

Nemzeti  
Közszolgálati Egyetem  
Vezető-és Továbbképzési Intézet

PROF. DR. LENTNER CSABA

**Az államháztartási  
gazdálkodás alapelvei  
és jellemző vonásai  
II.**



Budapest, 2014

A tananyag az ÁROP-2.2.19-2013-2013-0001 Elektronikus képzési és távoktatási anyagok készítése című projekt keretében készült el.

**Szerző:**

© Prof. Dr. Lentner Csaba 2014

**Kiadja:**

© NKE, 2014

**Felelős kiadó:**

Patyi András  
rektor



Nemzeti Fejlesztési Ügynökség  
www.ujszechenyiterv.gov.hu  
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

## A felértékelődő államháztartás gazdasági keretei, főbb jellemzői

Hazánkban az elmúlt 20 évben, a rendszerváltást követően az állam-szocialista rendszer leépítésre került, a gazdaságot a neoliberális követelményeknek megfelelően „államtalanították”, sőt túlságosan is kis szerep maradt a hazai vállalkozói és állami tulajdonnak. Egyidejűleg a közpénzügyi rendszerben nem fordítottak kellő figyelmet a közszektor eredményességét és átláthatóságát szolgáló mechanizmusok kiépítésére. Létrejöttek a modern piacgazdaság államháztartásának fontos intézményei, de nem volt konszenzus a felemás módon megvalósult államháztartási reformok utáni állami célmodellről. Az újonnan létrehozott intézmények egy része súlyos belső ellentmondásokkal működött. Az államigazgatás intézményeinek anarchikus állapotait a szerepek definiálatlansága mellett alapvetően befolyásolta a gazdasági szférában végbement túlzott, gyors, és átgondolt nemzeti stratégia nélküli privatizáció, aminek következtében a Magyar Állam kiüresedett, s a terciér szektor működtetéséhez szükséges források biztosítása folyamatos problémát okozott a számára. A szerepeiben redukálódó állam az emberekből negatív érzelmi viszonyulást váltott ki, hiszen a polgároknak akadályt, ellenfelet jelentett, ahelyett hogy támaszt, segítő kezet nyújtott volna szociális igények kielégítésben és a munka világában elszenvedett frusztrációik kompenzálásában. Nyilvánvalóvá vált, hogy csak az erős, a jól szervezett, a gazdasági és társadalmi folyamatokba aktívan beavatkozó állam képes a nemzetgazdaság, a piaci szereplők és családok érdekeit hatékonyan érvényesíteni.

A rendszerváltozás nem kellően alapos közpénzügy-politikai adaptációja és a kiüresített, növekvően forráshiányos államigazgatási rendszer kialakulása következtében – megfelelő politikai felhatalmazás birtokában - 2010-re teremtődött meg a lehetőség a *közpénzügyek átfogó reformjára*, amelynek céljai:

- \* az államháztartás méretének makrogazdasági szempontból szükséges kijelölése;
- \* az állami feladatok ellátási módjának megváltoztatása;
- \* a költségvetési rendszer működését, a szereplők viselkedését meghatározó hatékony és átlátható intézményrendszer kialakítása.

A tartalomhoz illeszkedően a *reform területei a következők:*

- \* közfeladat-ellátási reform (privatizáció – amely megtörtént, sőt, bizonyos állami és önkormányzati vagyonelemek állami visszavásárlására indokolt az állam gazdaságbefolyásoló szerepének erősítéséhez, feladat ellátásának kibővítéséhez);
- \* finanszírozási reform (adóreform, a közteherviselés kiszélesítése, a kincstár hatékony működtetése, biztonságos államháztartás finanszírozási csatornák kialakítása);
- \* management reform (controlling, internal audit, stratégiai tervezés).

A gazdaságpolitika klasszikus követelménye a gazdasági növekedés serkentése, a költségvetési, külkereskedelmi-fizetési mérlegek egyensúlyainak javítása, az infláció alacsony szinten tartása, továbbá a nemzetgazdaság versenyképességét szolgáló strukturális, fejlesztési reformok folyamatos véghezvitelére való képesség fenntartása. Az a jó makrogazdasági pálya, ahol egyenletes a növekedés, melyet pénzügyi egyensúly kísér alacsony inflációval, és – mindezek következtében – javul az ország versenyképessége, államháztartásának minősége.

A gazdaságpolitika belső autonóm céljaként deklarált elemek azonban egy kis, nyitott gazdaságú országban a működőtőke és portfóliótőke piacok által igen nagymértékben determináltak. A GDP teljesítmények előállításának zöme ugyanis külső fundamentumok által, illetve közreműködésével történik. Így a makrogazdasági mutatók értelmezése összetett, több tényező figyelembevételére kiterjedő kell hogy legyen.

Egy-egy ország nemzetgazdasági összjövedelme mérésére – az elemzés szempontjainak függvényében – különféle mutatókat alkalmaznak. Ezek a mutatók a bruttó hazai termék (GDP – Gross Domestic Product), a bruttó nemzeti termék (GNP – Gross National Product), a bruttó nemzeti jövedelem (GNI – Gross National Income), a nettó hazai termék (NDP) és a nettó nemzeti jövedelem (NNI) mutatói.

Az államháztartás szempontjából talán a legfontosabb mutató a GDP, mert az államháztartás bevételei többségében az ország területén jövedelmet szerző vállalkozások és magánszemélyek adó- és járulékbefizetéseiből származnak. A leggyakrabban a GDP vagy a GNP mutatójának évenkénti változásával mérik a gazdasági növekedést, illetve az egy főre jutó GDP, illetve GNP mutatóját használják egy-egy ország vagy egy-egy régió általános fejlettségének bemutatására.

A közfeladatok ellátásához az államnak szüksége van bizonyos mennyiségű jövedelemre. Ez az elvonás – a jövedelem centralizáció – a közfeladatok ellátását szolgálja, nem piaci szempontú, és jövedelem felhasználásában sem elsődlegesen piaci szempontok vezérlik az államot. A befolyt jövedelmek az állami feladatellátás finanszírozásának a forrásai, vagyis a költségvetésbe befolyt pénzek elosztásra kerülnek. Ezt nevezzük jövedelmek újraelosztásának. Az elvont és az újra elosztott jövedelem közötti különbség nem más, mint az államháztartási hiány. Ennek arányát a GDP százalékában szokták megadni. A maastrichti kritériumok alapján az államháztartási hiány mértékét – az Európai

Unió számítási módszerét alkalmazva – hosszabb távon 3% alatt kell tartani. A hiány alapvetően a magyar gazdaság eddigi torz közteherviselési szerkezetéből – vagyis a nemzetközi vállalatok közteher viselésének elmaradásából, a hazai vállalatok tőkeerejének és likviditásának állami gazdaságpolitika általi elhanyagoltságából, a közkiadások előzőekhez mért túlterjedtségéből, és az ennek következtében előálló hiány, államadósság terheiből - adódott, így a 3% körüli hiánycél elérése csak az utóbbi években került kézzelfogható közelségbe, illetve valósult meg. Az állami deficit finanszírozása más szereplőktől való hitelfelvétellel, illetve állami kötvények kibocsátásával történik. Az államháztartás korábbiakban ily módon felhalmozott tartozásait, melyekkel belföldieknek vagy külföldieknek tartozik, államadósságnak hívjuk. A növekvő államadósság fokozza az államháztartás és az ország sérülékenységét, instabil befektetői és belső társadalmi helyzetet generál.

## Fejezetzáró kérdések

### 1. Igaz-e az alábbi állítás: Hazánkban az elmúlt 20 évben, a rendszerváltást követően az állam-szocialista rendszer leépítésre került, a gazdaságot a neoliberais követelményeknek megfelelően „államtalanították”?

- nem igaz, mert a rendszerváltást követően az állam szerepe felértékelődött
- nem igaz, mert a rendszerváltást követően az állam szerepe ugyanolyan kiemelt maradt, mint a tervgazdasági rendszerben
- igaz, mert a rendszerváltást követően az állam szerepe leértékelődött

### 2. Melyek a közpénzügyek átfogó reformjának főbb céljai? A helyes válaszokat jelölje!

- az államháztartás méretének minimálisra szorítása
- a személyi jövedelemadó 16 százalékra csökkentése
- az államháztartás méretének makrogazdasági szempontból szükséges kijelölése;
- az állami feladatok ellátási módjának megváltoztatása;
- a költségvetési rendszer működését, a szereplők viselkedését meghatározó hatékony és átlátható intézményrendszer kialakítása

### 3. Mit értünk finanszírozási reformon?

- adóreform, a közteherviselés kiszélesítése, Államadósság Kezelő Központ hatékony működtetése, biztonságos államháztartás finanszírozási csatornák kialakítása
- adóreform, a közteherviselés kiszélesítése, a kincstár hatékony működtetése, biztonságos államháztartás finanszírozási csatornák kialakítása
- adóreform, a közteherviselés kiszélesítése, a kincstár hatékony működtetése, biztonságos társadalombiztosítási finanszírozási csatornák kialakítása

### 4. Mit értünk közfeladat-ellátási reformon?

- az állami tulajdonosi pozíciók körének és a hozzájuk rendelt feladatok újragondolása, privatizáció – amely megtörtént, sőt, bizonyos állami és önkormányzati vagyonelemek állami visszavásárlására indokolt az állam gazdaságbefolyásoló szerepének erősítéséhez, feladatellátásnak kibővítéséhez
- privatizáció – amely megtörtént, sőt, bizonyos állami és önkormányzati vagyonelemek eladására kell törekedni az állam gazdaságbefolyásoló szerepének erősítéséhez, feladatellátásának szűkítéséhez
- privatizáció – amely megtörtént, sőt, bizonyos állami és önkormányzati vagyonelemek állami visszavásárlására kell törekedni az állam gazdaságbefolyásoló szerepének erősítéséhez, feladatellátásának piacosításához

### 5. A nemzetgazdaság teljesítményeinek mérésére melyik a legáltalánosabb mutató?

- GNI
- NNI
- GDP

## Az államháztartás gazdálkodási alapelveinek rendszerezése, rövid bemutatása

Magyarországnak 2010-ig nem sikerült egy olyan gazdaságfejlesztési pályára állnia, amely megfelel a fenntartható fejlődés pénzügyi feltételeinek. Nem tudtuk megvalósítani a fenntartható költségvetést, amely közép- és hosszú távon úgy éri el a pénzügyi stabilitást, hogy nem ró túl nagy terhet a jövő generációira.

A fenntartható pénzügyi egyensúly megteremtése egyaránt szükségessé tette és teszi az állami kiadások további csökkentését és a bevételek növelését, a közteherviseléshez hozzájárulók körének bővítését, illetve a nagy ellátó rendszerek ésszerűsítését. Az adóbevételek realizálása terén 2010 nyarától indultak el új folyamatok, amikor megtörtént a nemzetközi vállalatok és kereskedelmi bankok közteherviselési körbe vonása. Ezzel egyidejűleg csökkent a lakossági jövedelemadó tömege és a hazai vállalkozások társasági nyereségadó terhelése.

Egy demokratikus társadalomban alapvető követelmény, hogy az állam a közpénzeket valóban a közfeladatok ellátására fordítsa, azokkal hatékonyan és átlátható módon gazdálkodjon. E cél megvalósításához arra van szükség, hogy az államháztartás rendszerében egységesen érvényesüljenek a meghatározó alapelvek. Az államháztartási alapelvek olyan magatartási normák, amelyeket az államháztartáshoz tartozó valamennyi szervezetnek követnie kell a költségvetés tervezése, végrehajtása, a bevételek és kiadások számbavétele, valamint a beszámolás során. Szerepük akkor valósul meg, ha egy időben és egymást erősítve jelennek meg. Az alapelvek a rendszer teljes működésének színvonalát határozzák meg.

Az alapelvek abszolút érvényesülése nem lehetséges, szerepük az, hogy követendő elvként működjenek. Az alapelvek érvényesítésének vannak jogi garanciái. Az alapelvek érvényesítését szolgáló joganyag

- \* egyrészt a költségvetés készítésével és az elszámolással kapcsolatos eljárási szabályokat rögzít,
- \* másrészt a költségvetés végrehajtásával és a gazdálkodással kapcsolatos magatartási szabályokat ír elő,
- \* harmadrészt pedig a pénzügyi folyamatok számbavételi módját határozza meg.

A gazdálkodással szemben a jövedelemtulajdonosok, az adózók joggal várhatják el, hogy az államháztartás takarékosan gazdálkodjon. Kiemelkedő szerepe van a takarékos gazdálkodás követelményének. Az alapelvek érvényesítését alapvetően az államháztartási törvény, az államháztartási törvény végrehajtására hozott rendeletek, valamint a minden gazdálkodó szervezetre érvényes számviteli törvény biztosítja.

A *nyilvánosság elve* a közpénzekkel való gazdálkodás egyfajta „*társadalmi*” ellenőrizhetőségét biztosítja. Érvényre jutását számos jogi norma szolgálja. Magyarország Alaptörvénye a következőképpen fogalmazza meg a nyilvánosság elvét: „A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyongra vonatkozó adatok közérdekű adatok.” Mélyebb szakmai szempontból lényeges, hogy a nyilvánosság elvének „*társadalmi*” ellenőrizhetőséggel való összekapcsolása nem teljes mértékben elégíti ki az ellenőrizhetőség szakmai-technikai követelményét. Így tehát olyan kontroll mechanizmusok működésére van szükség, amelyek megakadályozzák a közpénzügyek nem célirányos és nem gazdaságos elköltését.

A *tervezés és elszámolás* közös szabályai közül a legfontosabbak:

- \* a költségvetés alapján történő gazdálkodás elve,
- \* a programozás elve,
- \* a teljesség elve,
- \* a valódiság elve,
- \* az egységesség és áttekinthetőség elve,
- \* a globális fedezet elve,
- \* a bruttó elszámolás elve,
- \* a részletezettség elve,
- \* fenntarthatóság és az egyensúly elve,
- \* ellenőrizhetőség elve.

A költségvetési források felhasználása során követendő alapelvek:

- \* a felhasználási kötöttség elve,
- \* a közbeszerzési kötelezettség elve,
- \* az állami támogatások korlátozásának elve.

Az Európai Unióhoz való csatlakozásunk következtében olyan új alapelvek érvényesítésére volt szükség a magyar államháztartás szabályozásában, melyek nem csupán a tervezésre, elszámolásra, hanem az államháztartási források felhasználásának módjára is vonatkoznak. Ezen alapelvek érvényesítése ma már nemcsak az uniós támogatásokhoz

kapcsolódik, hanem kiterjed a hazai költségvetési források felhasználására is. Az Európai Unió tagjaként – az uniós bevételek követelményeinek teljesíthetősége érdekében – korszerűsíteni kellett a pénzügyi igazgatási szervezetet. Az uniós külső hataraként a nem uniós államok irányából áll fenn a vámfizetési kötelezettség. Az uniós támogatások és elszámolások új szervezeti rend kialakítását igényelték. A programozás elvével kapcsolatban lényeges, hogy ebbe az elvbe az EU követelményeinek való megfelelés mellett az előrelátás követelményét is beleértjük. Ez a stratégiai szemlélet érvényesítését követeli meg az államháztartási gazdálkodási területek mindegyikén.

## Fejezetzáró kérdések

**1. Igaz-e az alábbi állítás: Magyarországnak 2010-ig nem sikerült egy olyan gazdaságfejlődési pályára állnia, amely megfelel a fenntartható fejlődés pénzügyi feltételeinek. Nem tudtuk megvalósítani a fenntartható költségvetést, amely közép- és hosszú távon úgy éri el a pénzügyi stabilitást, hogy nem ró túl nagy terhet a jövő generációira?**

- nem igaz, mert Magyarország az Európai Unió tagja lett
- nem igaz, mert Magyarországra érkezett a legtöbb külföldi tőke
- igaz, mert a költségvetés deficitje folyamatosan emelkedett

**2. Igaz-e az alábbi állítás: 2010 után csökkent a lakossági jövedelemadó tömege és a hazai vállalkozások társasági nyereségadó terhelése?**

- nem igaz, mert emelkedett mindkét adó kulcsa
- nem igaz, mert emelkedett a költségvetésben a befizetett vállalati és banki adó tömege
- igaz, mert mindkét szegmensben csökkentek az adókulcsok

**3. A közpénzekkel történő gazdálkodás során milyen tervezési és elszámolási közös szabályok kell, hogy érvényesüljenek? A helytelen válaszokat jelölje meg!**

- a költségvetés alapján történő gazdálkodás elve,
- a programozás elve,
- a vállalkozás folytatásának alapelve
- a tartalom elsődlegessége a formával szemben
- a teljesség elve,
- a valódiság elve,
- az egységesség és áttekinthetőség elve,
- a globális fedezet elve,
- a bruttó elszámolás elve,
- a részletezettség elve,
- ellenőrizhetőség elve.

**4. A költségvetési források felhasználása során követendő alapelveket jelölje meg!**

- a felhasználási kötöttség elve,
- a közbeszerzési kötelezettség elve,
- az állami támogatások korlátozásának elve,
- az állami és európai uniós támogatások bővítése

**5. Honnan származik az alábbi idézet: „A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok?”**

- az Államháztartási törvényből
- az Állami Számvevőszékről szóló törvényből
- A Stabilitási törvényből
- Az Alaptörvényből

## Államháztartási bevételek és felhasználásuk, nemzeti vagyon gazdálkodás főbb szabályai

Az államháztartás valamennyi költségvetési bevétele közbevételnek minősül, függetlenül az adott pénzeszköz eredetétől (azaz, hogy mely természetes vagy jogi személy fizeti be) és jogcímétől. A közbevételeket alapvetően a *közbevétel alapjául szolgáló jogviszony* jellege szerint csoportosíthatjuk:

- \* közhatalmi és
- \* magánjogi bevételekre.

A közhatalmi bevételek alkotmányos alapja a közteherviselés alkotmányos alapelve, melyet az Alaptörvény a következőképpen fogalmaz meg: „Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez. A közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás mértékét a gyermeket nevelők esetében a gyermeknevelés kiadásainak figyelembevételével kell megállapítani.”

A *közteherviselés* részletes szabályait a *Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Stabilitási törvény)* tartalmazza. Magyarország *minden természetes és jogi személy, valamint más jogalany*

- \* adó, járulék, hozzájárulás, vagyonszerzési illeték, bírság, pótlék vagy más hasonló – az állam közvetlen ellenszolgáltatása nélküli – rendszeres vagy rendkívüli fizetési kötelezettség formájában,
- \* továbbá az állami közhatalom birtokában nyújtható szolgáltatásért, eljárásért fizetendő eljárási és felügyeleti illeték, igazgatási szolgáltatási díj, pótdíj teljesítésével járul hozzá a közös szükségletek fedezetéhez.

A felsoroltak a fizetési kötelezettség általános formái. Fizetési kötelezettséget előírni, a fizetésre kötelezettek körét, a fizetési kötelezettség mértékét, a kedvezmények, mentességek körét és mértékét kizárólag törvényben, vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben lehet megállapítani, kivéve, ha az Európai Unió kötelező jogi aktusa vagy nemzetközi szerződés eltérően rendelkezik.

A *jó adórendszer* betartható és betartatható. Jogkövető magatartás kerülése vagy határozott mellőzése esetén az állam adóhatóságai törvényi felhatalmazást kapnak, hogy az adókat beszedjék, bevállasukat, befizetésüket kikényszerítsék. Az államháztartási rendszer valamely alrendszerét megillető közbevételek teljesítése a pénzügyi igazgatási szervek (hatóságok) oldaláról nézve közbevétel-teljesítési kötelezettségként jelentkezik.

Mint láttuk, ugyanez a folyamat a befizető magyar vagy külföldi polgár, gazdálkodó szervezet, illetve társadalmi szervezet oldaláról nézve fizetési kötelezettséget jelent. E fizetési kötelezettségek nagyobb részükben (valamennyi adó, járulék és hozzájárulás, továbbá az illetékek köréből a vagyonszerzési illeték) *adójellegűek*, s erre tekintettel kiemelkedően garanciális jelentősége van a fizetési kötelezettségek teljesítésével, az adók, járulékok beszedésével kapcsolatos pénzügyi igazgatási, hatósági jogalkalmazási tevékenységnek. Az adójellegű bevételek körében keletkező fizetési kötelezettség olyan pénzügyi jogviszony, amelynek alanyai egyfelől az adóhatóság, másfelől pedig a fizetési kötelezettség alanya, az adózó.

Az államháztartási kiadások teljes összegét – annak érdekében, hogy a döntéshozók a költségvetési terv elfogadásakor, valamint a beszámolás során pontosabb képet kapjanak a források felhasználásáról – közgazdasági értelemben és funkcionális megoszlás szerint is csoportosítják. A *közgazdasági felosztás* elsősorban arról ad információt, hogy az adott évben felhasználandó, illetve felhasznált állami források milyen formában és mennyiben szolgálják a jövőbeli fejlődést. A *funkcionális felosztás* ismeretében pedig jobban áttekinthető, hogy az adott évben mely közfeladatok ellátása kap súlyponti szerepet, illetve igényel többletforrásokat, továbbá mely közfeladatokra csoportosítanak át (szándékosan vagy kényszerűen) állami forrásokat.<sup>1</sup> Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) értelmében a közgazdasági és funkcionális felosztáson túl adminisztratív osztályozási rendszerben is nyilván kell tartani az államháztartási kiadásokat.

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény írja elő, hogy a költségvetés készítésekor, illetve a zárszámadáskor a bevételeket és kiadásokat milyen tagolásban kell az országgyűlés elé beterjeszteni. Jelenleg közgazdasági és funkcionális bontás használatos.

Az államháztartási kiadásokat a leggyakrabban abból a szempontból csoportosítják, hogy a közfeladatok mely körének – azaz milyen állami funkcióknak – az ellátását biztosítják.

<sup>1</sup> A kiadások funkcionális felosztásának nemzetközileg elfogadott módszertanát az ún. COFOG statisztika tartalmazza.

Az államháztartási kiadások alapvetően négy funkció (funkciócsoport) valamelyikének ellátásához kapcsolódnak. Ezek a következők:

- \* állami működési funkciók,
- \* jóléti funkciók,
- \* gazdasági funkciók,
- \* a hiány, az államadósság kezeléséhez, finanszírozásához kapcsolódó funkciók.

A kiadások közül az államadósság kezeléséhez kapcsolódó kiadások (tőketörlesztés, kamatfizetés, a kettő együtt adósságszolgálat) a hitelfelvétel feltételei szerint meghatározottak, és jelentősen befolyásolják a többi közfunkcióra fordítható kiadás mértékét. Az *állami működési funkciók* csoportjába a jogalkotási és igazgatási, a külügyi, a honvédelmi, a rend- és jogvédelmi és az igazságszolgáltatási feladatok tartoznak. E funkciókört gyakran „tradicionalis” (hagyományos) funkcióknak is nevezik, mivel ezeket a feladatokat az állam – különböző államhatalmi, államigazgatási, igazságszolgáltatási, fegyveres és rendvédelmi szervei útján, később a helyi és köztisztviselési típusú önkormányzatok közbejöttével – a társadalom állami típusú megszervezésének kezdeteitől valamilyen formában ellátja. Az állam jóléti funkciója történetileg jóval később, az állam gondoskodó szerep megjelenésével párhuzamosan alakult ki. E funkció kezdetei a 19. század második felére nyúlnak vissza, valódi kiteljesülése azonban már a 20. század második felének a produktuma. A jóléti funkció működése ugyanis nagymértékben egybeforrott a jóléti állam eszmekörével. E funkció esetében az újraelosztás egyszerre célként és eszközként is megjelenik. Az állami funkciók mondhatni „legfiatalabibika” a gazdasági funkció. Az állam e funkciójának megvalósítása részben nem követhető nyomon közvetlenül az államháztartási kiadások szerkezetében, mivel az államháztartás közvetett gazdasági hatásához kötődik. E körbe sorolható a műszaki infrastruktúra fejlesztése (közlekedés, energiaellátás, vízellátás, szennyvízelvezetés és tisztítás stb.), közművek üzemeltetése vagy/ és a közművállalatoknak, valamint mindazon vállalkozásoknak juttatott támogatások, melyek a gazdaságfejlesztést vagy a gazdasági erőforrások újraelosztását szolgálják (például agrártámogatások, kis- és középvállalatok támogatása, K+F támogatása, regionális támogatások).

Az államháztartás bevételei biztosítják azokat a pénzeszközöket, amelyekből az állami feladatok ellátásával, illetve finanszírozásával kapcsolatos kiadások teljesíthetők. A közfeladatok megvalósításához azonban nemcsak pénzeszközök, hanem más vagyonelemek is szükségesek (épületek, építmények, járművek, gépek, berendezések, szellemi termékek, vagyoni értékű jogok, készletek stb.). Magyarország gazdasági rendszerváltozási folyamatában az állami tulajdon javarésze nemzetközi befektetők tulajdonába, és/vagy érdekbefolyása alá került, így a nemzeti gazdaságpolitikai mozgáster e vonatkozásban is beszűkülte. A MOL-ban, a Rába Zrt.-ben, a Takarékbankban, az EON-ban, további közüzemi vállalatokban megjelenő állami tulajdonszerzés azonban enyhíteni kíván a nemzetgazdaság kitérttségén, ezen keresztül a lakosság terhein (lásd rezsiköltségek csökkentéséről szóló rendelet). A bevételekben és kiadásokban „gondolkodó” költségvetési – pénzügyi szemléletű folyó – gazdálkodás és az „állományszemléletű” vagyongazdálkodás között szoros kapcsolat áll fenn.

A nemzeti vagyonra vonatkozó alapvető szabályokat az Alaptörvény és a rendelkezéseinek végrehajtására alkotott, a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény tartalmazza. Az Alaptörvény megfogalmazásában „az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.” Ennek megfelelően a nemzeti vagyon kezelése nem szolgálhat magánérdekeket, hanem azt a közösség javára kell használni, kiemelt figyelmet fordítva - a végességükre tekintettel - védelemre szoruló természeti erőforrásokra, valamint arra, hogy a nemzeti vagyon a jövő generációk számára is szükségleteik kielégítéséhez szükséges mértékben rendelkezésre álljon. Az Alaptörvény fokozott védelmet biztosít a közpénzeknek és a nemzeti vagyonnak, valamint garanciákat rögzít az ezekkel való felelős és átlátható gazdálkodás érdekében.

A nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása. A nemzeti vagyonról szóló törvény definiálja a közfeladat fogalmát is. A közfeladat jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat, amit az arra kötelezett közérdekből, jogszabályban meghatározott követelményeknek és feltételeknek megfelelően végez, ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását, továbbá az állam nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségeiből adódó közérdekű feladatokat, valamint e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítását is. A nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni.



## Fejezetzáró kérdések

### 1. A közbevételeket alapvetően a közbevétel alapjául szolgáló jogviszony jellege szerint

- a. közhatalmi és magánjogi bevételekre
- b. közhatalmi- és adóbevételekre
- c. közhatalmi bevételekre és társasági adóbevételekre csoportosíthatjuk

### 2. A közkiadásokat állami funkciók szerint hogyan csoportosíthatjuk? Jelölje meg a felsorolásba nem illeszkedő tételt!

- a. állami működési funkciók,
- b. jóléti funkciók,
- c. gazdasági funkciók,
- d. a hiány, az államadósság kezeléséhez, finanszírozásához kapcsolódó funkciók
- e. a TB és az önkormányzati alrendszer támogatására jutatott tételek

### 3. Melyik a megfelelő állítás?

- a. az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona állami vagyon
- b. az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon
- c. az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona tartós állami vagyon

### 4. Igaz-e az alábbi állítás: A közfeladat jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat, amit az arra kötelezett közérdekből, jogszabályban meghatározott követelményeknek és feltételeknek megfelelően végez?

- a. igaz
- b. nem
- c. csak abban az esetben, ha az Alaptörvényben került rögzítésre

### 5. Igaz-e az alábbi állítás: Magyarország gazdasági rendszerváltozási folyamatában az állami tulajdon javarésze nemzetközi befektetők tulajdonába, és/vagy érdekbefolyása alá került, így a nemzeti gazdaságpolitikai mozgástér e vonatkozásban is beszűkült?

- a. teljesen igaz,
- b. csak a mondat első része, de a második részét úgy kellene folytatni, hogy a gazdaságpolitikai mozgástér viszont kibővült
- c. csak a mondat második része igaz, de az első részét úgy kellene átírni, hogy az állami tulajdon javarésze hazai befektetők tulajdonába került

## A gazdálkodást szabályozó és keretek között tartó főbb jogi és intézményi rendszer felvázolása rendszertani szempontból

A közpénzekkel való takarékos gazdálkodás, a költségvetési egyensúly megteremtése és hosszú távú fenntartása, valamint az államadósság csökkentése olyan kiemelt gazdaságpolitikai célok, hogy az ezek megvalósítását szolgáló leg-alapvetőbb elvek Magyarország Alaptörvényében kerültek megfogalmazásra.

Az *Alaptörvény* közpénzekkel és önkormányzatokkal foglalkozó részeinek sarkalatos pontjai:

- \* Törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti.
- \* Az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét. Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza. Ezekről a szabályokról csak különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben, vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni.
- \* A Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani.
- \* A központi költségvetés végrehajtása során – a különleges jogrend esetére meghatározott kivételekkel – nem vehető fel olyan kölcsön és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amely azt eredményezné, hogy az államadósság meghaladja a teljes hazai össztermék felét.
- \* Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja – a különleges jogrend esetére meghatározott kivételekkel –, a központi költségvetés végrehajtása során nem vehető fel olyan kölcsön, és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amelynek következtében az államadósságnak a teljes hazai össztermékhez viszonyított aránya a megelőző évben fennállóhoz képest növekedne.
- \* Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgy körbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.

Az Országgyűlés az ország pénzügyi stabilitása és költségvetési fenntarthatóságának biztosítása érdekében a *központi költségvetésről szóló törvény* megalapozottságának független vizsgálata, valamint az államadósság csökkentésének elősegítése céljából az Alaptörvény fenti rendelkezéseinek végrehajtására megalkotta a *Stabilitási törvényt*.

A *Stabilitási törvény* az alábbi kérdésköröket szabályozza:

- \* az államadósság csökkentése (az államadósság fogalma, számítása, adósságcsökkentés, az államadósság keletkezését és növekedését korlátozó szabályok),
- \* Államadósság Kezelő Központ (jogállása, feladatai),
- \* a Költségvetési Tanács (tagjai, feladata, hatásköre, működésének szabályai, szerepe az államadósság mértékének vizsgálatában),
- \* a közteherviselés alapvető szabályai,
- \* nyugdíjrendszer alapvető szabályai,
- \* A pénzügyi rendszer stabilitásának megőrzése érdekében hitelintézeteknek nyújtható kölcsön.

A *Költségvetési Tanács* testületként eljárva vesz részt a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében és az államadósság mértékére vonatkozó előírások betartásának ellenőrzésében.

A Tanács kizárólag az Alaptörvénynek és a törvényeknek alárendelve végzi tevékenységét. A Tanács tagjai önállóan alakítják ki véleményüket, álláspontjuk képviselőként függetlenek egymástól. Tagjai a Költségvetési Tanács köztársasági elnök által kinevezett elnöke, a Magyar Nemzeti Bank elnöke és az Állami Számvevőszék elnöke. Az Állami Számvevőszék elnökének és a Magyar Nemzeti Bank elnökének a Tanács munkájában végzett tevékenysége nem érinti e szervezetek törvényben meghatározott

feladatait.

A *Költségvetési Tanács feladatai* a Stabilitási törvény alapján az alábbiak:

- \* véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény tervezetéről;
- \* dönt a központi költségvetési törvény elfogadásának feltételeként az Alaptörvényben meghatározott előzetes hozzájárulásról;
- \* véleményt nyilváníthat a költségvetés tervezésével, végrehajtásával, a közpénzek felhasználásával, továbbá az államháztartás helyzetével kapcsolatos bármely kérdésről;
- \* félévente véleményt nyilvánít a költségvetés tervezésével, végrehajtásával, a közpénzek felhasználásával kapcsolatos vagy azzal összefüggő bármely kérdésről;
- \* megállapítja a Tanács ügyrendjét.

A Tanácsnak a költségvetési törvény tervezetével kapcsolatban vétőjoga van. Ez azt jelenti, hogy a Tanács egyet nem értése esetén – amennyiben ezt az említett határidőig jelezte – a Kormány a tervezetet ismételten köteles megtárgyalni, és azt követően nyújtja be az Országgyűlésnek.

A Magyar Országgyűlés, költségvetési jogával élve, évente *költségvetési tervet* hagy jóvá, a kormány előterjesztésére, amely a *Magyarország központi költségvetéséről szóló törvény* nevet viseli. A költségvetési év lezárultával a kormány összeállítja a *zárszámadási törvényjavaslatot*, amelyet az Állami Számvevőszék ellenőriz, majd az Országgyűlés megtárgyalja, zárszámadási törvényt alkot.

A nemzeti vagyona vonatkozó alapvető szabályokat – mint fentebb láttuk – az Alaptörvény és a rendelkezéseinek végrehajtására alkotott, a *nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény* tartalmazza.

Az államháztartás folyamatos működését további jogszabályok biztosítják. Az *adózás rendjéről szóló törvény* célja az eljárás törvényessége és eredményessége érdekében az adózók és az adóhatóságok jogainak és kötelezettségeinek egységes szabályozása. Az adózó és az adóhatóság az adózás rendjéről szóló törvénynek megfelelően gyakorolhatja jogait és teljesíti kötelezettségeit. Ezen szabályozási mechanizmuson keresztül teljesülnek az *adónem törvények*, illetve a támogatások folyósítása. Az államháztartásba befolyó bevételek, és kiáramló támogatások rendje tehát az Art. által szabályozott. Az egyes adónemekre vonatkozóan pedig az adónem (SZJA, ÁFA, TÁNYA stb.) közölnek részletes szabályokat. Az operatív fiskális folyamatok menedzselését a *Nemzeti Adó és Vámhivatal* végzi.

Az állami vagyon és a közpénzek feletti ellenőrzés az Alaptörvényből eredeztetve az *Állami Számvevőszékről alkotott törvényben* jelenik meg. Az Áht. VIII. fejezete az állami ellenőrzés három szintjét jelöli meg: számvevőszéki ellenőrzés, kormányzati ellenőrzés és az államháztartás belső ellenőrzése. A költségvetési rend szerint gazdálkodók pénzellátása, az állami pénzek kezelése az Államkincstáron keresztül történik, az államadósság kezelése pedig az *Magyar Államkincstár* szervezeti rendjébe tartozó *Államadósság Kezelő Központon* keresztül valósul meg.

## Témazáró kérdések

**6. Melyik jogszabályból származik az alábbi kitétel: Törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti?**

- a. Stabilitási törvény
- b. Alaptörvény
- c. Államháztartási törvény
- d. Állami Számvevőszékről szóló törvény

**7. Igaz-e az alábbi állítás: Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja – a különleges jogrend esetére meghatározott kivételekkel –, a központi költségvetés végrehajtása során nem vehető fel olyan kölcsön, és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amelynek következtében az államadósságnak a teljes hazai össztermékhez viszonyított aránya a megelőző évben fennállóhoz képest növekedne?**

- a. igaz
- b. hamis
- c. csak annyi az eltérés a törvény szövegéhez képest, hogy a hazai össztermék ötven százaléka helyett 3 százalékot kellene írni a feltett kérdésbe, ezzel a korrekcióval igaz lenne

**8. Igaz-e az alábbi állítás: A Költségvetési Tanács (KT) testületként eljárva vesz részt a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében és az államadósság mértékére vonatkozó előírások betartásának ellenőrzésében.**

- a. nem igaz, mert a KT nem testületként jár el, hanem az elnöke jár el minden ügyben, míg a további két tagja csak véleményezési joggal rendelkezik
- b. nem igaz, mert a KT mind az öt tagja önállóan jár el, hiszen más-más a funkciójuk
- c. igen, igaz az állítás

**9. Jogkörében áll-e a KT-nek, hogy döntsön a központi költségvetési törvény elfogadásának feltételeként az Alaptörvényben meghatározott előzetes hozzájárulásról?**

- a. igen, jogában
- b. csak abban az esetben, ha erre külön felhatalmazása van
- c. igen, jogában, de ehhez a Köztársasági Elnöknek a külön felhatalmazására van szükség

**10. Igaz-e az alábbi állítás: A költségvetési rend szerint gazdálkodók pénzellátása, az állami pénzek kezelése a Magyar Államkincstáron (MÁK) keresztül történik, az államadósság kezelés pedig a Magyar Államkincstár szervezeti rendjébe tartozó Államadósság Kezelő Központon (ÁKK) keresztül valósul meg?**

- a. nem igaz, mert az MÁK és az ÁKK teljesen különálló (jogi értelemben is) állami intézmény
- b. nem igaz, mert csak az MÁK végzi a pénzellátást, a pénzkezelést és az államadósság kezelést is, ez a centralizáció lényege
- c. igaz, minden tekintetben

**A gazdálkodást „pótlólagosan” biztosító intézményi keretek. Államkincstár. Államadósság Kezelő Központ. Külső és belső finanszírozás, államadósság kezelés.**

A rendszerváltás utáni magyar költségvetési gazdálkodásban alapvető változást jelentett, amikor 1996-ban bevezetésre került a pénzgazdálkodás központi szervezetrendszeren keresztül történő megvalósítása. A kincstári rendszer célja: a pénzgazdálkodás központosítása és költségvetési megtakarítások elérése. A Magyar Államkincstár jogi személyiséggel rendelkező országos hatáskörű, önállóan működő és gazdálkodó<sup>2</sup> központi költségvetési szerv, amely az államháztartásért felelős miniszter szakmai törvényességi és költségvetési irányítása alatt áll. *Az Államkincstár feladatai:*

- \* felelős az állami költségvetés végrehajtása során a pénzforgalom lebonyolításáért és az elszámolásokért, a költségvetési pozíció előrejelzéséért és a likviditás-menedzselésért, illetve az államháztartással összefüggő adatszolgáltatásért;
- \* nyilvántartja az állam által vállalt garanciákat és viszontgaranciákat;
- \* a központi költségvetésből folyósítja a család- és szociális támogatásokat (családi pótlék, gyese, gyermeknevelési támogatás, anyasági támogatás, életkezdési támogatás, energiaár-támogatás és lakástámogatások), valamint ellenőrzi az igénybevétel jogosságát;
- \* ellátja közel hétszázézer közszférában foglalkoztatott illetményének számfejtését, az ehhez kapcsolódó adó- és járulék-elszámolását és bevallását;
- \* vezeti a költségvetési szervek törzskönyvi nyilvántartását – a cégnyilvántartáshoz hasonlóan – az alapító okiratok alapján;
- \* nettó módon biztosítja a központi költségvetésből juttatott támogatásokat a helyi önkormányzatok, a társulások és az egészségügyi intézmények részére, egyidejűleg ellenőrzi azok felhasználását;
- \* fogadja és összesíti a költségvetési beszámolókat, így ágazati információs rendszert teremt;
- \* folyósítja és ellenőrzi az EU-s és hazai támogatásokat, visszaköveteli a jogosulatlanul kiutalt támogatásokat;
- \* számlát vezet a kincstári kör és a kincstári körön kívüli számlatulajdonosok részére, ellátja a kiadások teljesítéséhez, a bevételek beszedéséhez kapcsolódó pénzügyi feladatokat, valamint a kiadásokhoz kötődően likviditási és előirányzati fedezetvizsgálatot végez;
- \* állampénztári irodáiban értékpapír-forgalmazást és ahhoz kapcsolódó számlavezetést bonyolít;
- \* a közpénzek elköltésének résztvevője és egyben felügyelője, feladata a közpénzek útjának nyomon követése, a jogosulatlan kifizetések megakadályozása.

Az Államkincstár nettó-finanszírozást végez, melynek eredményeként jelentős államháztartási megtakarítás keletkezik, és hatékonyabbá válik a készpénzgazdálkodás. Az államháztartási bevételek hatékony elosztására törekedve centralizált és teljesítést követő elszámolásokat valósít meg, vagyis az előirányzatoknak megfelelő mértékű kifizetést engedélyez. Jogszabályi előírásoknak nem megfelelő kiadási tételeket nem teljesíthet. A kincstári elszámolások körébe az államháztartás központi alrendszerébe tartozó jogi személyek és előirányzatok pénzforgalma tartozik. E szervezetek és előirányzatok összessége alkotja a *kincstári kört*. A kincstári kör fizetési számlái – néhány kivételtől eltekintve – kizárólag a kincstárnál vezethetők. A kincstári körbe tartozók pénzeszközei a Magyar Nemzeti Banknál vezetett kamatozó *Kincstári Egységes Számlán (KESZ)* központosulnak, amely felett a MÁK kizárólagos joggal rendelkezik.

Magyar Államkincstár felel a költségvetés végrehajtásáért, a család- és egyéb szociális támogatások folyósításáért és a jogosultság ellenőrzéséért, a Start-számla vezetéséért, a központi illetmény számfejtéséért, pályázatos támogatások bonyolításáért, követeléskezeléséért és költségvetési szervek törzskönyvi nyilvántartásának vezetéséért. A helyi önkormányzatoknak a MÁK folyósítja a központi költségvetésből őket megillető normatív állami hozzájárulást, korábban az átengedett személyi jövedelemadó, illetve folyamatosan a helyi önkormányzatok működésével kapcsolatos egyéb központi költségvetési kapcsolatból származó, a költségvetési törvényben meghatározott támogatás, illetve előirányzat összegét. A MÁK – közigazgatási hatósági eljárás keretében – felülvizsgálja a helyi önkormányzatokat megillető, a központi költségvetésből származó források igénybevételének és elszámolásának szabályszerűségét is.

Harályos rendszerünkben a felhalmozódott államadósságot a kincstári rendszer másik szervezeti pillére, az *Államadósság Kezelő Központ (ÁKK) Zrt.* kezeli. Az ÁKK Zrt. jogállásáról, feladatairól részletesen a Stabilitási törvény rendelkezik. Az ÁKK feladata, hogy a költségvetés biztonságos finanszírozását hosszú távon alacsony költségekkel biztosítsa, a finanszírozási kockázatokat reálisan mérlegelje, és magas szakmai színvonalon, kifinomult szakmai módszerekkel az ország pénzügyi stabilitását szolgálja. Vagyis, az éves költségvetési törvény alapján gondoskodik a köz-

<sup>2</sup> Az Országgyűlés által tárgyalta Magyarország 2014. évi központi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló törvényjavaslat a gazdálkodási besorolás megszüntetésére tesz javaslatot 2014. január 1-től.

ponti költségvetés fizetőképességének fenntartásáról, az államadósság, valamint az állam átmenetileg szabad pénzeszközök kezeléséről, továbbá nyilvántartja a központi költségvetést terhelő adósságot.

Az *államadósság-kezelés* jogi alapját több jogforrás alkotja, melyek közül kiemelkedő a Stabilitási Tv., az Áht., az adott évre vonatkozó költségvetési törvények és a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény (Tőkepiaci törvény). E törvényi rendelkezések egyfelől meghatározzák az államadósság fogalmát, illetve keletkezésének és finanszírozásának szabályait, másfelől e tevékenység végzésére jogosult és egyben köteles közigazgatási és szervezeti szereplők magatartását.

Az államháztartás modernizációja keretében, annak első lépéseként éppen az államadósság-kezelés új szervezeti alapokra történő helyezése történt meg, amelynek eredményeként 2001. március 1-jétől az adósságkezelést egy önálló gazdasági társasági formában működő szervezet, az ÁKK Zrt. látja el.

Az ÁKK Zrt. cégbíróságon bejegyzett egyszemélyes zártkörűen működő részvénytársaság. Kizárólagos tulajdonosa a Magyar Állam, a tulajdonosi jogokat az államháztartásért felelős (jelenleg nemzetgazdasági) miniszter gyakorolja. Az ÁKK Zrt. működésére – a Stabilitási Tv. eltérő rendelkezései kivételével – a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény (Gt.) szabályait kell megfelelően alkalmazni. Az irányítást az ÁKK Zrt. Igazgatósága látja el, a működés kontrollját pedig – a társasági státusból következően – a felügyelő bizottság és a könyvvizsgáló végzi. E belső irányítási és ellenőrzési mechanizmusokon túl az adósságkezelés az Állami Számvevőszék által is rendszeresen felülvizsgált folyamat. Az ÁKK Zrt. tevékenysége illeszkedik a Magyar Államkincstár működéséhez, e szervezetek összehangolt szakmai irányítása pedig az államháztartásért felelős miniszter személyén keresztül valósul meg.

Az államháztartás akkor deficitese (hiányos), ha a költségvetési bevételek mértékét a költségvetési kiadások meghaladják. Az egyensúly fenntartása érdekében a mozgás többirányú. A feladatok felülvizsgálatával (közfeladat-felülvizsgálat) a kiadási szint csökkentését kell megkísérelni. Európai és magyar válságkezelési tapasztalatok igazolják, hogy ennek esélye, vagyis a restrikción, mint válságkezelési eszköz önmagában elégtelen, és nehezen kivitelezhető. Megoldás lehet a folyó tervezett bevételek áttekintése, újabb bevételi lehetőségek feltárása. A lehetőségek közé tartozhat a tervezett kiadások zárolása, csökkentése vagy törlése. Magyarországon az elmúlt két évtizedben az államadósság növekedése a rendszerváltozási folyamat rendszer specifikus jelenségévé nőtte ki magát. Az ezredfordulóra, majd következő gazdaságpolitikát alkalmazva 2010-től sikerült az eladósodás növekedését megállítani.

Magyarország az államadósság finanszírozását (IMF hitel nélkül) a szabad piacokról beszerzett forrásokkal tudja megoldani. Előtérbe kerültek az Államadósság Kezelő Központ hazai lakosságot államadósság finanszírozásra ösztönző befektetési konstrukciói. Stratégiai követelmény, hogy a magyar államadósság a jelenleginél lényegesen nagyobb arányát belföldről finanszírozzuk. 2012-ben az Államadósság Kezelő Központ a lakossági állampapír vásárlás növelésére programot dolgozott ki. Ennek során a banki betéti kamatokkal versenyző árazást érvényesített a lakossági állampapírok esetében, intenzív marketing kampányt folytat, új termékeket vezetett be, és bővítette az állampapírok értékesítési pontjait. A lakossági szektor állampapír-gyapodása jelentősen javult az elmúlt időszakban. 2013. március végére megduplázódott a lakossági állampapírok aránya.

## Fejezetzáró kérdések

**11. Felelős-e az Államkincstár az állami költségvetés végrehajtása során a pénzforgalom lebonyolításáért és az elszámolásokért, a költségvetési pozíció előrejelzéséért és a likviditás-menedzselésért, illetve az államháztartással összefüggő adatszolgáltatásért;**

- a. nem felelős, ez a feladat a nemzetgazdasági miniszteré
- b. igen, felelős
- c. nem felelős

**12. Az Államkincstár vezeti a költségvetési szervek törzskönyvi nyilvántartását – a cégnyilvántartáshoz hasonlóan – az alapító okiratok alapján. Igaz-e az állítás?**

- a. nem igaz, a cégbíróság vezeti
- b. nem igaz, a Belügyminisztérium vezeti
- c. igaz, a cégbírósági nyilvántartáshoz hasonlóan vezeti az Államkincstár

**13. Igaz-e az alábbi állítás: Az Államkincstár számlát vezet a kincstári kör és a pénzforgalmi számlatulajdonosok részére, ellátja a kiadások teljesítéséhez, a bevételek beszedéséhez kapcsolódó pénzügyi feladatokat, valamint a kiadásokhoz kötődően likviditási és előirányzati fedezetvizsgálatot végez?**

- a. igen, igaz
- b. nem igaz, a számlát
- c. nem igaz, a Magyar Nemzeti Bank vezeti ezen számlákat

**14. Az államadósság-kezelés jogi alapját mely jogforrások szolgálják? A helytelen választ jelölje meg!**

- a. Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Stabilitási tv.),
- b. az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.),
- c. az adott évre vonatkozó költségvetési törvények
- d. a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény (Tőkepiaci törvény)
- e. Alaptörvény
- f. a közelmúltban módosított jegybanktörvény

**15. Helytálló-e az alábbi megállapítás: Stratégiai követelmény, hogy a magyar államadósság a jelenleginél lényegesen nagyobb arányát belföldről finanszírozzuk?**

- a. teljesen mindegy, hogy az államadósságot külső vagy hazai befektetők finanszírozzák
- b. helytálló megállapítás, mert ezzel az államadósság kezelés biztonságosabbá, nemzetközi befektetői hangulattól némileg függetlenné válik, a lakosság inkább „sajátjának érzi” az államháztartás működését
- c. helytálló megállapítás, mert a visszafizetéssel az állam, ha késedelembe esik, nem kell, hogy késedelmi kamatot fizessen

## A költségvetési rend szerint gazdálkodó intézmények gazdálkodási, számviteli sajátosságai

A költségvetési rend szerint a gazdálkodó az irányító szerve által jóváhagyott elemi költségvetése alapján köteles közfeladatát ellátni és gazdálkodni. Ha törvény másként nem rendelkezik, a költségvetési szerv számára az alapító szerv határozza meg és biztosítja a közfeladatai ellátásához szükséges vagyon használatát. A költségvetési szerv feladatai ellátásának részletes, belső rendjét és módját szervezeti és működési szabályzat állapítja meg, azzal, hogy a szervezeti egységekre vonatkozó részletszabályokat a szervezeti és működési szabályzatban vagy ügyrendben kell meghatározni.

A költségvetési szerv alaptevékenységét a jelenleg államháztartási szakfeladatok rendje (szakfeladat-rend) szerint – szakfeladat számmal és megnevezéssel – kell meghatározni, 2014-től kormányzati funkciókba kell sorolni. A költségvetési szerv által ellátott feladatoknak, ezen belül a végzett tevékenységeknek az Áht. szerinti elkülönítését, besorolását az ott meghatározott kritériumok alapján szükséges elvégezni. Alap- és vállalkozási tevékenységből származó bevételeit és kiadásait elkülönítetten kell megtervezni és elszámolni. Támogatásból nem finanszírozható a vállalkozási tevékenység. A költségvetési szerv e tevékenységeiből származó bevételének fedeznie kell a végzett tevékenységgel összefüggő valamennyi közvetlen kiadást, az ahhoz hozzárendelhető közvetett kiadásokat, valamint az amortizációt is.

A költségvetési szerv saját nevében a Stabilitási tv. 3. § (1) bekezdése szerinti adósságot keletkeztető ügyletet érvényesen nem köthet, továbbá

- \* törvényben meghatározott kivétellel értékpapírt nem bocsáthat ki, illetve nem szerezhethet meg,
- \* pénzügyi lízinget vagy faktoring tevékenységet magában foglaló szerződést nem köthet, és
- \* garanciát és kezességet nem vállalhat.

A költségvetési szervet – szakmai szempontból meghatározó – alaptevékenységének jellege szerint az irányító szerv az államháztartásért felelős miniszter által<sup>3</sup> – szakágazat számmal és megnevezéssel – sorolja be az alapító okiratban. A költségvetési szerv működését, feladatai ellátását, hatékonyságát az irányító szervnek kötelessége rendszeresen felülvizsgálni. A felülvizsgálat eredményeként, illetve a feladat változáskor a szervezet alapító okiratát érintő döntést kell hoznia, és a felülvizsgálat eredményétől függően a költségvetési szervet át kell alakítani vagy meg kell szüntetni.

A költségvetési szerv vezetője felelős a közfeladatok jogszabályban, alapító okiratban, belső szabályzatban foglaltaknak megfelelő ellátásáért, valamint a költségvetési szerv számára jogszabályban előírt kötelezettségek teljesítéséért.

A költségvetési szerv a jóváhagyott költségvetés alapján, a vonatkozó jogszabályokban meghatározott követelmények és feltételek érvényesítésével működik és gazdálkodik. A központi költségvetési szerv kiemelt előirányzatait és létszám előirányzatát tartalmazó költségvetését a költségvetési törvény elfogadását követően az irányító szerv – a kormányrendeletben foglaltak szerint – *kincstári költségvetés* kiadásával állapítja meg.

A helyi önkormányzati költségvetési szerv költségvetését az *önkormányzat költségvetési rendelete* állapítja meg. A költségvetési szerv megállapított költségvetéséről – az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. évi (XII. 31.) rendeletben rögzített szempontok figyelembevételével – az államháztartásért felelős miniszter rendeletében foglaltak szerint elemi költségvetést készít, amely gazdálkodásának alapdokumentuma.

A költségvetés végrehajtásának ellenőrzését és a zárszámadás elkészítését szolgáló, költségvetési éves beszámoló 2014. január 1-jétől kötelező részleteit az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet tartalmazza. Ugyanezen jogforrás biztosítja a vagyoni helyzet és az eredményszemléletű bevételek, költségek, ráfordítások alakulásának számviteli megjelenítését, valamint a zárszámadás kiegészítő információinak elkészítését.

A 4/2013-as Kormányrendelet szerint a költségvetési rend szerint gazdálkodók a *költségvetés végrehajtásának* ellenőrzését és a zárszámadás elkészítését a *költségvetési számvitelre épülő* következő beszámolórészekkel támasztják alá:

- \* költségvetési jelentés,
- \* maradvány-kimutatás,
- \* adatszolgáltatás a személyi juttatások és a foglalkoztatottak, választott tisztviselők összetételéről,
- \* adatszolgáltatás a társadalombiztosítás pénzügyi alapjaiból folyósított egyes ellátások és támogatások előirányzatáról és teljesítéséről,
- \* az önkormányzati alrendszer sajátos gazdálkodásához kapcsolódó elszámolások.

3 2012. január 1-óta nem tájékoztató, hanem a szakfeladat-rendről és az államháztartási szakágazati rendeletről szóló 56/2011 (XII.31.) NGM rendelet szabályozza. Ezt 2014. január 1-től felváltja majd az – előkészítés alatt álló – kormányzati funkciók, államháztartási, szakfeladatok és szakágazatok osztályozási rendjéről szóló NGM rendelet.



Továbbá, az új eredményszemléletű államháztartási számvitel igényeit kielégítendő, a vagyoni helyzet és az eredményszemléletű bevételek, költségek, ráfordítások alakulását, valamint a zárszámadás kiegészítő információinak bemutatását a *pénzügyi számvitel elvei szerint összeállított*

- \* mérleg,
- \* eredmény-kimutatás,
- \* költségekről és megtérült költségekről szóló kimutatás és
- \* kiegészítő melléklet biztosítja.

Kiemelt jelentőségű a költségvetési rend szerint gazdálkodókra és a közszolgáltatásokat végző közüzemi cégekre a jog vagy szabályozási eljárások, illetve a makrogazdasági környezet módosulása. A változások a jogszabályokban, szabályozásban vagy miniszteriális szinteken, a kormány politikájában, amelyek hátrányosan érintik a költségvetési rend szerint gazdálkodó egységet vagy közüzemi gazdasági társaságot, jelentősen kihatnak a gazdálkodás folytatására, vagyis a számviteli törvényből citált alapelvre. Ebből adódik, hogy a *vállalkozás folytatása számviteli alapelvét* az éves beszámolóban objektíven kell érvényesíteni.

## Fejezetzáró kérdések

**16. A költségvetési számvitelre épülő beszámoló részeit határozza meg! A helytelen választ jelölje!**

- a. költségvetési jelentés,
- b. maradvány-kimutatás,
- c. Cash Flow
- d. adatszolgáltatás a személyi juttatások és a foglalkoztatottak, választott tisztségviselők összetételéről,
- e. adatszolgáltatás a társadalombiztosítás pénzügyi alapjaiból folyósított egyes ellátások és támogatások előirányzatáról és teljesítéséről,
- f. az önkormányzati alrendszer sajátos gazdálkodásához kapcsolódó elszámolások.

**17. Igaz-e az alábbi állítás: A költségvetési szerv saját nevében a Stabilitási tv. 3. § (1) bekezdése szerinti adósságot keletkeztető ügyletet érvényesen nem köthet?**

- a. igen,
- b. nem
- c. nem köthet, de a járási hivatal engedélyével már igen

**18. A pénzügyi számvitel elvei szerint összeállított beszámolónak melyek a részei? A helyes válaszokat jelölje!**

- a. mérleg,
- b. eredmény-kimutatás,
- c. költségekről és megtérült költségekről szóló kimutatás
- d. kiegészítő melléklet.

**19. A költségvetés végrehajtásának ellenőrzését és a zárszámadás elkészítését szolgáló, költségvetési éves beszámoló 2014. január 1-jétől kötelező részleteit a 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet tartalmazza. Igaz ez a megállapítás?**

- a. igen
- b. nem
- c. nem igaz, mert 2013. január 31-től már kötelező ennek a citált rendeletnek az alkalmazása.

**20. Igaz-e az alábbi állítás: A költségvetési szerv alap- és vállalkozási tevékenységét az államháztartási szakfeladatok rendje (szakfeladat-rend) szerint – szakfeladat számmal és megnevezéssel – kell meghatározni?**

- a. nem igaz
- b. igaz
- c. ez szuverén döntése a költségvetési szervnek.

## Szakirodalom:

Lentner Csaba: Rendszerváltás és Pénzügypolitika. Akadémiai Kiadó, 2005, 2006 ISBN 963 05 81930 p. 305

Lentner Csaba: Közpénzügyek és Államháztartástan. Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó, 2013, ISBN 978 615 5344 38 1 p. 344

Államháztartási modul. Kormánytisztviselői szakvizsga tananyag. 2013. Hatályosította: Lentner Csaba, ISBN 978-615-5344-00-8 p. 111

## Fogalomtár

**Maastrichti kritériumok:** A Maastrichti szerződés megszabta az euró bevezetésének gazdasági feltételeit. Ezek az úgynevezett maastrichti konvergencia kritériumok:

- \* Az inflációs ráta egy éves referencia-időszakban nem haladhatja meg 1,5%-nál nagyobb mértékben a három legalacsonyabb mutatóval rendelkező tagállam inflációs rátájának átlagát, s ezt az alacsony inflációt fenntartható módon kell teljesíteni.
- \* Az éves költségvetési hiány nem haladhatja meg a GDP 3%-át; a bruttó államadósság nem lépheti túl a GDP 60%-át (illetve 60% feletti adósságráta esetén folyamatos és jelentős csökkenést kell felmutatni).
- \* A tagállam nemzeti valutájának árfolyama a Gazdasági és Monetáris Unió harmadik szakaszába lépést megelőző két évben nem haladhatja meg a második szakaszban megállapított árfolyamsávot. A gyakorlatban ez azzal jár, hogy az adott országnak be kell lépnie az Európai Árfolyam-mechanizmusba (ERM II).
- \* A hosszú távú hitelek kamatlába az egyéves referencia-időszakban legfeljebb 2%-kal lehet több, mint a három legalacsonyabb inflációs mutatóval rendelkező tagállam államkölcseinek átlagos kamatlába.

**A nyilvánosság elve:** A nyilvánosság elve a közpénzekkel való gazdálkodás egyfajta „társadalmi” ellenőrizhetőségét biztosítja. Érvényre jutását számos jogi norma szolgálja.

**A költségvetés alapján történő gazdálkodás elve:** az államháztartás egyes alrendszeiben a gazdálkodást költségvetés alapján kell folytatni. A költségvetési év hazánkban megegyezik a naptári évvel.

**A programozás elve:** Az európai uniós csatlakozás egy új alapelv részleges megjelenését hozta a költségvetési tervezés rendszerébe, a programozás elvét. Az uniós támogatások felhasználásához és más hazai nagy programokhoz kapcsolódó, hosszú távú kötelezettségvállalások éves költségvetésen túli biztosítását jogszabályi változások tették lehetővé és kötelezővé, bár ezek az éves költségvetés elvét alapvetően nem borították fel.

**A teljesség elve:** Alapvető szabály, hogy az államháztartás valamennyi alrendszerében minden pénzmozgásról el kell számolni, minden pénzügyi műveletet meg kell jeleníteni.

**A valódiság elve:** A valódiság elve azt követeli meg, hogy az előirányzatokat mindig a ténylegesen szándékolt célokra irányozzák elő és használják fel, illetve a költségvetési elszámolásokban úgy jelenjenek meg mind a kiadások, mind a bevételek, hogy a tényleges helyzetről adjanak képet.

**Az egységesség és áttekinthetőség elve:** Az egységesség elvének érvényre jutása azt feltételezi, hogy az állam valamennyi költségvetési műveletét egyetlen jogszabályba foglalják. Ily módon együtt szerepel valamennyi kiadás és bevétel, áttekinthetést engedve az államháztartás egészéről és annak részéről.

**A globális fedezet elve:** A globális fedezet elve alapján a költségvetés bevételei a költségvetés kiadásokra összességükben nyújtanak fedezetet, azaz nincsen közvetlen pénzügyi összefüggés valamely bevételi, illetve kiadási előirányzat között. Az egyes bevételi és kiadási tételek nem feleltethetők meg egymásnak.

**A bruttó elszámolás elve:** A költségvetési bevételek és kiadások – törvényben szabályozott esetek kivételével – egymással szemben nem számolhatók el teljes összegükben, azaz beszámítás nélkül kell szerepeltetni azokat a költségvetésben és a zárszámadásban. Ez az alapelv azokban különösen azokban az esetekben fontos követelmény, amikor a

pénzügyi teljesítés „nettósítással”, azaz az egymással szemben fennálló egymemű tartozások beszámításával történik. A pénzügyi teljesítés tehát lehet nettósított, de a költségvetési előirányzatok és azok teljesítése nem.

**A részletezettség elve:** A részletezettség elve teszi lehetővé az Országgyűlés, illetve a helyi önkormányzati képviselő-testületek (közgyűlések) számára a megalapozott döntéshozatalt, illetve a költségvetés figyelemmel kísérését. Az államháztartás alrendszerének költségvetésében az egyes előirányzatokat részletesen kell megtervezni, előterjeszteni, elfogadni és elszámolni. A részletezettség elve garantálja, hogy csak a döntéshozó által szándékolt kiadások valósulnak meg, illetve csak a szándékolt bevételek kerülnek beszedésre.

**Az ellenőrizhetőség elve:** Azt jelenti, hogy a feladat-meghatározás, a pénzek allokálása (függetlenül attól, hogy a közpénzek felhasználója milyen jogi státuszú) és a felhasználásról történő be- és elszámolás minden fázisában ott legyenek azok a kontrollmechanizmusok, amelyek megakadályozzák a közpénzek nem rendeltetésszerű, nem célirányos és nem gazdaságos elköltését.

**A felhasználási kötöttség elve:** Egyes – az államháztartási rendszerből származó – támogatások előre meghatározott célhoz való kötöttségét és a felhasználással kapcsolatos számadási kötelezettséget foglalja magába. A felhasználási kötöttségnek két vonatkozása van. Egyfelől az EUforrások, -adományok, -segélyek elkülönített elszámolás mellett és kizárólag a meghatározott célra használhatók fel. Másfelől az államháztartásból finanszírozott vagy támogatott természetes személyeknek, jogi személyeknek, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteknek számadási kötelezettségük van a részükre céljelleggel juttatott összegek rendeltetésszerű felhasználásáról. A nem rendeltetésszerűen használt összegek adók módjára behajthatóak.

**A közbeszerzési kötelezettség elve:** Az államháztartás alrendszereihez tartozó minden szervezet köteles – bizonyos beszerzési értékhatárokat meghaladóan – az árubeszerzési, építési-beruházási, illetve szolgáltatás-megrendelési célra előirányzott kifizetéseket, az e körbe tartozó kiadási előirányzatok felhasználását közbeszerzés alkalmazásához kötni. Az értékhatárokat, valamint az eljárás menetét a közbeszerzési törvény határozza meg.

**Az állami támogatások korlátozásának elve:** Az EK Szerződés 87. cikk (1) bekezdése szerint „összeegyeztethetetlenek a közös piaccal azok a bármilyen formájú állami vagy állami forrásból biztosított támogatások – amelyek meghatározott vállalatoknak vagy egyes meghatározott áruféleségek termeléséhez, szolgáltatások nyújtásához biztosítanak kedvezményeket, és ezáltal a versenyt torzítják, vagy annak torzításával fenyegetnek –, amennyiben a tagállamok közötti kereskedelmet befolyásolják.”

**Fenntarthatóság és egyensúly elve:** A fenntarthatóságot a társadalmi-gazdasági szereplők és a különböző generációk közötti érdekarmonizációk (megállapodások) tudják elviekben biztosítani. Az egyensúly eléréséhez pedig a költségvetési gyakorlatban a különféle eredményszabályok alkalmazása mellett szükség van arra is, hogy a kiadásokat a járadékvadász csoportok és a korrupciós bűnelkövetők ne befolyásolják. Továbbá, a költségvetési gazdálkodás a bevételekkel szinkronban álló kiadásokra (költségvetési fejelem) nagy hangsúlyt helyez.

**Mérleg:** A gazdálkodó eszközeinek és forrásainak „mérlegszerű” összeállításával készített számviteli dokumentáció az éves gazdálkodásról, amely az éves beszámoló meghatározó része.

**Eredmény-kimutatás:** Az árbevételek és a költségek összevetésével készített számviteli dokumentum az éves gazdálkodásról.

**Vállalkozás folytatása számviteli alapelv:** A számviteli törvényben megfogalmazott alapelv. Érvényesítése során abból kell kiindulni, hogy a vállalkozás (költségvetési gazdálkodó) a jövőben is fenn tudja tartani a működését. Nem várható tevékenységének nagymértékű beszűkülése.