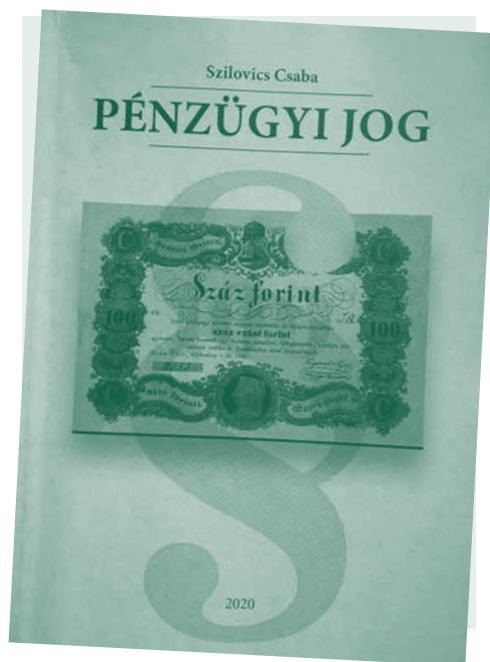


Szilovics Csaba

Pénzügyi Jog



INTERSZFÉRA KFT. PÉCS, 2020

A 2007–2008-as válság, s annak előzményei, de különösen az államműködést hatékony irányba terelő, annak akadémia módszertanát formáló magyar tudományos élet közpénzügyekkel foglalkozó kutatóit sem hagyták érintetlenül, sőt mi több, tudományos dolgozatok, könyvek széles sora született e tárgyban. A most bemutatott könyv is szervesen illeszkedik abba a csokorba, amelyet hazai szerzők raktak fel a szakértők, egyetemen tanulók könyvespolcaira, láthatóvá és érthetővé téve a 2010 után megújuló magyar állampénzügyi gyakorlatot.

AZ ÁLLAMPÉNZÜGYI TÉR MEGÚJULÁSÁRÓL

A teljesség igénye nélkül utalnunk is szükséges a permanens közpénzügyi szellemi megújulás néhány reprezentánsára, akik *Szilovics Csaba*

bával egy időben alkottak értéket, így elsőként *Domokos László: Ellenőrzés – a fenntartható jó kormányzás eszköze* című könyvére, amely ugyancsak 2020-ban látott napvilágot az Akadémiai Kiadónál. Az Állami Számvevőszék elnöke közpénzügyi tárgyú ellenőrzési módszertant tárgyaló művét arra építi, hogy „a 2008-as válság után paradigmaváltás történt a gazdaságpolitikai gondolkodásban. Az állam szerepének újraértelmezése elengedhetlenné vált, éjjeli-őr szerepből kibújt, és már aktív államként kellett jelen lennie a társadalom életében.” Domokos László a közpénzügyek színvonalasabb szabályozásában, valamint a hatékonyabb ellenőrzésben látja a megoldást, a jó gyakorlat kiteljesedését.¹ A jó kormányzás megteremtésének alapvető értékei és alapelvei mellett érvel, s e körben bemutatja a változások hatékony menedzselésének kereteit, különös tekintettel a számvevőszéki gyakorlat módszertanát. *Lentner*

Csaba pedig már a kezdeti gyakorlati történések időszakában (2013-ban) megfogalmazta „a változások elérkeztségére felhívó” tézisét, miszerint „a közgazdaságtan több mint két évszázados történetének legkiemelkedőbb alakjai szinte mind foglalkoztak közpénzügyi kérdésekkel, de csupán mintegy száz évvel ezelőtt jelent meg először az a megközelítés, amely tudatosan törekedett a gazdasági folyamatoknak a társadalmi-politikai valóságba való integrálására”. Ahogyan arra kifejezetten utal, „a 2007–2008-as válság megmutatta, hogy a piacot nem lehet magára hagyni, a gazdasági kérdéseket pedig nem lehet széles értelemben vett következményei szerint értelmezni.” Lentner professzor fő hivatkozási alapnak tekinti Ronald Coase, Douglas North Nobel-díjasok és más intézményi közgazdászok munkásságát.² A 2010 után újjászervezett államműködés tudományos műveinek csokrában ugyancsak releváns a Lentner Csaba által szerkesztett, Adózási pénzügytan és államháztartáisi gazdálkodás című nagymonográfia, amelyben az Állami Számvevőszék munkatársai mellett, a most citált Szilovics Csaba, továbbá Baritz Laura Sarolta OP, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal munkatársai, Varga Árpáddal az élükön, illetve a fiskális politikával foglalkozó vezető szakértők szemléltetik az új állampénzügyi tér egyes területeit, összefüggéseit.³ A változások hazai kiindulópontja a ’fiskális alkoholizmusban’, a társadalmi összefüggésekre, problémákra nem elégséges módon reagáló rendszer konszolidálása, majd dinamikus innovációja volt, amelynek összefoglaló műve Matolcsy Györgytől származik. A gazdasági miniszterként (újra), majd 2013-tól jegybankelnökként szárnyaló Matolcsy György – a gyakorlati szerepén túlmenően – Egyensúly és növekedés című könyvében tudományos értelemben definiálta a költségvetési egyensúly fontosságát,⁴ és kiindulási alappul határozta meg a gazdasági növekedés megindításához. A fiskális politika, s függetlensége megtartása mellett, a kormány gazdaságpolitikai célkitűzéseit szolgáló monetáris politika

gyakorlati majd, annak tudományos keretekbe foglalásával pedig olyan egzakt, gyűjtő jellegű akadémiai rendszert formált, amelyben jól megférnek mindazok a szerzők, gondolkodók, akik mind a magyar közpénzügyek hatékonyságához, mind az életminőség növeléséhez nyújtanak építő gondolatokat. Így Szilovics Csaba adórendszer hatékonyságát, szabályosságát tárgyaló, egyidejűleg a monetáris igazgatás hatékonyságára is utaló monográfiája, aminek bemutatását a közönség elé tárjuk.

BEVEZETŐ GONDOLATOK A KÖNYVRŐL, VALAMINT A PÉNZÜGYI JOG DEFINIÁLÁSÁRÓL

A pénzügyi jogi képzés szempontjából fontos és magas színvonalú munkát készített a Pécsi Tudományegyetem Jogi Karának professzora, Szilovics Csaba. A könyv nem csak a joghallgatók, hanem az érdeklődő olvasóközönség és az egész jogász társadalom számára sok új információt tartalmaz. Ennek köszönhetően a hallgatók felkészítése mellett, jelentősen javíthatja a magyar lakosság pénzügyi műveltségének színvonalát. A szerző arra törekedett, hogy a „pénzügyi jog iránt érdeklődő olvasók a könyvben megjelenő ismereteket elsajátítva megértsék, és talán meg is szeressék ezt a sok kihívást rejtő jogterületet. [...] A könyv megírásakor nem a bizonytalan reformokra és vitatható gazdaságpolitikai döntésekre, hanem a jogtudomány eredményeire, az adózás és az adóztatás mára klasszikussá nemesedett alapelveire és a jogterület más állandó elemeire fókuszáltam” (19. oldal). Szilovics Csaba a jogszabály értelmezések végeláthatatlan kavalkádjá helyett egy feszes, lényegre törő ismeretanyagot kívánt megalkotni.

A pénzügyi jog heterogenitása, valamint a megszámlálhatatlan részletszabály nagysága ismeretében, kivételes tulajdonsága a könyvnek, hogy 374 oldalban sikerült a releváns információkat remek stílusban összegeznie. Az el-

múlt 20 évben megjelent pénzügyi jogi szakirodalomban előkelő helyet foglal el az alkotás. A szerző munkáiban rendszeresen hangsúlyozza a közérthetőség elvét s ezt a recenzió tárgyát képező írásában következetesen meg is valósítja. A kritikai szempontú megközelítés az egész művet végigkíséri. Az egyes témákkal kapcsolatos határozott, egyértelmű állásfoglalások rámutatnak a korábbi, illetve a jelenlegi jogszabályi rendelkezések hiányosságaira, és sok esetben megoldási javaslatokat is tartalmaznak.

A KÖNYV SZERKEZETE

A mű a pénzügyi jogot négy fő egységre bontva, az alábbiak szerint tárgyalja. Az első részben az államháztartás jogi rendszerét mutatja be, ezt követően az államháztartás közhatalmi bevételei kerülnek górcső alá. A harmadik és negyedik fejezet a monetáris rendszer, továbbá a nemzetközi pénzügyek jogi alapjait vizsgálja. A könyv felépítése letisztult és logikus, fejezetei akár önálló tanulmányokként is megállnák a helyüket. Az egyes témákat mindig fogalom meghatározás vezet be, amit történeti áttekintés követ, majd a jelenlegi jogszabályi környezet kerül bemutatásra, végül pedig az adott kérdéskörhöz kapcsolódó definíciók következnek. A kiadvány egyik, ha nem a legnagyobb erénye a nagyon pontos fogalomalkotás és fogalomhasználat, aminek célja egy egységes rendszer felépítése volt.

Első rész:

Az államháztartás jogi rendszere

A könyv első része mutatja be a pénzügyi jog rendszerét, az államháztartás jogát, a magyar államháztartás szabályozási struktúráját, a központi költségvetést, a helyi önkormányzati alrendszer gazdálkodását, a közbeszerzési és számviteli jog alapjait.

A szerző a pénzügyi jog rendszerének elemzésénél a tudományág szabályozási területeit 5 részre osztja, ezek a következők: az államháztartás, az adójog, nemzetközi adójog, a számviteli jog és a monetáris rendszer pénzügyi joga. A rendszerező leírással párhuzamosan elgondolkodtató megállapításokat olvashatunk: *„A pénzügyi jogot vizsgálva megállapítható, hogy az magán viseli az őt létrehozó állam és társadalom gazdasági, történeti, politikai és kulturális jellemzőit. Ez azt jelenti, hogy minden államban olyan pénzügyi jogi rendszer működik, amelyet a polgárai pénzügyi kultúrájuk, közpénzügyi és politikai érdeklődésük miatt megérdemelnek”* (23. oldal).

A központi költségvetés nevet viselő részben Szilovics Csaba a tudomány vonatkozó eredményeire támaszkodva megalkotta az önálló költségvetési definícióját. Hármass felosztása az alábbi elemekből tevődik össze: *„A központi költségvetés legtágabb értelemben egy jogilag, politikailag és gazdaságilag meghatározott pénzügyi alap.”* Továbbá: *„Szűkebb értelemben az állam pénzügyi mérlege, pénzügyi terv, amit jogilag meghatározott módon hoznak létre, és amelyben az állami kiadások és bevételek meghatározott szerkezeti rendben, előirányzatokként jelennek meg.”* Végezetül: *„Legszűkebb értelmezés szerint a költségvetés csupán egy speciális 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”* (63. oldal).

Második rész:

Az államháztartás közhatalmi bevételei

A közhatalmi bevételek között foglalja össze a szerző az adóügyi jogviszony elemeit, az adózás, adóztatás folyamatát, valamint az adórendszert és az államháztartás egyéb bevételeit.

Az adórendszer és elemei fejezet legnagyobb értéke, hogy a professzor az adót társadalmi, államháztartási megközelítésben, az állampolgár-

sági státusszal összefüggésben, továbbá az ellenszolgáltatás tükrében is vizsgálja.

Szilovics Csaba munkássága során folyamatosan hangsúlyozta a közérthetőség elvét, amely elv ugyan nem teljes egészében, de bekeült a 2017. évi CLL. törvény, az Air rendelkezései közé. A jogszabállyal kapcsolatban a szerző megjegyzi, hogy: „*az adóigazgatási eljárásban az adózókkal való kapcsolattartás nyelvezetének egyszerűnek és közérthetőnek kell lennie. Ez a megfogalmazás úgy is értelmezhető, hogy a közérthetőség elve nem vonatkozik az adójogi normák szövegének megfogalmazására és szerkesztésére*” (189. oldal). Hozzáteesszük, a korábbi kódexjellegű szabályozás két részre bontása már önmagában megnehezíti a közérthetőség érvényesülését. Említést érdemel, hogy Szilovics Csaba Csalás és jogkövetés című munkájában már 2003-ban részletesen leírta az adójogi normára vonatkozó azon követelményeket, amelyek a jogkövetést segítik.⁵ *Angyal Pál*, a Magyar Tudományos Akadémia tagja 1930-ban adócsalás néven kiadott monográfiája óta nem született hasonló terjedelmű és mélysegű mű a témában. A több nyelvre lefordított monográfia jelentőségét önmagában a sok száz hivatkozás is bizonyítja.

A következő részben a jelenleg hatályban lévő tételes adók kerülnek bemutatásra, így az általános forgalmi adó, a társasági adó, a személyi jövedelemadó, a jövedéki adó, továbbá helyet kaptak a kisvállalati és vállalati szektor számára biztosított kedvezményes adónemek. Tudomásom szerint a hazai kisvállalati szektor tökeszegény szereplőinek gazdasági aktivitását segítő kiva és kata vizsgálatát a hasonló jellegű kiadványok közül elsőként e tankönyv valósította meg.

Harmadik rész:

A monetáris rendszer

A monetáris rendszer fogalmán és felépítésén belül a pénzrendszer, a bankrendszer, valamint a tőzsdék kialakulásának folyamatát írja

le a szerző. A fejlődéstörténetekkel párhuzamosan, elsőként a pénz definícióit, funkcióit, gazdaságban betöltött szerepét ismerhetjük meg. Ezt követően a hazai és külföldi bankevolúcióról, a Magyar Nemzeti Bank szervezetéről, jogállásáról és feladatrendszeréről, továbbá a magyar pénzügyi intézményrendszert körülvevő jogszabályi környezetről kapunk részletes elemzést. Szilovics Csaba kitér a befektetővédelem két alapvető szervére, az Országos Betétbiztosítási Alapra, valamint Befektetővédelmi Alapra.

Végezetül a tőzsde világába nyerünk bepillantást. A szerző jelen résznél is megalkotta a saját maga definícióját: „*A tőzsde működésének minden elemében szabályozott koncentrált piac, ahol kizárólag előzetesen meghatározott fajtájú, mennyiségű és minőségű, helyettesíthető, szabványosított termékek adásvétele történik, részletesen előírt eljárásrendben*” (324. oldal). A taglalt szekciónál a tőzsdék kialakulása mellett azok fajtáiról, valamint a tőzsdei termékekről és a Budapesti Értéktőzsdéről olvashatunk. A megszokott szerkezeti felépítéshez híven az adott témához kapcsolódó fogalmakkal – mint vendor, értékpapír, kötvény, BUX-index, BUMIX, bikapiac, medvepiac – zárul a könyv harmadik nagy fejezete.

Negyedik rész:

A nemzetközi pénzügyi jog alapjai

A nemzetközi pénzügyi jog alapjai címet viselő negyedik részben az Európai Unió pénzügyi rendszeréről, az Európai Unió költségvetéséről, továbbá a nemzetközi adójogról esik szó. Ebben a megközelítésben, ilyen tömörséggel a tankönyvnek ezen területe szintén unikális.

A szerző munkásságát ismerve nem meglepő, hogy a mű nagyon erős részét képezi az adótervezés, adókikerülés, továbbá az adócsalás fogalmának meghatározása és összehasonlítása. „*Adótervezésnek (tax planning) vagy adóoptimalizálásnak nevezzük azoknak a tudatos döntéseken alapuló adóteher átalakítási lépéseknek az*

összességét, amelyek eredményeként az adóalany úgy használja ki a nemzeti adójogi normákban meglévő legális adócsökkentési lehetőségeket, hogy a tényleges adóterhelése számára előnyös módon alakuljon”(360. oldal). Továbbá: „Adókikerülésnek nevezzük az adótervezésnek azt a típusát, amelyben a legális és illegális eszközök egyszerre jelennek meg, vagy a legális és illegális eszközök és üzleti magatartás elemeinek jogi elhatárolása nem határozható meg egyértelműen.”

Végül: „Adócsalásnak (tax fraud) nevezzük azt a jogellenes aktív és tudatos magatartást, amikor az adókötelezettség alanya, a számára előírt adókötelezettségeket hiányosan, illetve valótlan tartalommal, vagy egyáltalán nem teljesíti, jogosulatlan anyagi előnyt szerez, és ezzel megkárosítja a társadalom és az állambáztartás közpénzügyi érdekeit” (361. oldal). A hivatkozott definíciók lehetővé teszik számunkra az adótervezés, adókikerülés és adócsalás jelenségek világosabb megértését, elhelyezését a nemzetközi adózás témakörében.

ÖSSZEGZÉS

A szerző olvasottsága és több évtizedes, pénzügyi jog terén végzett munkássága, oktatói kvalitásai és színes egyénisége is megjelenik a könyvben. A mű nagy előnye, hogy a történe-

ti szempontú megközelítés sem hiányzik belőle, ahogy a szerző fogalmaz: „a jogintézmények történeti bemutatására is vállalkoztam, ennek oka, hogy az általam tanított tárgy a pénzügytant egyaránt magába foglalja, amelynek feladata az egyes jogterületek történeti elemzése”(19. oldal). A felhasznált források között a pénzügyi jogi szakirodalom mellett olyan szerzők munkáiból átvett elemek színesítik a könyvet, mint *Titus Livius, Max Weber, Henri Pirenne, Acsády Ignác, Hóman Bálint, Polányi Károly*.

E recenzió legelső részében alkalmazott megközelítésünk helytállóságát, s benne Szilovics Csaba könyvének haladó rendszerhez illeszkedését pedig mi sem bizonyítja jobban, mint az, hogy az elmúlt évtized társadalomtudományi szakirodalmában szinte egybehangzó álláspont, hogy az aktív állam, s annak akár Max Weber életműve általi közvetítése, illetve megközelítése a XX. századtól kiemelkedően hat a társadalomtudományok különböző ágaiban, így a szociológiában, a filozófiában, a közgazdaságtudományban, a történettudományban és a közigazgatás-tudományokban is, sőt mi több, a pénzügyi jog frekvenciált területein, amit a Pécsi Tudományegyetem tanszékvezető professzorának könyve visszaigazol.

Szivós Alexander

Levelezési e-cím: szivos.alexander@ajk.pte.hu

JEGYZETEK

¹ Domokos László a jó kormányzás elengedhetetlen eszközének tartja a következmények nélküli közpénzügyi ellenőrzés felszámolását, s az erős törvényi felhatalmazáson nyugvó, hatékony ellenőrzési módszertant, amelynek jó gyakorlata az Állami Számvevőszék 2010-óta követett gyakorlatában visszaigazol. Hivatkozás forrása: Domokos (2020). Előszó

² Lentner (2013). 27. oldal

³ A nagy-monográfia a jogi, államtudományi, közigazgatási és közgazdasági felsőoktatás, s ezen túlmenően a kormánytisztviselői szakvizsga rendszer alapkönyvévé vált, melyben a kötetet szerkesztő Lentner a fiskális, monetáris politikai irányítás összehangoltságának fontosságára, s a

fenntartható államháztartási (közüzemi vállalatokat is beleértve) működés fontosságára hívja fel a figyelmet. Lásd például 31–76. oldal (I. fejezet), 637–656. oldal (26. fejezet), illetve a 31. fejezetben 763–784. oldal.

⁴ Lásd a magyar viszonyok összevetését a mediterrán térséggel s más európai uniós országokkal, Matolcsy, Palotai (2019).

⁵ Szilovics Csaba: Csalás és jogkövetés az adójogban. (2003), 131–155. oldal

IRODALOM

DOMOKOS L. (2020). *Ellenőrzés – A fenntartható jó kormányzás eszköze*. Budapest, Akadémiai Kiadó, ISBN 978 963 05 9966 5

LENTNER Cs. (2013). *Közpénzügyek és államháztartástan*. Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó, ISBN 978 615 5344 38 1

LENTNER Cs. (szerk. 2015). *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*. NKE, ISBN 978 615 5527 12 8

MATOLCSY Gy. (2014). *Egyensúly és növekedés*. Kairosz Kiadó, ISBN 978 963 6627 3 48

MATOLCSY Gy., PALOTAI D. (2019). Felzárkózási pályán Magyarország. *Hitelintézetek Szemle*, 18. évf. 3. szám 5–28. oldal

SZILOVICS Cs. (2003). *Csalás és jogkövetés az adójogban*. Budapest, Gondolat Kiadó, 131–155. oldal, ISBN: 9639500747

SZILOVICS Cs. (2020). *Pénzügyi Jog*. ISBN 978 615 00 8056 7