nem igényel további bizonyítást, hanem hatósági vélelemként segíti az adózó ráfordításainak meghatározását. Ez alapján:

$$\text{Jövedelem} = \text{Bevétel} / \text{Törvény által meghatározott Hányad}$$

17.12 Az adó mértéke

A magyar személyi jövedelemadó rendszerébe 2011-től vezették be az egykulcsos, 16%-os adót, amelynek mértéke 2016. január 1-jétől további 1%-kal csökkent és jelenleg az adóalap 15%-át vonja el. Ez az adókulcs minden jövedelemre, így az összevonandó és különadózó jövedelmekre is egységesen jelenik meg. Az egykulcsos, vagy arányos adórendszernek nagy előny, hogy az adóelőleg megfizetésével, ami megegyezik a ténylegesen fizetendő adó mértékével, az adóalanyok évközben teljesítik a költségvetés számára a teljes adófizetési kötelezettségüket. Az adóbevallás elkészítésekor csupán az adóelőleg és bevétel típusok együttes figyelembevételére és ellenőrzésére van szükség.

17.13 Az Önadózás

A személyi jövedelemadó törvény alapján adózó természetes személyeknek nemcsak e törvényt, de az adózás rendjéről szóló törvény szabályait is figyelembe kell venniük. E két jogi norma határozza meg az *önadózás* rendszerében a tennivalókat. Ennek alapján az önadózó a bejelentési, iratmegőrzési, adóelőleg fizetési kötelezettségének önmaga tesz eleget. Minden adóalanynak az adóévet követően el kell készítenie az adóbevallását, amelyhez össze

kell gyűjtenie a jövedelemigazolásokot, és a kifizetők nyilatkozatait, valamint az igazolásokat az adóelőleg befizetéséről. A dokumentumok segítségével az adózó megbizonyosodhat arról is, hogy a munkáltatója, kifizetői teljesítették-e a NAV felé adókötelezettségüket. Az adózó kötelezettségei közé tartozik az is, hogy eldöntse, hogy az adóbevallást önállóan, a munkáltatója, vagy az adóhivatal segítségével készítse el. Ha a munkáltatóját vagy az adóhivatalt vonja be az adóbevallás kitöltéséhez, akkor az ehhez szükséges nyilatkozatokat határidőre meg kell tennie.

Az adózó legfontosabb feladata, hogy a bevallásában minden összevont adóalapba tartozó jövedelmét bevallja, és ezt egészítse ki azokkal a külön adózó jövedelmekkel, amelyekről ebben a formában kell számot adnia. Kötelessége az is, hogy kiszámolja a fizetendő adót, és ha kevesebbet fizetett be év közben adóelőleg formájában, mint a teljes adókötelezettség, akkor be kell fizetnie az adókülönbötet. Ha többet fizetett be évközben, mint a tényleges adókötelezettsége, akkor visszaigénylő pozícióba kerül, amelyről értesítenie kell az adóhatóságot. Végezetül át kell tekintenie az igénybe vett adókedvezményeket, össze kell gyűjtenie az igazolásukhoz szükséges dokumentumokat, és igénybevitelükről a következő adóévben is tájékoztatni kell a kifizetőket.

17.14 Adóbevallás elkészítése a NAV segítségével

Munkáltatói közreműködés hiányában azok az adóalanyok, akik nem képesek az önadózás feltételei szerint önállóan elkészíteni adóbevallásukat, a törvény által meghatározott keretek között számíthatnak a NAV segítségére. Azok az adózók élhetnek azzal a lehetőséggel, akik alacsony jövedelemmel rendelkeznek, bevételük egyetlen forrásból származik, egyszerű adózási helyzetben vannak, tehát pl. nem élnek az adóvisszaigénylés lehetőségével, Magyarországon 2015-ben több mint 400.000-en használták ki a NAV által felkínált lehetőségeket. Az adózó a NAV közreműködésének két fajtája közül választhat. Az első lehetőség az *adónyilatkozat*, a másik pedig az egyszerűsített bevallás elkészítése. Az adónyilatkozat választásának feltétele, hogy a magánszemély az adóévben csak olyan jövedelemmel rendelkezzen, amelyben a kifizető, munkáltató, megbízó a teljes adótartalmat adóelőleg formájában levonta, és ezért az adóalanyok sem adóvisszaigénylő, sem pótlólagos befizetési kötelezettsége nincs. A lehetőség igénybevétele technikailag úgy történik, hogy az adózó az erre rendszeresített nyomtatványon összegzés nyújt be a megszerzett jövedelméről, a megszerzett adóról és a levont adóelőlegről. A NAV ilyen típusú segítségét nem választhatja az egyéni vállalkozó és az őstermelő.

Ettől eltérően az *egyszerűsített bevallás* során a NAV segítséget nyújt az adóbevallás elkészítéséhez. A magánszemély ezt a formát akkor választhatja, ha minden jövedelme kifizetőtől, munkáltatótól származik, de a külön adózó jövedelmek adóéven belüli megszerzése sem zárja ki e lehetőséget. Az adóhivatal a magánszemély nyilatkozatai és a munkáltatók és a kifizetők által benyújtott kontrolladatok ellenőrzése alapján elkészíti az adóbevallás tervezetét, amelyet az adózó számára megküld. Az adóalany azt elfogadhatja, vagy kijavíthatja.

Felhasznált irodalom

- Ádám Antal: A magyar Alkotmányból hiányzó alapértékekről. Közjogi Szemle 2009. 1. sz.
- Ádám Antal: A poszt demokráciáról, mint a poszt modernitás különös változatáról. Jura 2012. 1. sz.
- Ádám Antal: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris, Budapest 1998
- Agapitos and Mavraganis: 1995 Tax Evasion: The Case of Greece Bulletin of IBFD XII
- Bakos P. – Bíró A. – Elek P. – Scharle Á.: A magyar adórendszer hatékonysága. Közpénzügyi füzetek 21. ELTE TATK, 2008. április
- Berend T. – Szuhai Miklós: A tőkés gazdaság története Magyarországon 1848-1944. Kossuth Könyvkiadó, Budapest 1975
- Bódig Mátyás: Természetjog és pozitívizmus. Fejezetek a jogbölcseleti gondolkodás történetéből. Miskolc 1990
- Brother Layman: Az offshore halála. Budapest 2011
- Bujalos István: Igazságosság Amerikában. Esély 2005. 3. sz.
- Caroll J., S.: How Taxpayers Think about their taxes Why People...
- Carragata J.: 1998. The Economic and Compliance Consequences of Taxation. Melbourne
- Clement Endresen – Taxation and the European Convention – Intertax, 2017 August/September, 508. o.
- Crossing The Tax avoidance Line: Distortion and Disproportion – New Zealand Journal Of Taxation Law And Policy, 2017 March, 132. o.
- Csaba Lentner – The Taxonomy of Success – Review of a Book by György Matolcsy
- Cserne Péter: A közteherviselés. 2009. október. Selected Works, http://works.bepress.com/peter*cserne/50
- Dankó Géza: Összegzés a helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének és gazdálkodási rendszerének ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék, 2012. április
- Davies C; 1979 Can High Taxation be Enforced. Tax Avoidance. The Institute of Economic Affairs
- Dilnot, A.: 1998 The Taxation of Savings Further Key... Muten, L: Minimising the Effects of Implants Further Key... Economics & Working Capital 2017:(1-4) pp. 2-8.
- Ékes Ildikó: Rejtett gazdaság és változása. INFO-Társadalomtudomány 1995. augusztus
- Ercsey Zsombor: A személyi jövedelemadó és az igazságosság egyes kérdései. In: Jogász doktoranduszok I. pécsi találkozója. Tanulmánykötet (szerk. Bencsik András – Fülöp

- Péter) Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, Pécs 2011
- Ercsey Zsombor: A személyi jövedelemadó fejlődési irányai. In: PhD tanulmányok 10. (szerk. Ádám Antal) Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, Pécs 2011
 - Erdős Éva: Az adóversenyt korlátozó intézkedések egyes aspektusai az európai adójogban – Miskolci Jogi Szemle: A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Folyóirata XII: pp. 58-70. (2017)
 - Erdős Éva – Gergely Beáta: State Aids Connection With Tax Competition Regarding The Principle Of Subsidiarity In The European Tax Law Curentul Juridic 70:(3) pp. 107-117. (2017)
 - Erdős Tibor: Egykulcsos jövedelemadó és gazdasági növekedés. Közgazdasági Szemle LIX. évf. 2012. február
 - Erős – Ivicz: Egykulcsos adórendszer. A bölcsek köve, avagy egy lehetséges megoldás a sok közül? Iustum Aequum Salutare II. 2006. 1-2. sz.
 - Fenyvesi Csaba – Herke Csongor – Tremmel Flórián: Új magyar büntetőeljárás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2004.
 - Ferencz Barnabás – Horpadások a karosszérián: felelős társaságirányítási kérdések az elmúlt időszak autóiipari botrányainak tükrében Debreceni Jogi Műhely 13:(1-2) p. online. (2016)
 - Ferencz Barnabás: Az aranyrészvények magyarországi aspektusai Controller Info 6:(különszám) pp. 6-9. (2018)
 - Földes Gábor: Adójog. Osiris, Budapest 2001
 - Földes Gábor: Pénzügyi alkotmányosság. Társadalmi Szemle 1996. 1. sz.
 - Gál István László, Tóth Dávid: A pénzhamisítás gazdaságbiztonsági kockázatai. Szakmai Szemle: A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat Tudományos-Szakmai Folyóirata 17:(4) pp. 158-176. (2016)
 - Guttman, P., N.: 1997 Subterranean Economy Financial Analysis Journal Vol. 33.
 - Hart H, L, A; A jog fogalma. Osiris, Budapest 1995
 - Herke Csongor: Súlyosítási tilalom a büntetőeljárásban. PTE ÁJK, Pécs 2010
 - Hite, P., A.; 1997 An investigation of Moral Suesion and vertical equity Law and Policy
 - Homoki-Nagy Mária: Adók és adófizetők. Rubicon 2012. 6. sz.
 - Illersic, A., R.: 1979 The Economics of Avoidance/Evasion Tax Avoision The Institute of Economic Affairs

- Illersic, A., R.: 1979 The Economics of Avoidance/Evasion Tax Avoision The Institute of Economic Affairs
- Jackson A.: Miért nem kell választanunk a társadalmi igazságosság és a gazdasági növekedés között. Esély 2007. 2. sz.
- Jackson and Milliron: 1986 Tax Compliance Research, Findings Problems and Prospects Journal of Accounting Licerature 5.
- Jasay A.: Az állam. Osiris, Budapest 2002
- Jesch, T. A.: The Taxation of „Opportunistic” Real Estate Private Equity Funds and U.S. Real Estate Investment Trusts (REITs) – An Investor’s Comparative Analysis REAL ESTATE LAW JOURNAL 2005 VOL 34; NUMB 3, page(s) 275-314 WARREN, GORHAM & LAMONT és Alton, K. E. Weller, L. S.: Does State Law Really Determine Whether Property is Real Estate For Section 1031 Purposes? REAL ESTATE TAXATION 2004 VOL 32; NUMB 1, page(s) 30-40 WARREN GORHAM & LAMONT
- Jones, J., A.; 1996 Simplification of Tax Legislation XI/XII. Bulletin of IBFD
- Judit Sági – Tibor Tatay – Csaba Lentner – Ildikó Virág Neumanné: Certain Effects of Family and Home Setup Tax Benefits and Subsidies Pénzügyi szemle / Public Finance Quarterly 62:(2.) pp. 171-187. (2017)
- Kelsen H.: Az államelmélet alapvonalai. Miskolc 1997
- Kevin B. Moore – Sarah J. Pack – John Sabelhaus: Taxing Income of Top Wealth Holders: National Tax Journal- Washington, DC May, 2016
- Kis János. Vannak-e emberi jogaink. Független Kiadó, Budapest 1986
- Kónya László: Az ingatlanadóztatás Franciaországban. Pénzügyi Szemle 1998. 8. sz.
- Kotyrba, D. Kendall, K.: German Taxation of Real Estate: The New G-REIT Journal of international banking law and 2006 VOL 21; ISSU 11, SWEET& MAXWELL
- Kovács Ilona: A jövedelemeloszlás és jövedelemegyenlőtlenség a személyijövedelemadóbevallási adatok tükrében. Statisztikai Szemle 89. évf. 3. sz.
- Közigazgatási Enciklopédia
- Lados Mihály: Az ingatlanvagyon adóztatása Hollandiában. Pénzügyi Szemle 1995. 4. sz.
- Lakatos Mária: Személyi adófizetői magatartások modellezése. Vállalkozás és Innováció 4. évfolyam 2010. 1. sz. IV. negyedév
- Lentner Cs – Zsarnóczai S – Zéman Z. Taxation Govermental Debt And Budget In The European Union Economic Systems (Russ)) 10:(1) pp. 105-109. (2017)

- Lentner Csaba – Állampénzügyi rendszerváltásunkról – történeti és tudományos vázlat: ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professor emeritus 80. születésnapjára
- Lentner Csaba – Az új magyar állampénzügyi rendszertan – az Alaptörvénnyel összefüggésben. Új Magyar Közigazgatás X. évf:(Különszám) pp. 1-7. (2017)
- Lentner Csaba – New Concepts in Public Finance After the 2007-2008 Crisis
- Lentner Csaba: Közpénzügyi Menedzsment. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2017. 266 o.
- LMP frakció gazdaságpolitikai kabinet: Unokáink is fizetni fogják, Tanulmány az egykulcsos adó társadalmilag igazságtalan és gazdaságilag kártékony következményeiről. LMP Gazdaságpolitikai füzetek 1. LMP országgyűlési frakció, 2011. április
- Mahler Sándor: Erkölcs és pénzügyek. Közgazdasági Szemle 1925
- Martinez- Vasques-Rider-Walles: Tax reform in Russia. Celtenham UK, 2008
- Meznerics Iván: Pénzügyi jog a szocialista gazdálkodás új rendszerében. KJK-Kerszöv, Budapest 1969
- Miehler K.: 1984 Individual Behavior and Tax Conscionusness Technical Paper and Reports of the 18 th. General Assembly of the Inter-American Center of Tax Administrations Columbia, 21-25. May/Amsterdam IBF Miskolci Jogi Szemle: A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Folyóirata XII. évf:(2. különszám) pp. 328-337. (2017)
- Muraközy Balázs: Az Egy Adókulcs legendája. Magyar Narancs Online 2006.04.06
- Musgrave A. – Musgrave P.: Az egyenlő teherviselés (az adózási méltányosság) megközelítési módjai. Adózás, adórendszerek, adóreformok – Elvek, elméletek, tapasztalatok. Szerk. Semjén András. Szociálpolitikai Értesítő 1993. 1-2. sz.
- Nagy Imre Zoltán: A feketegazdaság adópszichológiai szempontjai. INFO Társadalomtudomány 33. 1995
- Nagy Imre Zoltán: Adócsalás és adónyomozás. Pénzügyi Szemle 1992. 1. sz.
- Nyugat-Európa legújabb alkotmányai. Szerk. Kovács István és Tóth Károly. Zrínyi, Budapest 1990
- OECD (2006.): Fundamental reform of personal income tax, tax policy studies no. 13.
- Okun A.: Equality and Efficiency: The Big Trade-off (Egyenlőség és hatékonyság: a nagy kompromisszum) – Brookings Institution, Washington 1975
- Ossowska: Erkölcs szociológia. Kossuth, Budapest 1993
- Paine T.: Az ember jogai. Osiris-Readers, Budapest 1995
- Pálinkás József: Az igazságosság, mint eszmény. Hitel 2007. augusztus

- Paulick, H; 1980 Tax Law of The Federal Republic of Germany Instituto de Estudios Fiscales Madrid pp.
- Pogány Ágnes: Adók Magyarországon a két világháború között. Rubicon 2012. 6. sz. Polgári Szemle 13:(Special) pp. 394-400. (2017)
- Pope, J; 1989 The Compliance Costs of Personal Income Taxation Australian Tax Forum 6
- Qureshi, N, M; Devices Used to evade of avoid taxes and Possible Solutions to the Problem-Pakistan experience IFA
- Rawls J.: Méltányosságként felfogott igazságosság Modern Politikai filozófia. (Szerk. Huoranszki Ferenc) Osiris Kiadó, Láthatatlan Kollégium, Budapest 1998
- Rousseau J.J.: Társadalmi szerződés. II. kiadás. Főnix-Oravec, Budapest 1947
- Saavedra, P. (2007): Flat income tax reforms, Ch. 8. In: Fiscal policy and economic growth. Gray, C. – Lane, T. – Varoudakis, A. (Eds.), World Bank
- Sajó András: Jogkövetés és társadalmi magatartás. Akadémia, Budapest 1980
- Sawyer, A., J.; 1996 Taxpayer Compliance, Penalties and Disputes Bulletin of IBFD II.
- Skinner and Slemrod; 1985. Efficiency Issues of Tax Evasion. National Tax Journal Vol 38.
- Slemrod, I.: 1989 Complexity, Compliance Costs and Tax Evasion Chapter 5.
- Smith A.: Vizsgálódás a nemzetek jólétének természetéről és okiról. Budapest 1940
- Spicer and Lundstedt: 1976 Understanding Tax Evasion Public Finance 31
- Spicer, M., W.; 1986 The Problem of Tax Evasion National Tax Journal vol. XXXIX.
- Stiglitz J.E.: A kormányzati szektor gazdaságtana. KJK- Kerszöv, Budapest 2000
- Szántay Antal: Adók a 18. századi Magyarországon. Rubicon 2012. 6. sz.
- Szatmári L.: Néhány gondolat az adókikerülés okairól. Pénzügyi Szemle 1994. 3. sz.
- Székács Aladár: Morál és adómorál. Adó 1921
- Szilovics Csaba: Stabilitás és kiszámíthatóság a természetes személyek adóztatásában. A magyar jogrendszer átalakulása II. kötet Gondolat-ELTE ÁJK, Budapest 2007
- Szoboszlai Márta: Szlovákia adórendszere. In: Adózás Európában. Penta Unió, Pécs 2011
- Takács Péter: Helyes jog. Jogbölcséleti előadások. Miskolc 1998
- Takács Péter: Jog és igazságosság. Jogbölcséleti előadások. Miskolc 1998
- Tallár Ferenc: Az igazságosság kisiklása. Rawls igazságosságelmélete és a keresztény hagyomány. A tanulmány az OTKA T 34125 számú kutatási programjának támogatásával készült hosszabb írás első része.

- Tanzi, V.; 1991 Tax Reform and the Move to a Market Economy: In the Role of Tax Reform in Central and Eastern Economies, OECD Paris
- Tax Planning, Tax Avoidance and Tax Evasion 1983. Asian-Pacific Tax Conference Singapore
- Teleszky J.: Jövedéki büntetőjog. Közgazdasági Lexikon. Pallas, Budapest 1900
- Thompson, W. D.: Australian Taxation of Cross-Border Real Estate Investment. TAX NOTES INTERNATIONAL 2005 VOL 40; NUMB 12, page(s) 1095-1101 és Qing, Z. Guo: The Modernization of Real Estate Taxation of China, X.J JOURNAL OF PROPERTY TAX ASSESSMENT AND ADMINISTRATION 2006 VOL 3; ISSU 4,
- Thuronyi, V: 1996 Adjusting Taxes for Inflation Tax Law Designe and Drafting INF
- Titus Livius: A római nép története a város alapításától. Európa Könyvkiadó, Budapest 1963
- Tóth Dávid: A pénzhamisítás történeti fejlődésének máig ható tanulságai. Magyar Jog 62:(11) pp. 655-662. (2015)
- Tóth Dávid: A pénzhamisítás törvényi tényállása de lege lata és lege ferenda. Magyar Jog 64:(9) pp. 545-552. (2017)
- Tóth János: A lakosság adói. KJK-Kerszöv, Budapest 1977
- Vogel J.: 1974 Taxation and Public Opinion in Sweden National Tax Journal 27. approach
- Wallschutzky, I., G.: 1985 Taxpayer Attitüdes to Tax Avoidance and Evasion Australian Tax Foundation Melburne
- Wallschutzky, I., G.: 1985 Taxpayer attitüdes to Tax Avoidance and Evasion Sydney
- Werbőczy István: Hármaskönyv. Franklin- Társulat, Budapest 1897