

# ADÓISMERETEK



*Budapest, 2022*

A fejezetek szerzői:

*Dr. Fellegi Miklós*

Államháztartási alapok, Az általános forgalmi adó, Helyi és települési adók,  
Vállalkozók egyszerűsített adózása, Egyéb adók

*Dr. Galántainé dr. Máté Zsuzsanna*

Adózási alapok, A személyi jövedelemadó,  
A magánszemély jövedelmét terhelő járulékok és hozzájárulások, A társasági adó

*Dr. Kovácsné dr. Sipos Ágnes Margit*

Az illetékek rendszere, Az adózás eljárási szabályai az Art., Air. alapján

*Burján Ákos*

Nemzetközi adózás és az Európai Unió adójoga

Szerkesztő:

*Dr. Fellegi Miklós*

*Hatodik, átdolgozott kiadás*

*A kézirat lezárva: 2022. február*

ISBN 978-963-638-641-2

Kiadja a SALDO Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Zrt.

Felelős kiadó: Sarkadi-Nagy András, a SALDO Zrt. vezérigazgatója

A SALDO Kiadó az 1795-ben alapított Magyar Könyvkiadók és Könyvterjesztők Egyesülésének tagja

---

© A Saldo Kiadó valamennyi kiadványa szerzői jogvédelem alatt áll.

E kiadvány bármely részének sokszorosítása, bármilyen adatrendszerben való tárolása (papír, elektronikus stb.) a kiadó előzetes írásbeli engedélye nélkül tilos!

# TARTALOMJEGYZÉK

Előszó .....	9
<b>I. Államháztartási és adózási alapok</b> .....	11
1. Államháztartási alapok.....	11
1.1 Az államháztartás fogalmi elemei.....	11
1.1.1 <i>Napjaink állama</i> .....	13
1.1.2 <i>Az magyar államháztartás felépítése</i> .....	14
1.1.3 <i>Államháztartási gazdálkodás</i> .....	16
2. Adózási alapok .....	22
2.1 Az adó fogalma, funkciói, az adóztatás alapelvei.....	22
2.1.1 <i>Az adó fogalmi elemei</i> .....	22
2.1.2 <i>Az adók funkciói és az adóztatás alapelvei</i> .....	24
2.1.3 <i>Az adó jogi szabályozása</i> .....	29
2.2 Adójogi alapfogalmak.....	32
2.2.1 <i>Az adóztatás és az adó alanya</i> .....	32
2.2.2 <i>Az adó tárgya és az adóalap</i> .....	33
2.2.3 <i>Az adó mértéke, az adókulcs</i> .....	34
2.2.4 <i>Az adóelőnyök formái és lényege</i> .....	37
2.3 Az adók rendszerezése, típusai .....	41
<b>II. A személyi jövedelemadó</b> .....	47
1. A személyi jövedelemadó fő jellemzői és hatályai.....	47
1.1 A személyi jövedelemadó jellemzői .....	48
1.2 A személyi jövedelemadó hatálya.....	48
2. Bevételek, költségek, jövedelem .....	51
3. Az összevonás alá eső jövedelmek .....	60
3.1 A nem önálló tevékenységből származó jövedelmek .....	61
3.1.1 <i>Nem önálló tevékenységből származó jövedelmek összefoglalása</i> .....	61
3.1.2 <i>Néhány nem önálló tevékenységből származó jövedelem részletesen</i> .....	62
3.2 Az önálló tevékenységből származó jövedelmek .....	64
3.2.1 <i>Önálló tevékenységből származó jövedelmek összefoglalása</i> .....	64
3.2.2 <i>Néhány önálló tevékenység és jövedelme közelebbről</i> .....	66
3.2.3 <i>Az önálló tevékenység jövedelmének megállapítása</i> .....	73
3.3 Egyéb jövedelmek .....	75
3.4 Az összevont adóalap és az adóalap-kedvezmények .....	76
3.5 Az összevont adóalap adója.....	80
3.5.1 <i>A külföldön megfizetett adó beszámításának szabályai</i> .....	81
3.5.2 <i>Az összevont adóalap adóját csökkentő adókedvezmény</i> .....	81
3.6 Rendelkezés az adóról .....	82
3.7 Az összevont adóalap és adójának kezelése (összefoglalás) .....	85
3.8 Az összevontan adózó jövedelmek adóelőleg szabályai.....	85

4. A külön adózó jövedelmek fő típusai és azok adószabályai.....	88
4.1 Az egyéni vállalkozó adózása.....	89
4.1.1 A vállalkozói jövedelem szerinti adóztatás elvei.....	89
4.1.2 A vállalkozói jövedelem szerinti adózás.....	90
4.2 A fizetendőglátó tételes átalányadózása.....	94
4.3 A vagyónátruházásból származó jövedelmek.....	94
4.3.1 Ingó vagyontárgy átruházásából származó jövedelem.....	96
4.3.2 Ingatlan és vagyoni értékű jog átruházásából származó jövedelem.....	97
4.3.3 Tartási, életjáradéki vagy öröklési szerződésből származó jövedelem.....	101
4.4 A tőkejövedelmek adózása.....	102
4.4.1 Kamatból származó jövedelem.....	102
4.4.2 Értékpapír-kölcsönzésből származó jövedelem.....	105
4.4.3 Csereügyletből származó jövedelem.....	106
4.4.4 Osztalékból származó jövedelem.....	107
4.4.5 Az árfolyamnyereségből származó jövedelem.....	108
4.4.6 Az ellenőrzött tőkepiaci ügyletből származó jövedelem.....	109
4.4.7 Tartós befektetésből származó jövedelem.....	111
4.4.8 Kriptoeszközzel végrehajtott ügyletből származó jövedelem.....	112
4.4.9 Vállalkozásból kivont jövedelem.....	113
4.5 A kifizető közteherfizetése melletti juttatások.....	114
4.5.1 Béren kívüli juttatások.....	115
4.5.2 Egyes meghatározott juttatások.....	116
4.5.3 Kamatkedvezmény.....	116
4.6 Vegyes jövedelmek.....	118
4.6.1 Lakás önkormányzatnak történő bérbeadásából származó jövedelem.....	119
4.6.2 A társasház, a társasüdüdő jövedelme.....	119
4.6.3 Nyereményből származó jövedelem.....	120
<b>III. A magánszemély jövedelmét terhelő járulékok és hozzájárulások.....</b>	<b>123</b>
1. A társadalombiztosítás lényege és alapelvei.....	123
2. A társadalombiztosítás ellátásai és az arra jogosultak.....	125
3. Az ellátások fedezete – összefoglaló áttekintés.....	127
4. A társadalombiztosítási járulék alapja.....	129
5. A szociális hozzájárulási adó.....	132
6. A vállalkozó főbb társadalombiztosítási kötelezettségei.....	136
6.1 A vállalkozó társadalombiztosítási jogállása.....	136
6.2 A vállalkozó társadalombiztosítási járulék és szociális hozzájárulási adó kötelezettsége.....	137
7. Egyéb kapcsolódó közterhek.....	140
7.1 Rehabilitációs hozzájárulás.....	140
8. Nettó bér, teljes bérköltség, adóék.....	141
<b>IV. A társasági adó.....</b>	<b>143</b>
1. Alapelvek és a társasági adókötelezettség.....	143
1.1 A társasági adózás célja és alapelvei.....	144
1.2 A társasági adókötelezettség feltételei.....	145

2. A társasági adó alanyai .....	146
3. Kiindulópontok a társasági adóalaphoz .....	148
4. Általános szabályok és adóalap-korrekciók .....	150
4.1 Egyszerűbb módosító tételek .....	151
4.1.1 Céltartalék elszámolásával kapcsolatos korrekciók .....	151
4.1.2 A szakképzés ösztönzése, a foglalkoztatás elősegítése .....	151
4.1.3 A kutatás és a kísérleti fejlesztés ösztönzése .....	153
4.1.4 A bírság és más jogerős szankciók kezelése .....	154
4.1.5 Kapott osztalék, részesedés .....	155
4.1.6 Az adomány kedvezményezése .....	156
4.1.7 Értécsökkenési leirással kapcsolatos módosítások .....	157
4.1.8 Nem a vállalkozás érdekében felmerült költségek .....	159
4.2 További módosító tételek .....	160
4.2.1 Értécsökkentett eszközökkel kapcsolatos korrekciók .....	161
4.2.2 Veszteségelhatárolás .....	162
4.2.3 Követelésekkel kapcsolatos módosítások .....	164
4.2.4 A könyvelés pénznemének változása .....	166
4.2.5 Térítés nélküli eszközátadások, kötelezettség elengedések .....	167
4.2.6 Kamatlevonás korlátozási szabály .....	168
4.2.7 Adóellenőrzés, önellenőrzés .....	169
4.2.8 Kis- és középvállalkozások adóalap-kedvezményei .....	170
4.2.9 A fejlesztési tartalék .....	172
4.2.10 Jogdíj, a vállalkozás passzív jövedelme .....	173
4.2.11 A kapcsolt vállalkozások között alkalmazott árak .....	174
4.2.12 Korai fázisú vállalkozásban való részesedésszerzés kedvezménye .....	175
4.2.13 Átalakulások, szervezeti változások .....	176
5. Sajátos adóalanyok adóalapja .....	177
5.1 Non-profit szervezetek .....	177
5.2 A külföldi vállalkozó adóalapja .....	178
6. Adómérték, az adófizetést érintő kedvezményformák .....	179
6.1 Adókedvezmények összefoglalása .....	179
6.2 Fejlesztési adókedvezmény .....	180
6.3 A kis- és középvállalkozások adókedvezménye .....	181
6.4 A látvány-csapatsport támogatásának adókedvezménye .....	181
6.5 Egyéb adókedvezmények .....	182
7. Az adófelajánlás és a növekedési adóhitel .....	184
8. Főbb eljárási szabályok a társasági adóban .....	185
<b>V. Az általános forgalmi adó .....</b>	<b>187</b>
1. Az indirekt adók jelentősége .....	187
1.1 A fogyasztási adók jellemzői .....	190
2. Az általános forgalmi adó jellemzői .....	193
2.1 Területi hatály – Hol? .....	200
2.2 Személyi hatály – Kire? .....	203
2.2.1 Csoportos adóalanyiság .....	206

2.3 Tárgyi hatály – Mi után?.....	208
2.3.1 Termékértékesítés .....	212
2.3.2 Szolgáltatásnyújtás .....	213
2.3.3 Közösségen belüli beszerzés .....	215
2.3.4 Termékimport .....	219
2.4 A teljesítés ideje – Mikor? .....	221
2.5 Az adó alapja – Mire? .....	223
2.6 Az adó mértéke – Mennyi? .....	227
2.7 Adómentesség az áfa rendszerében .....	232
2.7.1 Adólevonási joggal nem járó mentességek .....	232
2.7.2 Adólevonási joggal járó mentességek .....	235
2.8 Adólevonási jog .....	237
2.8.1 Az adólevonási jog korlátozása .....	239
2.8.2 Az előzetesen felszámított áfa megosztása .....	239
2.9 Számlázás .....	241
2.10 Az adó megállapítása, bevallása, megfizetése és visszaiigénylése .....	243
2.11 Különleges adózási módok .....	245
2.11.1 Pénzforgalmi elszámolás .....	245
2.11.2 Mezőgazdasági tevékenység .....	246
2.11.3 Utazásszervezési szolgáltatás.....	248
2.11.4 Használt ingóságok .....	249
2.11.5 Befektetési arany .....	249
<b>VI. Helyi és települési adók .....</b>	<b>253</b>
1. Önkormányzati szabályozás .....	253
1.1 Az önkormányzatok gazdálkodása .....	254
1.2 A helyi önkormányzatok adómegállapítási joga .....	257
1.2.1 Építményadó .....	259
1.2.2 Telekadó .....	262
1.2.3 Magánszemély kommunális adója .....	263
1.2.4 Idegenforgalmi adó .....	264
1.2.5 Helyi iparűzési adó .....	266
<b>VII. Vállalkozók egyszerűsített adózása .....</b>	<b>271</b>
1. Kisadózó vállalkozások tételes adója (kata).....	272
1.1 Az adó alanyai.....	272
1.2 Az adó alapja és mértéke, adókötelezettség.....	274
2. Kisvállalati adó (kiva) .....	277
2.1 Adóalanyiság.....	277
2.2 Adóalap .....	278
2.3 Adómegállapítás .....	280
2.4 Kiva-alanyiság megszűnése.....	281

<b>VIII. Egyéb adók</b> .....	283
1. Jövedéki adó.....	283
1.1 A jövedéki adó jellemzői .....	285
2. Gépjárművek adóterhei .....	287
2.1 A gépjárműadó.....	287
2.1.1 Belföldi gépjárművek adóztatása.....	289
2.1.2 Külföldi gépjárművek adóztatása .....	291
2.2 A cégautóadó.....	291
2.2.1 Adókötelezettség.....	292
2.3 A regisztrációs adó.....	294
<b>IX. Az illetékek rendszere</b> .....	297
1.1 Az illetékek fogalma, jogi természete, az illetékek típusai.....	297
1.2 Az illetékköteles vagyonszerzés, és illetékkedvezmény, illetékmentesség alapfogalmai .....	299
1.2.1 Illetékmentesség, illetékkedvezmények.....	299
2. Vagyonszerzési illetékek .....	301
2.1 Visszterhes vagyonszerzési illetékek.....	301
2.2 Ingyenes jogüggyellett megszerzett vagyonhoz kapcsolódó illetékek .....	307
3. Az eljárási illetékfizetési kötelezettség tárgyi, területi és személyi hatálya .....	312
<b>X. Az Adózás eljárási szabályai az Art., az Air és az Avt. alapján</b> .....	319
1. Az Art. és az Air. jelentősége, alapelvek és jelentéstartalmuk az Art. és az Air. hatálya ...	319
1.1 Az Art. és az Air. hatálya .....	320
1.2 Az adóhatóságok.....	324
1.2.1 Rövid történet, és a jelenlegi struktúra .....	324
1.2.2 A Nemzeti Adó- és Vámhivatal felépítése, jogállása.....	325
1.2.3 Az adóhatóságok felügyelete.....	327
1.3 Hatáskör, illetékesség .....	328
2. Az adózók és az adóhatóságok jogai és kötelezettségei.....	330
2.1 Az adózók kötelezettségei és jogai .....	330
3. A legfontosabb adatvédelmi szabályok az Art.-ban, az adótitok fogalma.....	338
3.1 Adatvédelem .....	338
3.2 Az adótitok szabályozása az Art.-ban .....	340
4. Az ellenőrzési eljárás lényege és fajtái.....	341
4.1 Az ellenőrzés célja, az ellenőrzés fajtái .....	341
4.2 Az adózók ellenőrzésre történő kiválasztása, jogok és kötelezettségek az adóellenőrzés során .....	343
4.2.1 Az adózók ellenőrzésre történő kiválasztása.....	343
4.2.2 Határidők az ellenőrzési eljárásban.....	344
4.2.3 Az ellenőrzés menete, lefolytatásának főbb szabályai .....	345
5. A hatósági eljárás szakaszai, szabályai.....	349
6. Az ellenőrzés lezárását követő események és az adókötelezettségek nem megfelelő teljesítésének jogkövetkezményei.....	354
7. A végrehajtási eljárás célja, szakaszai és főbb szabályai.....	362

<b>XI. Nemzetközi adózás és az Európai Unió adójoga</b> .....	371
1. Nemzetközi adózás alapjai .....	371
1.1 Bevezető .....	371
1.2 Nemzeti és nemzetközi adójog kapcsolata – az országok adószuverenitása .....	375
1.2.1 <i>Illetőség elve szerinti adóztatás – személy alapján</i> .....	376
1.2.2 <i>Forrás (terület) elve szerinti adóztatás – gazdasági tevékenység alapján</i> .....	377
1.3 Adó megállapítási és megfizetési módok.....	379
1.4 Korlátlan és korlátozott adókötelezettség.....	380
1.5 Kettős adóztatás felmerülése .....	381
1.5.1 <i>Jogi és gazdasági kettős adóztatás</i> .....	381
1.5.2 <i>A forrás és illetőség elve alapján történő adóztatás keveredéséből származó kettős adóztatás</i> .....	382
1.5.3 <i>A kettős adóztatás feloldásának jogforrásai</i> .....	383
1.5.4 <i>A kettős adóztatás feloldásának módszerei</i> .....	384
1.5.5 <i>Tőke export és import semlegesség</i> .....	386
1.5.6 <i>A magyar adórendszerben alkalmazott kettős adóztatás elkerülését célzó módszerek</i> .....	388
1.6 Az adóegyezmények .....	389
1.6.1 <i>Különbféle modellegyezmények</i> .....	390
1.6.2 <i>Az OECD Modellegyezmény</i> .....	391
1.6.3 <i>Az OECD Modellegyezmény javaslatai az adóztatási jog allokációjára</i> .....	393
1.6.4 <i>Az OECD és egyéb egyezmények értelmezései</i> .....	394
1.6.5 <i>Az adóegyezmények gyakorlati alkalmazása</i> .....	396
2. Az Európai Unió adózással kapcsolatos szabályai .....	400
2.1 Az európai integráció .....	400
2.2 Az európai adójog alapjai, forrásai .....	401
2.2.1 <i>Elsődleges jogforrások</i> .....	402
2.2.2 <i>Másodlagos jogforrások</i> .....	405
2.2.3 <i>Európai Bíróság döntései (negatív integráció)</i> .....	406
2.3 Adóharmonizáció a közvetlen adók terén.....	408
2.3.1 <i>Anya-Leányvállalati irányelv</i> .....	410
2.3.2 <i>Átalakulási irányelv</i> .....	413
2.3.3 <i>Kamat és Jogdíj irányelv</i> .....	418
2.4 Adóharmonizáció a közvetett adók területén.....	419
2.4.1 <i>ÁFA irányelv</i> .....	419
3. Az adórendszerek fejlődésének tendenciái napjainkban .....	425
<b>Irodalomjegyzék</b> .....	431



# ELŐSZÓ

Magyarország adózási kultúrája a legjobb szándék mellett is csak „fejlődőnek” nevezhető. Aki egy ilyen témájú könyv megírására vállalkozik, az a kötelező érvényű szakmai elvárások teljesítése mellett, óhatatlanul az adókultúra terjesztőjévé is válik. Nem szeretünk adót fizetni, de ezzel nem vagyunk egyedül a világban. A fejlettebb adómorállal rendelkező országok, világrégiók esetében sem „szerelem” kérdése az adózás, hanem nagyon is a racionális döntések világába tartozó területnek számít. Bizonyítékként elég talán annyit említeni, hogy mindannyian szeretünk „ingyen”, jó minőségű szolgáltatásokat kapni akár az egészségügy, akár az oktatás területén, vagy bármilyen más állami közszolgáltatási területéről legyen is szó. A közszolgáltatások jelentős részének nincs piaci ára, de ettől függetlenül vannak költségei, vagyis itt nyer magyarázatot az ingyenesség idézőjelek közé tétele, hiszen e költségek fedezete maga az adó.

*Franklin Delano Roosevelt*, aki nem könnyű időszakban, 1933–1945 között volt az Amerikai Egyesült Államok elnöke, és aki egyedülként, két ciklusnál tovább töltötte be ezt a tisztséget, az adózásról úgy vélekedett, hogy „*Az adó végül is nem más, mint az a díj, amit azért fizetünk, hogy szervezett társadalomban élhetünk*”. Az adókultúra *Don Quijote*-i „mindössze” azért küzdenek, hogy ennek a mindenki által áhított szervezettségnek és az adómorálnak a függvényszerű kapcsolatát elültessék a közgondolkodásban. A végeredmény mindannyiunk meglegedettségét szolgálná, de addig hosszú utat kell még bejárni.

Könyvünk – a maga eszközeivel – az adózás tudományát szeretné közelebb hozni a mindennapi gondolkodásunkhoz. Amit ismerünk, az már nem is olyan félelmetes, vallják az antropológusok, és ezen logika mentén mutatják be az elzártan élő kultúrákat a világ civilizáltabbnak mondott felének, és ugyanez igaz fordítva is. Ha az ismerős barátságos, akkor bátran ajánljuk könyvünket mindazoknak, akik nem félnek leküzdeni az ismeretlent. Ismerjük fel, hogy a közpénz mindenkié, és minél többet összegyűjtünk belőle, valamint minél jobb gazdáivá válunk annak, annál többünk meglegedettségét fogják majd szolgálni a ma még jogos kritika tárgyát képező közszolgáltatások.

A könyv felépítésénél előnyben részesítettük azon főbb adónemek tárgyalását, amelyek a költségvetési bevételek tekintetében meghatározó nagyságrendűek. Így kerültek – külön fejezetet alkotva és a többi adónemhez viszonyítva – részletesebb kifejtésre a személyi jövedelemadó, a társasági adó és az általános forgalmi adó témakörei. Az egyéb adófajták és adózást érintő jogszabályok esetében pedig kifejezetten, ha nem is a teljes, de az adórendszerünket és annak logikáját átfogóan jellemző kép bemutatására törekedtünk.

A könyv használatát hatékonyan segítik, a tipikus tartalmi jellegű egységek piktogram jelölései, amelyek a következők:



a „könyv” szimbólum a fejezet tartalmi felépítésére utal,



a „felsorolás” szimbólum alatt a fejezetben előforduló kulcsfogalmak gyűjteményét találjuk,



a „definíció” szimbólummal minden esetben a legalapvetőbb fogalmak egzakt meghatározását jelöltük,



a „számológép” szimbólummal jelölt rész valamilyen egyszerű, az elméletet szemléletesebbé, érthetőbbé tevő egyszerű mintapéldát vagy számítást nem igénylő eseteleírást tartalmaz,



a „kérdőjel” szimbólum a fejezetek végén, a lényegkiemelést segítő ellenőrző kérdésekre utal.

A *dőlt betűvel szedett önálló bekezdések* olvasmányos jellegükkel, a tudásanyag szélesítéséhez, esetenként a differenciáltabb szemléletmód kialakításához járulnak hozzá. További segítség az eredményesebb feldolgozáshoz, hogy a könyv olvasását nehézkessé tevő megfogalmazások, jogi formulák mellőzésére törekedtünk mindazon területeken és mindaddig a szintig, amelynél a szakmai igényesség még nem kérdőjeleződik meg. Az ilyen területeket a szerzők – utalva az adójogszabályban előforduló részletesebb megfogalmazására – a *kivételekkel, főszabályként, részletektől eltekintünk, részletesebben lásd stb.* kifejezésekkel jelölték. Ezekben az esetekben biztos lehet az olvasó, hogy az adott részterület szakmailag igényes, a lényegét tartalmazó kiemelését kapja kézhez, de a teljes képet, az éppen tárgyalt adónemet szabályozó adótörvényben találja meg.

A könyvet szervesen egészíti ki az *„Adózási feladatgyűjtemény online példatárral”* című kiadvány.

A szerzők és a lektor nevében a szerkesztő:

*Fellegi Miklós*

# I. ÁLLAMHÁZTARTÁSI ÉS ADÓZÁSI ALAPOK

## 1. Államháztartási alapok<sup>1</sup>



Mit jelent az állam és annak „háztartása”? Az állam funkciói hogyan kapcsolódnak az adózáshoz? Adózási szempontból van-e jelentősége a központi és az önkormányzati alrendszer elkülönítésének? Melyek a központi költségvetés főbb bevételei és kiadásai? A kérdések jelentős részére már ebben az alfejezetben megtaláljuk, a lehetséges válaszokat, de az adózást érintő átfogóbb kérdések megválaszolásához elengedhetetlen a könyv adózással foglalkozó fejezeteinek is az áttanulmányozása.



állam • államháztartás • kormányzati pénzügyek • redisztribúció • központi alrendszer • önkormányzati alrendszer • elkülönített állami pénzalapok • társadalombiztosítás: egészségbiztosítási alap / nyugdíjbiztosítási alap • közvetlen bevételek • gazdálkodó szervezetek befizetései • fogyasztáshoz kapcsolt adók • költségvetési fejezetek

### 1.1 Az államháztartás fogalmi elemei

Változott-e az állam történelmi formája, szerepe, a Napkirálynak, XIV. Lajosnak tulajdonított, XVII. századi mondása:<sup>2</sup> „Az állam én vagyok” óta? Bizonyos értelemben nem, illetve nem sokat, hiszen az állam, lényegét tekintve akkor és azóta is valamilyen erőforrás központosításból fedezte saját fenntartását. A „rendet” és „szervezettséget” mindenkor részben önkéntes, de még inkább kikényszerített hozzájárulásból volt képes biztosítani. Az állam háztartása az idézett korban még azonos volt az uralkodók háztartásával, akik saját létükön túl, jól felismert érdekből megvédték alattvalóikat és az ő tulajdonaikat is. A modern piacgazdaságok létrejöttével, az erőforrások centralizációját a mai polgári nemzetállamok sem nélkülözhetik, függetlenül attól, hogy monarchiáról vagy köztársaságról van-e szó. A parlamentáris demokráciákban megteremtődött annak feltétele, hogy a „kikényszerített hozzájárulás”, vagyis az állami bevételek közügygyé, az adók formájában beszedett bevételek pedig közpénzzé váljanak. Jelen korunkig eltelt időszak alatt bekövetkezett változást leírhatjuk: „az állam mi vagyunk” állításba tömörített formában

<sup>1</sup> Részletesen lásd: 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (Áht.).

<sup>2</sup> Történészek ugyan vitatják, hogy elhangzott-e egyáltalán ez az állítás, de megelégszünk annyival, hogy a köztudatban így vált ismertté.

is. Ugyanis az állami bevételek beszedése során közpénzzé váló adók és azok elköltése, vagyis egy állam költségvetése, az uralkodók jogából a demokratikusan megválasztott államhatalmi szervek jogává lett. Leegyszerűsítve ennyi tehát a változás lényege.

---

**{abc} Az államháztartás a közfeladatok ellátásának egységes szervezeti, tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási szabályok szerint működő rendszere.**

---

A fenti törvényi definíció mellett számtalan megközelítése lehet az államháztartás fogalmának. A továbbiakban a számunkra fontos közgazdaságtudományi rendszerben elfoglalt helye szerint vizsgáljuk meg a fogalmat a pontosabb megértés érdekében.

**Államháztartás alatt, legegyszerűbben fogalmazva az állam pénzügeit értjük, de ezzel még nem jutottunk lényegesen előbbre. A fogalom „kézzelfoghatóbbá tételéhez” válasszunk a mai modern piacgazdaságok közül egy tetszőleges polgári államot.** Ebben az államban, a választott parlament joga és egyben kötelessége, a különböző közszolgáltatások<sup>3</sup> nyújtása és az ahhoz szükséges pénzeszközök biztosítása. A parlamentáris demokrácia lényegéből adódóan, a kormányozhatóság érdekében, mindig a többségi szavazatot kapott párt vagy pártkoalíció alakíthat kormányt, azaz jellemzően az ő többségi szavazatuk lesz meghatározó a döntéseknél. Ez a fő oka, hogy az **államháztartást**, a döntéshozatali beazonosíthatóság, valamint az ennek során felmerülő felelősségi kérdések miatt, **kormányzati pénzügeknek** a legcélszerűbb nevezni.

Történelmileg visszatekintve, tényként állapíthatjuk meg, hogy az állami szolgáltatások köre a XX. század során, a kilencvenes évek végéig folyamatosan bővült. A folyamat biztosítása az erőforrások fokozott centralizálását követelte meg. Beigazolódott tehát a Wagner-törvényként ismert hipotézis, a közkiadási arány hosszú távú növekedéséről, amelyet Adolph Wagner<sup>4</sup> fogalmazott meg a XIX. század utolsó évtizedében: *„Az ipari társadalom fejlődése során az állami kiadások részaránya nő a nemzeti jövedelem felhasználásában”*. Indoklásként az államigazgatási költségek és gazdasági fejlődés szerves részeként megjelenő ipari monopóliumok állami ellenőrzési költségeinek növekedését, valamint az állam által nyújtott jóléti és kulturális javak iránt mutatkozó, folyamatosan növekvő igényt említi.

---

<sup>3</sup> Ilyenek közismerten az oktatás, egészségügy, honvédelem, rendvédelem stb., hogy csak néhányat említsünk a legfontosabbak közül.

<sup>4</sup> Adolph Wagner német közgazdász 1835-ben született Erlangenben és 1917-ben halt meg Berlinben. Wagner a bismarcki éra legjelentősebb közgazdászai közé tartozott. A berlini Friedrich-Wilhelms (ma Humboldt) egyetem rektora is volt.

*A XX. században jellemzően az államháztartási kiadások gyorsabban növekedtek, mint a megtermelt jövedelmek. A gazdaság fejlődésével szélesedett tehát az a kör, amelynek kielégítésében a piacon kívüli tényezők játsszák a vezető szerepet. A közösségi szükségletek volumene és természete határozza meg e szükségleteket kielégítő szektor jellegét. Az államháztartás bővülésének néhány oka, amelynek továbbgondolását az olvasóra bízunk: demográfiai változások, női foglalkoztatás elterjedése, munkanélküliség növekedése, érdekvédelmi csoportok megjelenése, oktatási és egészségügyi szolgáltatások iránti kereslet növekedése, területi egyenlőtlenségek kiegyenlítése stb. Azt természetesen látni kell, hogy semmilyen növekedés nem folytatható a végtelenségig. Miután egyes országokban a közkiadások mértéke a GDP-hez viszonyítva elérte a 60%-ot, a XX. század végétől kezdve a folyamat erőteljes megtorpanásának, egyes országok esetében, visszafordulásnak vagyunk tanúi.*

### 1.1.1 Napjaink állama

A mai piacgazdaságok működése elképzelhetetlen az állam nélkül. A XX. században a gazdaságok mindegyikében kisebb-nagyobb, de mindenképpen növekvő mértékben megjelent az állami szerepvállalást megvalósító kormányzat, amely az így kialakult vegyes gazdaságok fontos szektorává vált. Az állami szerepvállalás mértékét – az állam méretét<sup>5</sup> – legátfogóbban az állami bevételeknek és kiadásoknak a megtermelt jövedelemhez (GDP) viszonyított arányával szokás jellemezni. A bevételi arányt **centralizációs hányadnak**, a kiadást pedig **újraelosztási hányadnak** nevezzük.

A különböző tudományágak<sup>6</sup> az **állam fogalmát** nem pontosan ugyanazzal a tartalommal használják. A közgazdaságtan, az állami szerepvállalást megvalósító kormányzat oldaláról közelíti meg a fogalmat. Ezen logika mentén az **állam**, mint gazdasági szektor, **képes betölteni bizonyos funkciókat**. A modern állam funkcióit jellemzően több szempontból is leírhatjuk, de teljes és átfogó képet természetesen csak az összes szempont megismerése alapján alkothatunk az állami szerepvállalás sokszínűségéről. Könyvünk témája szempontjából a funkciók vizsgálatánál megelégszünk az állam tevékenységének közgazdasági hatása szerinti bemutatásával.

Ennek alapján az állam **szabályozási funkciója**, lényegében a gazdaságok működési normáinak intézményesítésében jelenik meg. Ez a gyakorlatban egyrészt a kormányzati szektor és a nonprofit működés gazdálkodási kereteinek, szabályainak megalkotását, másoldalról pedig a piac működésének szabályozását jelenti. A funkció érvényrejuttatását az állami döntéshozók, különböző célok megfogalmazásával és a megvalósuláshoz nélkülözhetetlen eszközök meghatározásával igyekeznek segíteni.

---

<sup>5</sup> Az állam méretét lehetséges még a fentiekén túl az állami foglalkoztatottak számarányával vagy az állami tulajdon kiterjedtségével is jellemezni.

<sup>6</sup> Közgazdaságtan, jog, politika, statisztika stb.

Az állam **stabilizációs funkciójának** lényege, hogy képes legyen fiskális és monetáris eszközökkel a konjunktúraciklusokat kezelni, negatív hatásukat tompítani. Fontos állami feladat még a gazdasági növekedés, a foglalkoztatottság, a versenyképesség, a külső és belső pénzügyi egyensúly, azaz a gazdaság szereplői számára kedvező üzleti környezet biztosítása.

Az állam, **allokációs funkciója** keretében lényegében erőforrásokat von el a magán-gazdaságtól, abból a célból, hogy olyan kollektív javakat állítson elő, amelyeket a piac nem vagy nem elég hatékonyan képes biztosítani. Az allokációs funkcióban a társadalmi preferenciák, a kormányzati értékválasztások érvényre juttatása történik. Az erőforrás-elvonás eszközei között találjuk az állami bevételek túlnyomó részét biztosító adókat is.

Az állam **redisztribúciós funkciója**, a piac működése által kiváltott egyenlőtlenségek részleges kiigazítását jelenti. Lényegét tekintve a piacgazdaság tökéletlenségeinek kezelésére alkalmazott jövedelemújraelosztást jelent, amely megvalósulhat különböző jövedelmi helyzetű rétegek, különböző korosztályok, különböző gazdasági ágazatok, különböző települések, régiók vagy kormányzati szintek között is. Az adók és járulékok rendszere által megteremtett források, a kedvezményrendszeren keresztül, alkalmas eszközei a redisztribúciós funkció céljainak megvalósításához.

*Az állami funkciók nemcsak kiegészítik egymást, de konfliktusba is kerülhetnek egymással. E konfliktusok a költségvetési politikában nyilvánulnak meg. Példaként megemlíthetjük, az **allokációs és a stabilizációs funkció konfliktusát**<sup>7</sup>, amely abból adódik, hogy a közjavak iránti igény és az ezek előállításához szükséges adóbevételek nagysága nem feltétlenül esik egybe a költségvetés által generált kereslet, stabilizáció szempontjából kívánatos mértékével. A kormányzat költségvetési vagy fiskális politikájának fontos részterülete a célok és az azok megvalósításához alkalmazott eszközök koordinálása a konfliktusok kezelésére.*

### 1.1.2 Az magyar államháztartás felépítése

A magyar államháztartás, szerkezeti struktúráját tekintve kétszintű, amelyet a központi és az önkormányzati alrendszer alkot. Az államháztartás **központi alrendszerébe** tartozik a(z):

- a) állam,
- b) központi költségvetési szerv,
- c) társadalombiztosítási alapok,
- d) elkülönített állami pénzalapok,
- e) törvény által az államháztartás központi alrendszerébe sorolt köztestület,
- f) köztestület által irányított köztestületi költségvetési szerv.

---

<sup>7</sup> További konfliktusok átgondolását az olvasóra bizzuk.

Az államháztartás önkormányzati alrendszerét a(z):

- a) helyi önkormányzat,
- b) helyi és országos nemzetiségi önkormányzat,
- c) önkormányzati társulás,
- d) térségi fejlesztési tanács,
- e) felsoroltak által irányított költségvetési szervek alkotják.

Az államháztartási tervezés, gazdálkodás, beszámolás során a **bevételek** és **kiadások** is **előirányzatok** formájában jelennek meg. Az előirányzatokat a bevételek és kiadások **közgazdasági, adminisztratív** és a kormányzati funkciók szerinti **funkcionális osztályozás** szerint kell nyilvántartani és bemutatni. A központi költségvetésről szóló törvényben a költségvetési bevételek és kiadások a következő előirányzatok formájában jelennek meg:

- a) központi kezelésű előirányzatként,
- b) fejezeti kezelésű előirányzatként,
- c) társadalombiztosítás pénzügyi alapjai
  - c<sub>1</sub>) nyugdíjbiztosítási és
  - c<sub>2</sub>) egészségbiztosítási alap előirányzataiként,
- d) elkülönített állami pénzalapok előirányzataiként,
- e) az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szervek előirányzataiként.

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

Az **elkülönített állami pénzalapok célja**, hogy bizonyos közfeladatokat az államháztartáson kívüli forrásból<sup>8</sup> is finanszírozni lehessen részben vagy egészben. Az alapok létrehozása, gazdálkodása, megszüntetése, ellenőrzése is szigorúan szabályozott törvényi keretek között lehetséges. Működésük egyik fontos feltétele, hogy bevételeik törvényben meghatározott források legyenek, közvetlenül hozzárendelve az alap működéséhez.

A Magyarországon jelenleg működő alapok:<sup>9</sup>

- a) Gazdaság-újraindítási Alap
- b) Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alap
- c) Bethlen Gábor Alap
- d) Központi Nukleáris Pénzügyi Alap
- e) Nemzeti Kulturális Alap

### 1.1.3 Államháztartási gazdálkodás

Az állam gazdasági funkciói jellemzően és döntő módon az államháztartás keretében érvényesülnek. Egy egyszerű modellel leírva a folyamatot, a kormányzat a bevételeit adók formájában szedi be, funkcióit pedig kormányzati vásárlásokkal és viszonzatlan pénzáttalásokkal, transzferekkel valósítja meg. **Kormányzati vásárlásnak** nevezzük mindazon erőforrások – például munkaerő, anyagok, gépek, berendezések stb. – beszerzését, amelyekhez az állam piaci tranzakciók révén jut. **Transzferek** alatt a háztartások és a vállalatok felé teljesített egyszeri vagy rendszeres viszonzatlan állami pénzkifizetéseket értjük. Ide tartoznak a különböző segélyek, támogatások, társadalombiztosítási kifizetések stb. A bevételi és a kiadási oldal egyenlegének negatív előjele esetén, amikor a kiadások meghaladják a bevételeket **deficitről**, azaz költségvetési hiányról, ellenkező esetben pedig **szufficitről**, azaz költségvetési többletről beszélünk.

Az államháztartás különböző alrendszerei között, az állami feladatmegosztásnak megfelelően, jelentős pénzmozgás valósul meg, amelyek mértéke és elosztása, része a fiskális politikának. Ahhoz, hogy valós képet kapjunk az államháztartás nemzetgazdasági súlyáról, a különböző pénzalapok közötti pénzmozgások halmozódását ki kell tudni szűrni. Ezt az eljárást nevezzük **államháztartási konszolidációnak**.

---

<sup>8</sup> Ez az elv, de például az Nemzeti Kulturális Alap és a Bethlen Gábor Alap esetében a bevételek túlnyomó része államháztartási forrásból származik.

<sup>9</sup> A költségvetés szerkezetének egyszerűsítése és dereguláció jegyében, összhangban a vonatkozó szak-törvények módosulásával két elkülönített állami pénzalap (a Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alap és a Szövetkezeti Hitelintézetek Integrációs Alapja) 2017-től megszűnt, feladataik más módon történő ellátása mellett. A pandémia okozta gazdasági visszaesés kezelése és a gazdaság növekedési pályára való állításának segítése a Gazdaság-újraindítási Alap feladata.





- a) Tétélezzük fel, hogy a központi költségvetés kasszájába bekerülnek a központi adók (szja, áfa, tao, gépjárműadó stb.), a társadalombiztosítási alapon megjelennek a járulékok (egészségbiztosítási, nyugdíj stb.), az önkormányzatok pedig beszedik a helyi adókat (iparűzési, idegenforgalmi stb.). Ha az önkormányzatok részesülnek a központi költségvetés bevételeiből, akkor az számukra bevételként, míg ugyanaz az összeg a központi költségvetés számára kiadásként jelenik meg.
- b) A központi költségvetés és az önkormányzatok is fizetnek a bérek után járulékokat. Ezek a pénzátadások a társadalombiztosítási alap számára bevételeket, de a központi költségvetés, valamint az önkormányzatok számára kiadásokat jelentenek.

Mindkét példából láthatjuk, hogy ha az egyes alapok pénzforgalmát „mechanikusan” összeadjuk, akkor mind a centralizációs hányadban (bevétel), mind az újraelosztási hányadban (kiadás) a valóságosnál nagyobb értéket kapunk, mivel az említett tranzakciókat duplán vettük számításba. A konszolidálás, ezeknek a halmozódásoknak a kiszűrését jelenti.

Az állam, a feladatai ellátásához szükséges pénzeszközöket, vagyis a **költségvetési bevételeket** – ellentétben a gazdaság többi szereplőjével – jellemzően nem a piacon, konkrét teljesítmény ellenértékéért, hanem alkotmányosan szabályozott hatalmi pozíciója révén szerzi meg. A bevételeket több szempontból is csoportosíthatjuk. **Közgazdasági jellegük** szerint lehetnek:

- a) **közjogi bevételek**,<sup>10</sup> mint a különböző adók, illetékek és járulékok,
- b) **piacon realizált bevételek**, mint az állami vagyon hasznosításából származó bevételek, pl. privatizációs bevétel, osztalékbevétel, bérleti díj stb., valamint a költségvetési szervek által nyújtott szolgáltatások igénybevétele esetén fizetett különféle térítési díjak, vagy az állami monopóliumokból és koncessziókból származó bevételek,
- c) **egyéb bevételek**, mint a hitelfelvétel, a különböző adományok és segélyek.

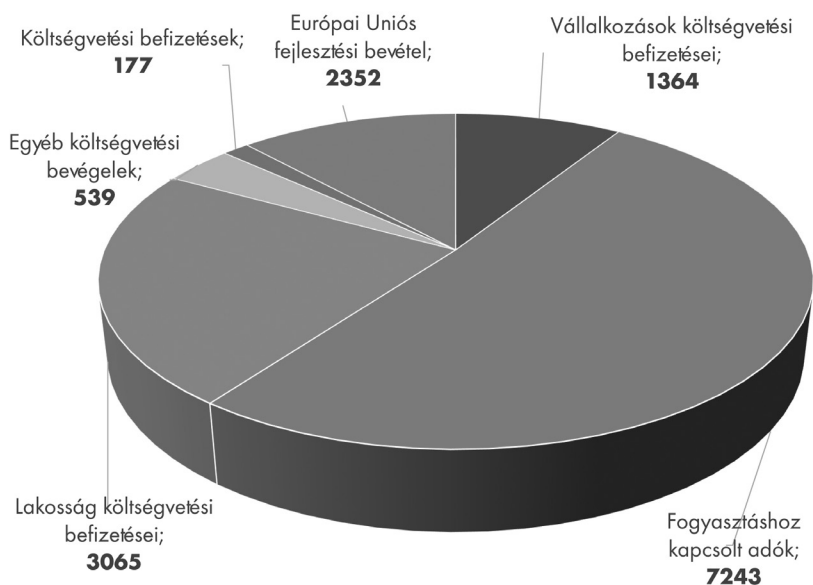
*A koncesszió lehet közszolgáltatási célú, – a közutak és műtárgyai, közművek működtetése, frekvenciakereskedelelem stb. – vagy az állami monopólium jogán – szerencsejáték, dohánytermékek előállítás és forgalmazása stb. – végzett tevékenységek koncesszióba adása. Ezekben az esetekben az állam lényegében lemond monopól helyzetéről, amelyet a piaci szereplők koncessziós díjak formájában ellentételeznek.*

A központi költségvetés közvetlen bevételeiben jelentős hányadot tesznek ki a különböző adók és ezen belül is a **lakosság** által megfizetettek, amelyek legnagyobb hányadát a személyi jövedelemadó, az illetékek és a gépjárműadó teszik ki. A lakossági

<sup>10</sup> A közjogi bevételek esetében az állam, hatalmi pozícióját érvényesítve jut a bevételekhez.

befizetéseknél kisebb nagyságrendet jelent a költségvetés számára a **vállalkozásoktól** származó adóbevétel. Ebben a csoportban a vállalkozások jövedelmét terhelő **társasági adó** a legjelentősebb tétel, de számottevő még a jellemzően kisebb vállalkozások által választható egyszerűsített adózási formákból származó bevételek, mint a **kisadózó vállalkozások tételes adója (kata)** vagy a **kisvállalati adó (kiva)** szerint adózók költségvetési befizetései. A magyar adórendszer meghatározó jellemzője, hogy a magánszemélyek és vállalkozások által befizetett adókat együttvéve is, magasabb adóbevétele származik a központi költségvetésnek, a **fogyasztáshoz kapcsolódó** adókból. A fogyasztást terhelő adók körében, de az adórendszerünk egészét tekintve is az **általános forgalmi adó (áfa)** jelenti a legnagyobb költségvetési bevételt. Az áfa mellett jelentős nagyságrendű még a jövedéki adóból és a pénzügyi tranzakciós illetékből származó bevétel. Az arányokat jól szemlélteti a következő ábra.

1. ábra: A központi költségvetés közvetlen bevételei (Mrd Ft)<sup>11</sup>



A bevételek után a kiadási oldalra fókuszálva megállapíthatjuk, hogy az **államháztartás kiadásai** jelentik az allokációs és redisztribúciós funkció érvényesítésének fő eszközét és jelentős mértékben segítik a stabilizációs funkció érvényesülését is. A kiadási oldal

<sup>11</sup> 2021. évi XC. Törvény Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről. A mindenkorai számszerűsített értéket a hivatkozott törvény adott költségvetési évre vonatkozó hatályos változata tartalmazza (XLII. fejezet).