

*Nagy Zoltán*

# Recenzió az új típusú állampénzügyek tudományos- rendszerterani könyveiről

## Review of Books on the Scientific Taxonomy of New-Type Public Finances

### ÖSSZEFOGLALÁS

2010-től a fiskális politikában, majd 2013-tól a monetáris térben is a nem konvencionális eszközök kerültek előtérbe Magyarországon, mint a világ számos pontján. A megváltozó közpénzügyek elemi erővel hozták felszínre a gyakorlati mechanizmusok mögé helyezhető tudományos rendszerteran megírását, egyetemi tananyagba történő elhelyezését. A magyar közpénzügyek tudományos rendszerterának főbb vázát, hazai történeti és nemzetközi kontextusba helyezett rendszerteranát a *Közpénzügyek és államháztartástan I.* című könyvben olvashatjuk, míg az államháztartás bővebb, gazdálkodási, adózási, ellenőrzési és állammenedzsment-irányítási elemeit az *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás* címűben. A recenzió e

kiemelt jelentőségű könyveket és a bennük feltárt tudományos rendszerteran ismerteti.

### SUMMARY

As in numerous other places all over the world, unconventional instruments have come to the fore in Hungary since 2010 in fiscal policy and since 2013 in the monetary space. Changes in public finances have revealed the need for the writing of a scientific taxonomy to support practical mechanisms and its inclusion in the university curriculum. The main framework of a scientific taxonomy of Hungarian public finances, a taxonomy placed in a Hungarian historical and in an international context, is given in *Public Finances and the Study of the General Government*,

---

DR. habil NAGY ZOLTÁN egyetemi docens, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar (jogdrnz@uni-miskolc.hu).

*Volume I*, while a more detailed study of public finances, including financial and governmental management, taxation and control, is given in the volume entitled *Fiscal Finances and the Management of Public Finances*. Below is a review of these extremely significant books and the scientific taxonomy they reveal.

A közpénzügyek és a monetáris politika az utóbbi évtizedben egyre inkább a közérdeklődés fókuszába kerül, a tudományos kutatók is egyre jelentősebb mértékben foglalkoznak a témával. A pénzügyi-gazdasági válság rámutatott arra, hogy az államnak fokozottabban kell felügyelnie a pénzügyi intézményrendszert, és az államháztartási gazdálkodás rendszerét úgy kell kiépíteni, hogy az ellenállóbbá váljon a pénzügyi krízisekkel szemben, és hosszabb távon fenntartható legyen. A válság a mértéktartó államháztartási gazdálkodásra ösztönzött. Egy kis és gazdaságilag sérülékeny ország számára aggályos a túlzott mértékű eladósodás, hiszen a pénzügyi piacok válsága esetén leginkább ezek az országok sérülnek gazdaságilag. A pénzügyi intézményrendszer elégtelen felügyelete pedig nemcsak a pénzügyi intézményrendszert érintheti, hanem kihat a gazdasági folyamatokra, és komoly társadalmi problémák forrása lehet, mint ahogy azt a devizahitelezés kapcsán láthattuk. Mindezek a folyamatok a szabályozás megújítására ösztönöztek a jogalkotót, és 2010-től kezdődően egy mélyreható változás indult el mind a fiskális, mind a monetáris szabályozás területén. Mindezek indokolják a szabályozás didaktikus, oktatási céllal történő feldolgozását. A gyors szabályozási változások jellemzik a pénzügyeket, de nélkülözhetetlen az új jelenségeket és jogintéz-

ményeket rendszerbe foglalni, és oktatási és tudományos céllal a nagyközönség elé tárni. A pénzügyekkel kapcsolatosan visszatérő probléma, hogy a magyar lakosság pénzügyi műveltsége alacsony szintű, amely az egyén szintjén, de a társadalom szintjén egyaránt komoly veszteségeket okozhat. Különösen fontos tehát, hogy az oktatásban, mindenekelőtt a felsőoktatásban méltó helyén kezeljék a pénzügyi tárgyak oktatását. Fontosak tehát az olyan szakmailag magas szintű művek, amelyek elősegítik a pénzügyi ismeretek elsajátítását a hallgatók számára. Ezt a célt szolgálja az ismertetett két könyv, ahogy a szerző is rámutat, azaz a kiadványok küldetése, hogy az államtudományi és jogtudományi tanulmányokat folytató hallgatók megismerhessék az állam pénzügyi és gazdálkodási mechanizmusrendszerét.

Két könyv ismertetésére azért együtt kerül sor, mivel a két munka szoros összefüggésben áll egymással mind a téma, mind pedig a didaktika szempontjából. Az első kötet a fiskális és monetáris intézményrendszert és működését átfogóan mutatja be, történeti és nemzetközi kontextusban, míg a második kötet szemelvénytyszerűen az egyes területeket részletekbe menően kifejtve ismerteti. Lentner Csaba, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közpénzügyi és Államháztartási Intézetének intézetvezető egyetemi tanára az első kötet szerzője, míg a második kötetnek alkotószerkesztője és egyes kiemelt, rendszertani fejezetek szerzője is. Mindkét kötet a Nemzeti Közszolgálati Egyetem támogatásával jelent meg. Az első kötet 2013-ban, a Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó gondozásában, míg a második kötet 2015-ben, az egyetemi kiadó jóvoltából. A szerző tudományos és tankönyvírói aktivitását jól jelzi

továbbá, hogy a pénzügyi területen a szerkesztésével, lektorálásával több tudományos igényű, de oktatási célra is jól használható munka látott napvilágot az elmúlt években.<sup>1</sup> Ezek a művek szorosan kapcsolódnak a bemutatott két könyvhöz, a megújult állampénzügyi rendszerhez és szabályozáshoz.

A monografikus szintű kiadványok színvonalát jelzi és a használhatóságot nagyban segíti a fejezetek végén feltüntetett széles körű szakirodalom-jegyzék és a több száz lábjegyzet.

A *Közpénzügyek és államháztartástan* első kötetében a szerző már az első fejezetben a közpénzügyek tudományos rendszertanát ismerteti meg az olvasóval. A szerző, közgazdász lévén, a közpénzügyek és államháztartástan tudományos rendszertanát elsősorban közgazdasági oldalról közelíti meg, bár tudományos módszertanát a jog- és gazdaságtudományok interdiszciplináris mezsgyéjén formálja. A gazdaságtörténeti tapasztalatok alapján kiemeli a közpénzügyi rendszer jelentőségét. A pénzügyi válság is megmutatta, hogy a magára hagyott pénzügyi piac válságokhoz vezet, és kiemelt jelentősége van a szabályozó közpénzügyi rendszernek. A szerző osztja Dani Rodrik elméleti közgazdász álláspontját, amely szerint a gazdasági és társadalmi fejlődés elengedhetetlen alapfeltételét jelentik az intézmények és szabályok négy nagy csoportja, mint a tulajdonjog védelmét garantáló intézmények, a piacok szabályozásához kötődő intézmények, a stabilizációt szolgáló intézmények és a legitimációs intézmények.

A közpénzügyi rendszer szerves részének tekinti a szerző a monetáris politikai szabályozást is, amelyre a gazdasági válság is felhívta a figyelmet, kiemelve a fiskális és a monetáris politika összhangjának

fontosságát. Tehát a szerző álláspontja szerint a közpénzügyeknek két fő vonulata van: a fiskális politika és a monetáris politika.

Rendszertanilag a közpénzügytant az államtudományon (közigazgatás-tudományon) belül helyezi el Lentner Csaba, és nem közigazgatási jogtudományról beszél. Ennek oka, hogy interdiszciplinárisan közelíti meg a közigazgatás-tudományt és a közpénzügytant egyaránt. (Az interdiszciplináris megközelítés jelenti a jogi, gazdasági és politikatudományi megközelítést.) Az államháztartástan is ezen a rendszeren belül helyezkedik el, mint a közpénzügyi, vagyoni folyamatok technikai – gazdasági és jogi együttes – keretrendszere. Álláspontom szerint az újfajta megközelítés kialakítása és a pénzügyi jogi megközelítés teljes mértékű elvetése komoly vitákat válthat ki a jogtudomány, különösen a pénzügyi jogtudomány képviselői részéről. Az újfajta komplex interdiszciplináris megközelítéstől eddig sem zárkózott el a pénzügyi jogtudomány, de jogtudományi területként a szabályozási kérdéseket helyezte a fókuszba, és egyben lehatárolta a jogágot más jogágaktól (közigazgatási jog) és tudományterületektől.

A könyv második fejezete szintén az államháztartástan közgazdasági megalapozására törekszik. Ebben a fejezetben a szerző kifejti a gondoskodó állam fontosságát, mint a gazdasági válság megoldásának legfontosabb tényezőjét. A szerző azon az állásponton van, hogy a reorganizációhoz fontos a hatékony állami szabályozás, a tudatos kormányzati befolylás, hiszen a gondoskodó állam képes arra, hogy a válság hatásait mérsékelje, a piaci kudarcok elkerülése érdekében szabályozza a piaci folyamatokat. Ezzel kapcsolatos tapasztalatként a hazai gaz-

daságpolitika 2010 utáni eredményességét hangsúlyozza. A pénzügyi gazdasági válság folyamatát, a kialakulását és az ezzel összefüggő közgazdasági elméleti okfejtéseket ismertetve tér rá a hazai fiskális politika konszolidációs szerepére. Álláspontja szerint a polgári kormány a kialakult gazdasági helyzetben a fiskális élénkítés lehetőségével nem tudott élni, ezért a költségvetés bevételi oldalát kellett megerősíteni válságadók kivetésével, a közteherviselés kiszélesítésével, így konszolidálva a költségvetés helyzetét. Szemben a neoliberális gazdaságpolitikával, az utóbbi évek hazai gazdaságpolitikáját sikeresnek tartja a szerző, és jó példaként tárja az olvasó elé. Ebben a fejezetben az államháztartási gazdálkodás megértéséhez szükséges alapfogalmakat is ismerteti a szerző, amely elősegíti a hallgatók számára a tananyag feldolgozását, az összefüggések megismerését.

A soron következő fejezetek az államháztartás hatályos rendszerét mutatják be, egészen a tizenegyedik fejezetig. A szerző az elmúlt húsz év államháztartási folyamatot elemzi, amiből levezeti az államháztartási reform szükségességét. A megújuló szabályozás alapját a közpénzügyi reform céljainak a megvalósítása jelenti, mint az államháztartás méretének kijelölése, az állami feladatok ellátási módjának megváltoztatása és a költségvetési rendszer működését meghatározó hatékony és átlátható intézményrendszer kialakítása. Képet kapunk továbbá az államháztartás felépítéséről, az államháztartás alapelveiről, a Költségvetési Tanács működéséről, az államháztartás bevételeiről-kiadásairól és a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás szabályrendszeréről.

A központi alrendszerrel szóló fejezet nagyon jól áttekinti a központi költségve-

tési gazdálkodást. A szerző ebben a fejezetben mutatja be a társadalombiztosítási alapokat és az elkülönített állami pénzalapok működését, mivel az új szabályozás ezeket nem külön alrendszerként rendszerezi, hanem a központi alrendszer részeként határozza meg.

Szintén átfogó elemzést kapunk a szerzőtől az önkormányzati alrendszerrel a könyv ötödik fejezetében: az önkormányzatok gazdasági önállóságának alkotmányos alapjairól, vagyongazdálkodásukról, költségvetési gazdálkodásukról. A bevezető gondolatok között rávilágít a szerző arra, hogy valós önkormányzati rendszer csak valós helyi önkormányzati önállóság mellett lehetséges, amelynek fontos eleme az önkormányzatok gazdasági önállósága. A rendszerváltást követően jelentős feladatdecentralizáció valósult meg: az állam egyre több feladatot ruházott át az önkormányzati szektorra, de a feladatok átadását nem követte a központi források feladatarányos átcsoportosítása. Ennek következtében jelentős működési hiány alakult ki az önkormányzati szektorban, amely korlátok közé szorította a gazdálkodást, így csökkent az önkormányzatok gazdasági autonómiája is. A szerző foglalkozik a közelmúlt problémájával, az önkormányzatok adósságkonszolidációjával, összefoglaló elemzést ad a konszolidációs megoldásról és az eredményéről, és felhívja a figyelmet az önkormányzati gazdálkodás kockázataira is. Az önkormányzatok alulfinanszírozása miatt a szektorban megjelenik a működési és felhalmozási forráshiány, az önkormányzatok banki kitettsége fokozatosan nő, és 2010-re eléri az 1247 milliárd forintot. Kimutatja, hogy az adósság 84,6%-a a fővárosi és a megyei jogú nagyvárosokban halmozódott fel. A jelentős adósság több

kockázatot is jelent a gazdálkodás során. Az uniós források saját erejének a biztosítására az önkormányzatok devizaalapú kötvénykibocsátással szereznek forrást, ezért az árfolyamkockázatok fokozott veszélyt jelentettek, különösen a pénzügyi-gazdasági válság idején jelentkező árfolyamváltozás. Fontos továbbá kiemelni, hogy az uniós támogatásból megvalósított beruházások nem termelő jellegűek, így a visszafizetéshez szükséges forrásokat nem teremtik elő. Mindezek alapján a kormány indokoltnak tartotta az adósság átvállalását, amely nem érintette az államadósság mértékét, hiszen az önkormányzati alrendszer adóssága egyébként is az államadósság részét képezi.

Viszonylag rövidre sikerült az adórendszer főbb jellemzőiről szóló fejezet, amelyet azonban kellő részletességgel kiegészít a második kötet, ahol képet kapunk az adózás rendjének részletes ismertetése mellett az egyes adónemek szabályozásáról is.

Sokkal részletesebb és átfogóbb képet kapunk a monetáris politikáról és a Magyar Nemzeti Bankról. A szerző bemutatja a jegybank jogállását és alapvető feladatait. A pénzügyi stabilitásban és a gazdasági növekedésben játszott jegybanki szerepet is közgazdaság-elméleti aspektusból közelíti meg, külön részben taglalva a Növekedési Hitelprogram hatását és eredményeit. Képet kapunk a kincstári szervezetrendszeréről, a költségvetési szervek gazdálkodási szabályozásáról, és izgalmas az államadósság kérdésének boncolgatása, ábrákkal történő szemléltetése. Különösen érdekes az utóbbi néhány év átfogó, közpénzügyi szemléletű elemzése az utolsó két fejezetben (konvergenciák, unortodoxiák, regnáló gazdaságpolitikai programok, válságok és

távlatok). A fejezet bemutatja az európai uniós előírásokat és azok összefüggéseit a hazai költségvetéssel. A szerző az unortodox gazdaságpolitika feltétlen híve, és véleménye szerint az új kormány gazdaságpolitikája eredményezte az államháztartás gazdálkodásának konszolidációját, illetve az új monetáris szabályozás és monetáris politikai trend ezt a gazdaságpolitikát hatékonyan segítette. A különféle gazdaságpolitikai programok és fejlesztési tervek ismertetésével is alátámasztja az álláspontját. Az utolsó fejezetben az utóbbi évek magyar válságkezelését helyezi el történelmi és nemzetközi vonatkozásban. A közelmúlt gazdasági eredményeinek és hibáinak az elemzése nyilvánvalóan történelmi távlatból más képet mutat, viszont a szerző érdeme ennek a korszaknak tanácsadó, rendszertani bemutatása.

A második mű jóval vaskosabb könyv, amely több mint 800 oldalon keresztül mutatja be az első könyv témaköreit, mintegy kiegészítve az első könyvben leírtakat. A kötet több szerző közreműködésével készült el, ahogy erre a szerző is utal a bevezető gondolataiban. A szerzők között találjuk többek között a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közpénzügyi és Államháztartási Intézetének oktatóit, a Miskolci Egyetem, a Pécsi Tudományegyetem Pénzügyi Jogi Tanszékének oktatóit, a Magyar Nemzeti Bank, az Állami Számvevőszék, a Nemzetgazdasági Minisztérium, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, az Államkincstár, a Belügyminisztérium, a Magyar Könyvvizsgálói Kamara vezető szakértőit.

A szerkesztő előtt nehéz feladat állt, hogy összefűzze és fejezetekbe tagolja a meglehetősen széles területeket felölelő tanulmányokat. Nyilvánvalóan az előző kötethez kapcsolódóan kérte fel a szerzőket az egyes témák feldolgozására, de

ezek a tanulmányok önálló olvasmányként is szolgálnak, kifejtve a közpénzügytan egyes területeit. Találkozhatunk a könyvben többek között a költségvetési gazdálkodás egyes területeivel (ellenőrzés, etikai kérdések, közbeszerzés, közpénzügyi támogatások, tervezés), az adó- és társadalombiztosítási jog szabályozásának részletes ismertetésével (egyres adónemek, adózás rendje, adóelmélet) és az operatív államháztartási menedzsment kérdéseivel.

A két kötet mindenképpen hiánypótló mű, hiszen az utóbbi évek államháztartási, monetáris politikai változásait tudományos igényvel tankönyvszerűen feldolgozó, a jogi és az államtudományi oktatás tematikájához kapcsolódó mű nem született. A kétkötetes megoldást nagyon jónak tartom, mivel ötvözi és átfogóan bemutat-

ja a rendszertani struktúrát és az egyes területek szakszerű mélyelemzését is.

*(Lentner Csaba: Közpénzügyek és államháztartástan I. Nemzeti Közszołgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013, 341 oldal; Lentner Csaba [alkotószerszerkesztő]: Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. Közpénzügyek és államháztartástan II. NKE Szolğálató Kft., 2015, 857 oldal.)*

#### JEGYZET

- <sup>1</sup> *Bankmenedzsment. Bankszabályozás – pénzügyi fogyasztóvédelem.* Szerk.: Lentner Csaba, Nemzeti Közszołgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013.; Novoszáth Péter: *A társadalombiztosítás pénzügyei.* Nemzeti Közszołgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2014.; *A devizahitelezés nagy kézikönyve.* Alkotószerszerkesztő: Lentner Csaba, Nemzeti Közszołgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2015.