

Nemzeti  
Közszolgálati Egyetem

Vezető-és Továbbképzési Intézet

SZILOVICS CSABA

# Az államháztartási modul

III. Az államháztartás központi alrendszere



Budapest, 2014

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

**Szerző:**

© Szilovics Csaba 2014

**Kiadja:**

© NKE, 2014

**Felelős kiadó:**

Patyi András  
rektor



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

## Tartalom

<b>III. Az államháztartás központi alrendszere</b> .....	<b>4</b>
3.1 A központi költségvetés működésének célja, az állami feladat fogalma .....	4
a) Kötelező vagy klasszikus vagy hosszú távú feladatok .....	5
b) Szabadon választható vagy rövid távú feladatok .....	5
3.2 A központi költségvetés fogalma.....	7
3.3 A központi költségvetés szerepe a nemzetgazdaságban .....	8
a) A jövedelemszabályozási és elosztási funkció.....	8
b) A költségvetés gazdaságfejlesztő funkciója .....	8
c) A társadalmi közös fogyasztás finanszírozásának funkciója.....	8
3.4 A központi költségvetés szerkezeti rendje.....	10
3.5 A központi költségvetés bevételi oldala .....	10
3.6 A központi költségvetés kiadási oldala .....	11
3.7 A központi költségvetéssel kapcsolatos eljárási szabályok .....	12
a) A központi költségvetési törvény tervezése,elfogadása, végrehajtása, és a zárszámadás .....	12
b) A költségvetési év.....	12
c) A költségvetési rendszerek .....	13
d) Appropriáció, indemnitás, ex lex .....	13
e) Rendkívüli intézkedések, a költségvetési törvény módosítása .....	14
f) Zárszámadás .....	14
g) A költségvetés tartalékai .....	14
3.8 Társadalombiztosítás .....	15
3.9 Az elkülönített állami pénzalapok.....	16
<b>Fogalomtár.....</b>	<b>18</b>
<b>Felhasznált irodalom.....</b>	<b>20</b>

## III. Az államháztartás központi alrendszere

### 3.1 A központi költségvetés működésének célja, az állami feladat fogalma

A nemzetgazdaság pénzügyi rendszerének meghatározó szereplője a *központi költségvetés*, amely részben irányítja, közvetett és közvetlen módon befolyásolja a vállalkozások, a lakosság, a költségvetési szervek és a bankrendszer működését és gazdasági helyzetét. A központi költségvetés *alapvető feladata az állam működésének megvalósítása*. Kiemelkedő szerepét mutatja, hogy nominálisan hatalmas pénztömeg fordul meg e rendszerben. 2013-ban a kiadási oldalon 16.376,1 milliárd forint, míg a bevételi oldalon 15.325,3 milliárd forint a törvényi módosított előirányzat összege, így a hiány mértéke 1050,8 milliárd forintot tesz ki. Mivel az állam az általa vállalt feladatok nagy részét a központi költségvetésen keresztül valósítja meg, röviden érdemes áttekinteni az *állami feladat* fogalmát. Az állam létét és a közpénzek elvonásának szükségességét az igazolja, hogy önálló entitásként a szervezett emberi társadalmakban a közösség felhatalmazása alapján és annak érdekében ellátja az igazgatási, törvényhozási, ítélkezési, feladatokat. Ezen túlmenően közvetlenül biztosítja az itt élők számára a szociális és egészségügyi szolgáltatások jelentős részét, valamint közvetett módon gondoskodik más alapvető közfeladatok, pl. a gázellátás, közlekedés jogi és gyakorlati feltételeinek biztosításáról. Az e tevékenység teljesítéséhez szükséges anyagi javakat az állam a területén élő vagy ott megforduló egyének, gazdasági szervezetek, gazdálkodók csoportjaitól kell megszereznie vagyonuk korlátozásával.

Mivel az államnak nincs, vagy a feladatokhoz képest nagyon *kevés a saját forrása*, ezért a nemzetgazdaság más jövedelemtulajdonosaitól kell azt megszereznie. Az államnak a kizárólagos rendelkezésére álló vagy rá átruházott javak értékesítéséből, használatából a világ egyetlen országában sem keletkezik annyi bevétele, ami a tényleges állami működést fedezné. Ezért azoktól kell azt elvonnia, akik a gazdaságban, az ország területén bizonyos esetekben azon kívül is, fogyasztanak, jövedelemmel és vagyonnal, tehát a közpénzügyi szektor számára megragadható anyagi képességgel rendelkeznek. Ezt a közpénzügyi korlátozást a vagyon és jövedelemtulajdonosok kizárólag azért engedik meg, mert tudják, illetve tudniuk kellene, hogy ezért cserébe az állam közvetlenül vagy közvetett módon a társadalom egésze számára a fent meghatározott szolgáltatásokat nyújtja.

A *közpénzek kezelésének* alapvető kérdése, hogy milyen szerv, szervezet vagy társadalmi csoport vagy jogszabály, hogyan és milyen feltételek mellett határozza meg az állami feladatok tartalmát, terjedelmét és teljesítésének módját.

Formálisan közelítve meghatározhatjuk, hogy *az állam alapvető feladata a közjó szolgálata*. "Az ideális állam: a köz érdekében közbatalmi alapon és eszközökkel ellátja azon feladatokat, amelyeket magánszemélyek, illetve önkéntes alapon működő szervezetek, vállalkozások nem képesek ellátni."<sup>1</sup> Hasonlóképpen fogalmazott a XIX. században Abraham Lincoln: "Az állam azt tegye meg az emberek számára, amit meg kell tennie, de amit maguk az egyéni erőfeszítéseik révén egyáltalán nem, vagy nem olyan jól tudnak megtenni."<sup>2</sup> Ezek szerint, eltekintve a feladat-meghatározás problémáitól, megfogalmazhatjuk, hogy az állam a saját célrendszerébe ágyazva határozza meg a gazdaság és pénzügypolitikáját. Ez jelenik meg a költségvetési törvényben és az alrendszerek költségvetéseiben úgy, hogy a célok megvalósítása érdekében bevételeket határoznak meg, illetve rendelkeznek a finanszírozás módjáról, és terjedelméről.

A *közjó-közérdek megvalósítása* azonban csak látszólag egyszerű feladat. A kormány - és közvetetten az országgyűlés számára - a közérdek praktikus feladatrendszerrel alakítása - figyelembe véve a társadalmi preferenciák sokszínűségét és ellentmondásosságát - nem egyszerű, sőt olykor lehetetlen feladat. A gazdaság és pénzügypolitika ezeket a célokat csak rangsorolhatja.

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

Ezek után megfogalmazhatjuk, hogy az állami feladat az, amit az állam vezetői annak gondolnak, és ami ténylegesen megjelenik az államháztartási rendszerek működését szabályozó központi és helyi költségvetési jogszabályokban. Tömören megfogalmazva tehát *állami feladat az, aminek a finanszírozására az állam közpénzeket rendel*. Ezek *taxatív, tehát teljeskörű* felsorolása valószínűleg lehetetlen. Alapvető kritériumként azonban megfogalmazható, hogy valamilyen általános csoportosítás szerint keretjellegűen legyenek meghatározva és működésüket az állandóság és a folyamatos revízió párhuzamosan jellemezze.

A gyakorlat azt mutatja, hogy néha ellentmondás alakul ki *az állam ígéretei és a gazdaságpolitika gyakorlata között*. Ennek egyik oka lehet a gazdaságpolitika szorult helyzete, a magas költségvetési hiány, amely indokolhatja azt, hogy a kormányok a korábban tett gazdasági ígéreteiket nem tudják teljesíteni. Elsőként azt vizsgáljuk meg, hogy az állami feladatok között tudunk-e különbséget tenni a kötelezettségvállalás és a teljesítés szempontjából. Sajnos a magyar jogalkotás hasonlóan számos más nemzeti jogalkotáshoz nem sorolja fel a kötelezőnek minősített vagy gondolt állami feladatokat. Ez a jogi szabályozási mód lehetővé teszi a kormányok számára negatív gazdasági nyomás esetén a feladat rugalmas értelmezését. A 2011-ben hatályát veszítő, az államháztartásról szóló régi, 1992. évi XXXVIII. törvény 9.§-a megmutatta az állami feladat finanszírozásával kapcsolatban azt, hogy gazdasági nyomás esetén milyen rugalmasan értelmezhetette az adott kormány az állami feladatok finanszírozását. „Az államháztartás körébe tartozó állami feladatot az állam részben vagy egészben a költségvetési szerveken keresztül látja el, vagy ellátásának a pénzügyi fedezetét részben vagy egészben, közvetlenül vagy közvetve biztosítja.(2) Az állami feladatok tartalmát és követelményeit külön törvények írják elő.(3) Az államháztartás egyes alrendszerei az állami feladatok ellátásához a költségvetésükben meghatározott módon és mértékben járulnak hozzá.” Ez a példa is megmutatja, hogy mennyire kiszolgáltatottá válik az állami feladat fogalma és teljesítése a jogalkotás és a költségvetés szorításában. A közérdek szempontjából korántsem másodlagos kérdés, hogy egy adott feladatot az állam részben, közvetve vagy közvetlenül finanszírozzon. Jogállami keretek közt ez a korábbi szabályozási attitűd elfogadhatatlan volt.

Az állami feladatok körét alapvetően két különböző csoportba sorolhatjuk.

#### a) Kötelező vagy klasszikus vagy hosszú távú feladatok

Az állami feladatok e csoportjába azokat a funkciókat soroljuk, amelyeket mind a szakértők, mind a laikusok többsége vitathatatlanul állami feladatként határoz meg. *Ezeket a területeket hosszú idő óta az állam kiszámítható módon közvetlenül finanszírozza*, és ebben a magántőke, valamint a piaci viszonyok korlátozottan jelennek meg. A piac törvényszerűségei itt másodlagosak, a vállalkozási jelleg nagyon szűk körben, szigorú feltételek mellett érvényesülhet.

Természetes az is, hogy ezt a kört koronként és államonként is eltérő módon határozzák meg. Az államok többsége azonban a következő területeket vitán felül és kizárólagos állami pénzből és állami felügyelet mellett valósítja meg. Ide sorolható az állam igazgatási rendszere, a honvédelem, a törvényhozás, az ítélkezés, a rendvédelem, a közoktatás, a büntetés-végrehajtás és az adóigazgatás és a társadalombiztosítási ellátások Ezek a területeken azt látjuk, hogy az állam közérdekből finanszírozza e feladatok ellátását. Néhány esetben, így például Olaszországban és Mexikóban az 1970-es években az adóigazgatást megpróbálták magáncégek bevonásával hatékonyabbá tenni, de ez a feladat ellátási modell kudarcot vallott és világossá vált, hogy ezek a területek korlátozottan tűrik a magántőke megjelenését. A magyar nyugdíjrendszer működtetésében 2010 után bekövetkezett változások éppen azt példázzák, hogy az állami szándék ugyanazt a közösségi célt a magántőke bevonásával vagy kizárólagos állami finanszírozás keretében is képes megvalósítani.

Magyarországon is lehet példát találni arra, hogy a fent leírtak ellenére is teret nyer a magántőke, így például a büntetés-végrehajtásban megjelent PPP konstrukció keretében megépült két, vállalkozói formában üzemeltetett börtön, illetve a közoktatás területén találhatunk magániskolákat és a honvédelem egyes logisztikai feladatainál is megjelenhet a magántőke (külföldi, elsősorban angol-amerikai mintára). Azonban látnunk kell, hogy ezek a kisszámú és elszigetelt jelenségek sem kérdőjelezik meg az államok köteleességét e területek szigorú szabályozása és teljes körű finanszírozása tekintetében.

#### b) Szabadon választható vagy rövid távú feladatok

E körbe a gazdaság és az állami működés azon területei tartoznak, amelyeknél *az állami finanszírozás mellett megjelent, és az elmúlt időszakban teret nyert a magántőke szerepvállalása*. Az állami feladatok kiszervezése, bizonyos állami

<sup>1</sup> László Csaba: Tépett vitorlák. Aula Budapest, 1992. 21. o.

<sup>2</sup> Samuel - Nordhaus: Közgazdaságtan. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1997. 918. o.

funkciók, például vasúti közlekedés, távközlés, légi közlekedés privatizálása, nem csupán kelet-közép-európai jelen-ség. Így például Angliában az államvasutak működésébe beengedték a magántőkét, majd közel egy évtized múlva újra államosították ezt a területet. Hasonló folyamat volt megfigyelhető Magyarországon részben a vasúti közlekedésnél, részben a Malévnál, részben a gázszolgáltatóknál. Több esetben a magántőke szerepvállalását az újbóli államosítás követte. Megállapíthatjuk, hogy egyes feladatcsoportok ellátásának kérdése a modern államok működésének egyik alapproblémája. A szabadon választható vagy rövid távú feladatok esetében az állam tehát egyrészt arról dönthet, hogyan és miképp engedi meg a magántőke működését és az hogyan váltja ki az állam finanszírozását.

A kormány által szabadon választott feladatoknál tehát a *magántőke térnyeréséről van szó*, amely esetében az állam szerződés alapján átengedi az addig általa végzett szolgáltatások egy bizonyos körét és hozzájárul, hogy ott többé-kevésbé piacokonform működést valósítson meg a magántőke. Ilyen területként határozható meg az egészségügy vagy a felsőoktatás, amelyeknél néhány évtizede még elképzelhetetlen lett volna az állami kizárólagosság megszűnése.

A második csoportba pedig olyan feladatok tartoznak, amelyeket a kormány politikai, gazdasági, társadalmi okokból vállal fel, és *nem köthetők közvetlenül valamilyen közszolgáltatáshoz*. E második csoporttal kapcsolatban a legnagyobb probléma a feladat finanszírozásának átmenetiségéből fakad. Ha ugyanis a kormány egy kormányzati cikluson keresztül jelentős állami támogatásokkal finanszíroz egy területet, még nem biztos, hogy a finanszírozási igény a kormányzati ciklus végére megszűnik. Itt az jelenthet problémát, ha a következő kormány jogi kötőerő híján az adott feladatot törli a költségvetésből és nem finanszírozza tovább. Ebben az esetben az addigi ráfordítások elvesznek.

A magyar államháztartás szabályozásának nagy adóssága éppen e dilemma jogi rendezése lenne. Meg kell találni annak a jogi lehetőséget annak kizárására, hogy az egymást váltó kormányok megszüntessék az előző kormányok által működtetett, társadalmilag hasznos feladatellátást.

## Önellenőrző kérdések

### 1. Milyen nagyságrendű pénztömeget irányoz elő a 2013-as évben a központi költségvetés kiadási oldala?

.....  
 .....

### 2. Soroljon fel három klasszikus, kötelező állami feladatot!

.....  
 .....

### 3. Mit nevezünk klasszikus vagy kötelező feladatoknak?

.....  
 .....

### 4. Mit nevezünk szabadon választható vagy rövid távú feladatnak?

.....  
 .....  
 .....

## 3.2 A központi költségvetés fogalma

*Az állam központi (vagy fő) költségvetése* strukturális szempontból az *államháztartás központi alrendszerének meghatározó szerepet játszó (központi) része*. Átfogja magának az államnak a működését, a központi költségvetési szerveket, az ide sorolt köztestületeket és a köztestületek által irányított költségvetési szerveket. *Másként megfogalmazva a központi költségvetés az államháztartás rendszerének a legnagyobb, legfontosabb költségvetése, az állami redistribúció elsődleges megvalósítója.*

Elméleti megközelítésben a központi költségvetés fogalmát rétegezetten is meghatározhatjuk:

- \* A központi költségvetés a *legtágabb értelemben egy jogilag, politikailag, gazdaságilag meghatározott pénzügyi alap. Jogilag meghatározott*, hiszen működését, végrehajtását, elfogadását számos törvény szabályozza. Ezek közül kiemelném az Alaptörvény 36. cikkének rendelkezéseit, amely szakasz tartalmilag szabályozza a központi költségvetési törvény hiányával kapcsolatos tennivalókat. Hasonlóképpen a 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról megfogalmazza a központi költségvetéssel kapcsolatos részletszabályokat, míg a XCIV. törvény, a gazdasági stabilitásról szóló törvény az alaptörvény által meghatározottakat pontosítja. Ezen túlmenően minden évben az országgyűlés törvényt alkot a központi költségvetésről és annak végrehajtásáról, a zárszámadásról is. A központi költségvetés működése politikailag is meghatározott, hiszen a kormányzó párt, pártok gazdaságpolitikai programjának éves megvalósítását jelentik, amelynek alakulását azonban a politikai alkuk, gazdasági kényszer és nemzetközi jogi elvárások és kötelezettségek befolyásolhatják. A központi költségvetés *gazdaságilag is meghatározottan* működik, hiszen a központi költségvetés főfeladata az újraelosztás, amelyet a nemzeti jövedelem alakulása alapvetően befolyásol. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a magyar gazdaságpolitika elmúlt 23 éve éppen azt mutatja meg, hogy az egymást váltó kormányok mennyire eltérően gondolkodnak a gazdaságpolitikáról, gazdasági növekedésről, költségvetési hiányról, életszínvonalról.
- \* A központi költségvetés *szűkebb értelemben* az állam, államháztartás központi szintjének *pénzügyi mérlege, pénzügyi terve*, amelyben jogilag szabályozott módon és szerkezeti rendben határozzák meg a várható központi költségvetést terhelő kiadások és a várt bevételek körét. E megközelítés hangsúlyozza a központi költségvetés jövőbe mutató terv, illetve becslés jellegét és felhívja a figyelmet e folyamatban lévő bizonytalanságokra.
- \* *Legszűkebb értelemben* a központi költségvetés csupán egy különleges törvény (lex specialis). *Különlegessége* abban áll, hogy e törvény időhatálya egy előre meghatározott terminusra, *egy költségvetési-naptári évre* vonatkozik. A legtöbb jogi norma ugyanis nem tartalmaz időhatályra vonatkozó korlátozásokat. E törvény jellegzetessége az is, hogy a végrehajtás során a törvény szövegétől, szabályaitól, bizonyos jogi kereteken belül el lehet térni és ezt nem szankcionálja a jogrend. E jellegzetessége alapvetően a pénzügyi terv jellegéből fakad és számos szerző éppen ezért mondja azt, hogy a központi költségvetés valójában csak formálisan törvény.
- \* Végezetül, a központi költségvetés fogalmához *működési szempontból* közelítve megállapíthatjuk, hogy ez egy olyan jogilag meghatározott módon létrejött politikai aktus, amellyel az Országgyűlés felhatalmazza (appropriáció) a kormányt az elfogadott költségvetési törvény végrehajtására. Ezt követően a zárszámadási törvénnyel tudomásul veszi a központi költségvetés végrehajtását.

## Önellenőrző kérdések

### 1. Határozza meg a központi költségvetés fogalmát legtágabb értelemben!

.....  
 .....

### 2. Határozza meg a központi költségvetés szűkebb fogalmát!

.....  
 .....

### 3. Határozza meg a központi költségvetés fogalmát legszűkebb értelemben!

.....  
 .....



### 3.3 A központi költségvetés szerepe a nemzetgazdaságban

A központi költségvetés mint a *nemzetgazdaság legnagyobb szereplője*, olyan mértékű pénztömeg felett rendelkezik, hogy azzal nem csupán az államháztartás szereplőinek, de a lakosságnak és a vállalkozásoknak is meghatározza gazdasági életét, pénzügyi mozgásterét. A költségvetésnek ezt a lehetőségét (képességét) nevezzük tágabb értelemben jövedelemszabályozási, elosztási és gazdaságfejlesztő funkciónak.

#### a) A jövedelemszabályozási és elosztási funkció

A *költségvetési törvény* a társadalmi termék, a *GDP elosztásának elsődleges színtere*.<sup>3</sup> A törvény bevételi oldala a kapcsolódó jogszabályokkal alapvetően határozza meg a gazdálkodó szervezetek és magánszemélyek vagyoni viszonyait. Az elosztás eszközeivel a kiadási oldalon, indirekt módon a fogyasztás szabályozásával a gazdaság egészét orientálja. Az adójogszabályokban megjelenő preferenciákkal, illetve a vámokkal a költségvetési törvény a külgazdasági kapcsolatok is tudja szabályozni. Összefoglalóan tehát a központi költségvetési törvény megalkotása, a pénzügyi jogszabályok egészét átvizsgálva, közvetve szabályozza a gazdaságban megtermelt jövedelmek elosztását.

Ezen túlmenően a költségvetés közvetlenül is szabályozhatja a fogyasztást az állami beruházásokkal és a költségvetési szféra dolgozóinak bérkiáramlásával, és egyéb eszközökkel, mint például a nyugdíjmelés vagy a közszolgáltatások árának meghatározása.

#### b) A költségvetés gazdaságfejlesztő funkciója

A központi költségvetés szerepe az állami fejlesztések területén kiemelkedő, hiszen meghatározza a kiemelt jelentőségű állami feladatokat, célprogramokat, beruházásokat. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások körét a 2006. évi LIII. törvény határozza meg. A törvény az európai uniós, illetőleg a magyar központi költségvetési forrásokból finanszírozott beruházások mellett a teljes mértékben magánforrásokból finanszírozott beruházások hatékonyabb engedélyezésének elősegítését is célul tűzte ki. A hatályos államháztartási törvény lehetővé teszi a kormány számára, hogy egyedi határozatban a költségvetési törvényben meghatározott mértékig beruházásösztönzési célú költségvetési támogatást nyújtson. Kétségtelen, hogy a gigászi állami beruházások kora lejárt (vízlépcsőépítés, expo), de jelenleg is megfogalmazhatók prioritások a fejlesztéseken belül (autópálya építés, gazdaságélénkítés, gazdaságfejlesztés, környezetvédelmi beruházások).

#### c) A társadalmi közös fogyasztás finanszírozásának funkciója

E funkció területén a társadalombiztosítás szerepnövekedése figyelhető meg. Ennek oka a társadalombiztosítás által elsődlegesen finanszírozott szociális szféra (nyugdíjasok, egyes szociális ellátásban részesülők) jelentős növekedése. E folyamatnak a költségvetés számára az a következménye, hogy nettótámogatás formájában részt vállal a növekvő szociális terhekből. Ide tartozik az állam által működtetett oktatási és egyéb közösségi szolgáltatások rendszere is.

A világban jelenleg a redistribúcióval kapcsolatban két fő újraelosztási modellt különíthetünk el.

Az első csoportba az *angol-szász típusú rendszereket* említhetjük, amelyeket Svájc, Japán, USA, Ausztrália, Nagy-Britannia sorolható. Ezekben az országokban – a liberális gazdaságpolitikai elvek alapján – a redistribúció GDP-hez viszonyított 30-35 %-os aránya a jellemző.<sup>4</sup>

Megjegyzendő, hogy az Egyesült Királyság rendszere nem teljesen igazodik a felsoroláshoz, mert ott a II. világháború utáni szociális rendszerek reformjának következtében egy magasabb redistribúciós szint jött létre átmenetileg, az 1970-es évek közepéig. A felsorolt országok gazdaságpolitikájának középpontjában az áll, hogy a jövedelmet termelő egyénektől és vállalkozásoktól nem szabad elvonni a megtermelt jövedelmek nagy részét. E rendszerek arra építenek,

hogy az egyének képesek jó és megalapozott pénzügyi és életvezetési döntéseket hozni, éppen ezért az állam csak a megtermelt nemzeti jövedelem, a GDP 30-35%-át vonja el. A középpontban az *ön gondoskodás* áll, tehát az, hogy az adóalanyoknál hagyott, el nem vont jövedelem az egyént képessé teheti arra, hogy gondoskodjon szükségleteiről és ennek következtében az állam csak mögöttes feladatvállalóként jelenjen meg. E rendszerben az egyén megtakarításából lesz képes ellátni magát öregkorában, megfizetni az esetleges műtéteket vagy éppen iskoláztatni a gyermekeit. Az állam szerepe így a szűken értelmezett klasszikus feladatok teljesítésére szorítkozik. Az általa nyújtott mindenki számára elérhető, egészségügyi, oktatási, szociális rendszerek színvonala esetenként elmarad a piac által nyújtott egyéb lehetőségek színvonala mögött, nagy részük nem teljesen ingyenes, és mindegyik mellett ott van az alternatív, saját forrásból finanszírozott szolgáltatások igénybevételének a lehetősége. Az állam ebben a helyzetben a kötelező minimumot szolgáltatja, de lehetővé teszi, hogy az egyén önállóan döntsön és igénybe vegye a magasabb színvonalú piaci szolgáltatást. Jó példa a liberális gazdaságpolitikára a Reagan adminisztráció alatt végrehajtott jóléti programcsökkentés, az állami szolgáltatások piacosítása és az annak ellentételezésekként érzékelhető adócsökkentés.

Jól mutatja az ilyen típusú rendszerek működését az is, hogy az Egyesült Államokban jelenleg több mint 40 millió embernek nincs nyugdíj és egészségbiztosítása. A világ egyik leggazdagabb államában Barack Obama elnök teljes első ciklusában sem volt képes ezeknek a jogoknak a kiterjesztésére, az általános egészség- és nyugdíjbiztosítási rendszer bevezetésére.

Összefoglalva tehát e rendszer lényegét megállapíthatjuk, hogy az angolszász modellben az egyén döntéseit felértékelve, annak megalapozottságában bízva az *állam az elvonásait korlátozza*, és ezért cserébe egy relatíve *alacsony színvonalú állami szolgáltatási struktúrát* épít ki.

Teljesen ellentétes filozófiát képvisel az Észak-Európában létrejött skandináv modell, amelyhez a Svédországot, Dániát, Hollandiát, Franciaországot és Olaszországot sorolhatjuk, ahol tradicionálisan magas az állam szerepvállalásának GDP-hez viszonyított aránya. Ezekben az országokban a redistribúció GDP-hez viszonyított aránya 45-60 % között mozog.

E modell legkiérleltebb képviselője Svédország, ahol 1930 óta jól érzékelhető módon épült ki a gondoskodó szociális rendszer. E gazdaságfilozófia lényege, hogy úgy vélik, *az emberek nem képesek* a bonyolult és folyamatosan változó társadalmi és gazdasági viszonyok között hosszabb távon megalapozott és számukra előnyös pénzügyi, gazdasági, szociális döntéseket hozni. Véleményük szerint az államnak alapvető kötelezettsége, klasszikus feladata, hogy működése során számos területen (egészségügy, szociális rendszer, oktatás, nyugdíj) minden polgára számára magas színvonalú, biztonságos és kiszámítható állami segítséget nyújtson. Az állami szolgáltatások köre és színvonala itt tehát nagyon magas. Ennek következtében azonban nagyon magas a redistribúció, tehát a költségvetések bevételi oldala és az érzékelhető elvonások mértéke is. Közismert, hogy a svéd jóléti állam működésének fedezetét az egyik legintenzívebb elvonásokat alkalmazó adórendszer teremti meg. A közösség tagjai számára azonban egyértelműen érzékelhető az alanyi jogon járó, magas színvonalú állami ellátások létezése. Itt tehát egy *magas elvonási szinthez egy magas színvonalú állami szolgáltatás* társul.

*Magyarországot* a fenti gondolatmenet alapján a *vegyes redistribúciós és szolgáltatási rendszert* működtető országok közé sorolhatjuk. Ez azt jelenti, hogy nálunk a magas – 50%-ot meghaladó – redistribúciós értékhez viszonylagosan (a nyugati rendszerekhez képest) alacsonyabb szintű ellátási színvonal társul. Durva leegyszerűsítéssel úgy fogalmazhatunk, hogy egy arányaiban *svéd típusú elvonási rendszerhez egy angol szolgáltatási színvonalat* elérő szolgáltatás társul.

## Önellenőrző kérdések

### 1. Milyen három nagy újraelosztási modell működik a világgazdaságban?

.....  
 .....

### 2. Határozza meg az újraelosztás fogalmát!

.....  
 .....

<sup>3</sup> Segédlet az Államháztartás gazdaságtana című tárgyhoz. Perfekt, Budapest, 1994. 11-13. o.

<sup>4</sup> BojkaHamerníková – AlenaMaaytová: Közkiadások. In: Közösségi pénzügyek (Aula Kiadó, 2000, Budapest) 358.o.

### 3.4 A központi költségvetés szerkezeti rendje

A hatályos szabályok szerint a központi költségvetésről szóló törvény a bevételeket és kiadásokat meghatározott *fejezetrendben* tartalmazza. A költségvetési fejezetek a költségvetés legnagyobb, még elkülönült tervezési, végrehajtási és beszámolási egységei. Egy adott fejezet előirányzatai felölelik a fejezethez tartozó költségvetési szervek bevételeit és kiadásait, mégpedig bruttó módon. A fejezeteket római számok jelölik. Ezeket a fejezeteket a tradicionálisan kialakult kormányzati szerkezet alapján hozták lére, amelyekhez az Áht. 14.§(4) kiegészíti további szervekkel, így például a Nemzeti Földalappal és a Magyar Fejlesztési Bankkal. Az alaptörvény hangsúlyozza, hogy a költségvetési szerkezetnek az egymást követő normákban szerkezetileg hasonlónak kell lenniük az áttekinthetőség és ellenőrizhetőség elvének érvényesülése miatt. Kiemelném, hogy a költségvetési törvény fontos részének tekinthetők az úgynevezett *mellékletek* is, amelyek a tényleges nominális értékeit határozzák meg a bevételek és kiadások pontos és részletes kifejtésével.

A *költségvetési fejezetek költségvetési címekre és alcímekre, valamint jogcímcsoportokra és jogcímekre* tagozódnak. A költségvetési cím szerkezeti és szabályozási szempontból összetartozó, tovább részletezett előirányzatok összessége. Önálló költségvetési címet alkotnak a központi költségvetési szervek. A területileg széttagoltan működő, de azonos tevékenységet végző költségvetési szervek közül több is képezhet egy *címet*. Az államháztartási törvény 1997-es módosításának megfelelően önálló címként jelennek meg a pártok, illetve a kisebbségi önkormányzatok is. A költségvetési törvényben szereplő címek úgynevezett *címrendet* képeznek, ezek bizonyos eseteket kivéve – amelyről az Országgyűlés bizottságai határoznak – évközben módosíthatóak.

A költségvetési címek tovább tagozódnak *alcímekre*. Ez a költségvetési tervezés és végrehajtás kisebb egysége, amely bizonyos alcímhez kapcsolódó költségvetési szerveket, illetve meghatározott kiadások és bevételek csoportjának elhatárolható egységét jelöli.

A kialakult címrendet évközben csak a kormány módosíthatja, egészítheti ki, de csak azokban a tárgykörökben, amelyeknél ezt a jogosítványt nem kizárólagosan az Országgyűlés gyakorolhatja. Az utóbbira példa az Állami Számvevőszék és a Kúria.

### Önellenőrző kérdések

#### 1. Milyen előirányzatokra tagolódik a központi költségvetés?

.....  
 .....

#### 2. Szerkezetileg mi a legnagyobb tervezési egység a központi költségvetésben?

.....  
 .....

#### 3. Milyen kisebb szerkezeti egységek jelennek meg a fejezeteken belül?

.....  
 .....

### 3.5 A központi költségvetés bevételi oldala

A *költségvetés szerkezetileg bevételi és kiadási oldalra bontható*, amelyeket a törvény előirányzatokként tartalmaz. A bevételi előirányzat valójában az Országgyűlés és a költségvetési szervek számára a törvényben meghatározott előirányzatok beszedési kötelezettséget jelent. Ezeket a pénzügyi eszközöket a jövedelemtulajdonosok jogszabályban meghatározottak körére vetik ki és *pénzforgalmi szemléletben és bruttó módon* határozzák meg. Az Áht. 5. §(1) bekezdése tételesen felsorolja a bevételek típusait, így például adókat, illetékeket, járulékokat említ. E szakasz nevesíti még

a közszolgáltatások ellenértékeit, uniós forrásokat, a nemzeti vagyonból származó bevételeket és a kamatozatokat, mint bevételeket. A bevételi oldalt elemezve megállapíthatjuk, hogy a legnagyobb tételt az általános forgalmi adó biztosítja, de növekvő szerepet játszik a jövedéki adó és az uniós források is. Az utóbbi években stagnálás figyelhető meg az egyszerűsített vállalkozói adóból és a társasági adóból származó bevételeknél. Az állami vagyonból osztalékként vagy egyéb módon származó bevétel aránya az 5%-t közelíti. A magyar költségvetésben az adó- és adójellegű bevételek aránya meghaladja a 80%-ot. Az elmúlt években jelentős változás volt megfigyelhető az adóteher elosztásban és a költségvetés bevételi oldalán új adók jelentek meg, mint pl. szektorális külön adók, tranzakciós illetékek, e-útdíj. Az államháztartási törvény 30. §-a lehetővé teszi a bevételek túlteljesítését.

### Önellenőrző kérdések

#### 1. Határozza meg a bevételi előirányzat fogalmát!

.....  
 .....

#### 2. Soroljon fel három olyan bevételi típust, amelyet az államháztartási törvény jelenleg felsorol!

.....  
 .....

### 3.6 A központi költségvetés kiadási oldala

A központi költségvetés kiadási oldala tartalmi szempontból *az állami működés finanszírozását valósítja meg*, elméletileg az állami feladatok nagy részének itt meg kell jelenniük. Arra mondhatjuk azt, hogy az állami feladat részét képezi, amire az állam a kiadási oldalon pénzt biztosít. A kiadások körében a törvény meghatároz néhány jól elkülöníthető csoportot, úgy mint a költségvetési szervek működésére és felhalmozásra szánt kiadás, az államháztartáson kívül ellátott közfeladatot finanszírozása, az európai uniós tagságból származó fizetési kötelezettségek, a társadalombiztosítási támogatások, a nemzeti vagyon működtetése és az adósságfinanszírozás. A kiadások arányait tekintve a magyar állam jelenleg a legtöbb forrást a jóléti funkciókra fordítja (a kiadásoknak több mint 50%-át), míg az állam öfenntartó, működési funkciójára átlagosan 15% jut. A kiadások teljesítése, azok felhasználásának jogosultságát jelenti, tehát a kiadási tétel túllépése automatikusan nem történhet meg. A kiadási előirányzatokat a közgazdasági osztályozás szerint tovább bonthatjuk személyi és dologi jellegű csoportokra, amelyeket további csoportokra például munkaadókat terhelő járulékokra bonthatunk. A kiadási tételeket is teljes egészében bruttó módon közzé kell tenni. A költségvetésben nem szereplő tételek, előirányzatok teljesítése jogilag nem lehetséges, a törvény módosítása vagy országgyűlési felhatalmazás nélkül.

### Önellenőrző kérdések

#### 1. Mit jelent tartalmi szempontból a kiadási oldal meghatározása?

.....  
 .....

#### 2. Mennyit költ átlagosan a magyar állam az állam közvetlen működtetésére, az ún. öfenntartó funkcióra?

.....  
 .....

### 3. Nettó vagy bruttó módon kell-e megjeleníteni a kiadási előirányzatokat a költségvetési törvényben:

.....  
 .....

## 3.7 A központi költségvetéssel kapcsolatos eljárási szabályok

### a) A központi költségvetési törvény tervezése, elfogadása, végrehajtása, és a zárszámadás

A központi költségvetés tervezése és elfogadása a *magyar állam működésének egyik legfontosabb jogi aktusa*, hiszen a gazdaság, az állami szervek és a lakosság életét alapvetően ez a jogi norma határozza meg. A központi költségvetés törvény elfogadása, végrehajtása és ellenőrzése egy három éven áthúzódó folyamatként valósul meg. A központi költségvetés tervezésétől zárszámadásig tartó munkát az államháztartásért felelős miniszter irányítja. A tervezés azzal indul, hogy az államháztartásért felelős miniszter *március 31-éig* meghatározza a következő költségvetési év várható fő *gazdaságpolitikai irányait*. Ezeknek az irányelveknek megfelelően a felelős miniszter a tervezési Tájékoztatóban részletes ütemtervet és tervezési kereteket határoz meg, amelyet elküld a költségvetési fejezetek vezetőinek. Ezt követően május 31-ig a fejezetet irányító szerv az államháztartásért felelős miniszter által meghatározott részletezettséggel megtervezi az adott fejezetbe sorolt költségvetési szerv, központi kezelésű előirányzat és fejezeti kezelésű előirányzat, valamint az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai tervezett bevételeit és kiadásait.

A fejezetet irányító szerv a megtervezett bevételeket és kiadásokat július 31-ig egyezteti az államháztartásért felelős miniszterrel.

Az egyeztetést követően az államháztartásért felelős miniszter a költségvetésről szóló törvényjavaslat tervezetét, az abban foglaltak megalapozásához szükséges törvénymódosításokat tartalmazó önálló törvényjavaslattal együtt a Kormány elé terjeszti. A Kormány a költségvetési törvényjavaslat tervezetét a Stabilitási Törvény szövegének megfelelően véleménynyilvánítás céljából megküldi a három-tagú konzultációs testületnek, a *Költségvetési Tanács* tagjainak. A Tanács ezt követően a tervezetre vonatkozóan észrevételt tehet, illetve egyet nem értését fejezheti ki. A Kormány a Tanács véleményének ismeretében a költségvetési törvényjavaslatát *szeptember 30-áig* benyújtja az *Országgyűlés*hez a szükséges indoklásokkal, valamint a részletes mellékletekkel együtt. Az Országgyűlésben megindul a törvénytervezet általános majd részletes vitája, és *november 30-áig* az Országgyűlés egyedi határozatba foglalja a *bevételi és kiadási főösszeget*. Az Országgyűlés a törvény részletes vitájával folytatja a munkát azzal a megkötéssel, hogy a főösszegeken már nem lehet módosítani. Az év végéig el kell fogadni a törvénytervezet teljes szövegét, amellyel megszületik Magyarország következő évi költségvetési törvénye. A következő év *január 1-jén* megkezdődhet az elfogadott központi költségvetési törvény végrehajtása, amellyel kapcsolatban be kell mutatnunk néhány jogi fogalmat.

### b) A költségvetési év

*Költségvetési év* az a naptárilag is behatárolható időintervallum, amelyre vonatkozóan az állami bevételeket és kiadásokat, tehát a gazdálkodás paramétereit megállapítják. A költségvetési év nem szükségszerűen esik egybe a naptári évvel. Magyarországon általában a naptári év volt az irányadó, de 1913-39-ig a költségvetési év július 1-én kezdődött, míg 1945-49-ig augusztus 1-től számították.

A világ számos országa ettől eltérő gyakorlatot folytat, Angliában és Japánban a költségvetési év április 1-jén kezdődik,<sup>5</sup> míg az Egyesült Államokban szeptember 1. a kezdés időpontja.

A naptári évtől való eltérés mellett néhányan azzal érvelnek, hogy bizonyos társadalmi vagy természeti jelenségek, tevékenységek kezelése hatásosabban történhet meg egy rugalmasabb naptári évfordulóval (pl. a gazdálkodó szervek jelentősebb befizetései, turista-szezon, mezőgazdasági ciklusok). Mások szerint a költségvetési törvény előkészítése, elfogadása és elindítása hatékonyabban történhet, ha azt a naptári évforduló nem akadályozza. Az előzőekben

<sup>5</sup> László Csaba: Tépelt vitorlák (Aula Kiadó Kft. Budapest,1994),233.o.

rámutatunk azokra az új elemekre, amelyeknél már érezhető a tradicionális költségvetési év korlátainak az áthágása. Érzékelhető a magyar költségvetési rendszerben is a hosszabb időintervallumra koncentrált tervezés elemeinek megjelenése. Ugyanakkor a hosszabbtávú tervezés igénye megjelent a 2001-2002-es költségvetési évben, amikor az Országgyűlés egyszerre tárgyalta a két költségvetési évre vonatkozó költségvetési törvény tervezetét.

### c) A költségvetési rendszerek

A költségvetések típusai szerint alapvetően két rendszert különböztettünk meg, a *miniszteriális és az integrált költségvetési rendszert*.<sup>6</sup> Megfigyelhető az is, hogy e két rendszer elemeit néhány ország költségvetési gyakorlata megpróbálja ötvözni.

A *miniszteriális rendszerben* – a magyar is ide sorolható – az állami feladatokat a központi közigazgatási szervek útján finanszírozzák. Itt a költségvetési törvény meghatározott rendben fejezetekre tagolódik, amelyek a minisztériumokat, illetőleg az országos hatáskörű szerveket ölelik fel az Alaptörvény struktúráját követve. Alapvető szerepe van ennél a típusnál az ún. bázisnak, az előző évi feladat-finanszírozási volumennek, amely a következő évi tervezés alapját képezi. Ebben a rendszerben minden állami feladat csak a fejezetekhez, címekhez, illetve alcímekhez kapcsolódva finanszírozható.

A másik modell az *integrált- vagy programköltségvetés*. Ilyen rendszert alkalmaz Japán, az Egyesült Államok és túlnyomó részt a Német Szövetségi kormányzat is. Itt a finanszírozás a kitűzött állami feladatokhoz kapcsolódik, és rugalmas módon nem kötődik az előző költségvetési évhez, s ameddig a program nem valósul meg, vagy nem kerül ki a kormány céljai közül, áthúzódóan folyamatosan finanszírozzák. A minisztériumok szerepe itt kisebb, kiemelt felelőssége van a programhoz rendelt menedzserszervezetnek.

Az Egyesült Államokban az 1960-as, illetve az 1970-es években e típuson belül több hatékony megoldással próbálkoztak, ezek közül a legérdekesebbet említeném. Az úgynevezett ZBBS, nullbázisú költségvetési modell lényege, hogy a feladatok ellátásához szükséges eszközrendszert nulláról kezdték felépíteni, amelyhez hozzárendelték a finanszírozási szükségleteket. Így egy teljesen új, de hatékonyan működő, viszont nagyon drága rendszert hoztak létre, amelynek elemeiről, megvalósításáról folyamatos politikai vita folyt.

Ma már a két rendszer elemeinek közelítését figyelhetjük meg, például a belga költségvetési törvényben.

### d) Appropriáció, indeminálás, ex lex

Az éves költségvetési törvény *appropriációs törvénynek* tekinthető, amelyben az Országgyűlés felhatalmazza a kormányt a törvényekben meghatározott bevételek beszedésére és a költségvetési törvényben meghatározott kiadások teljesítésére. Ezekről tehát az Országgyűlés határoz, ez azonban feltételez bizonyos politikai konszenzust, azt mondhatjuk tehát, hogy az appropriáció a költségvetés végrehajtásának normális menete. Ha nem jön létre politikai konszenzus a költségvetési törvény elfogadását illetően, a költségvetési év megkezdésének első napjáig, akkor rendkívüli intézkedési szabályok lépnek életbe, ezt nevezzük *indeminálásnak*. Ebben a helyzetben is szükséges politikai konszenzus, a különbség az, hogy az indeminálás törvény (ideiglenes felhatalmazás) a kormány lehetőségeit korlátozza mind időben, mind a mozgás szabadságát tekintve, hiszen legfeljebb néhány hónapra (általában 3 hónapra) szól.

Az Alaptörvény értelmében, ha a központi költségvetésről szóló törvényt az Országgyűlés a naptári év kezdetéig nem fogadta el a Kormány jogosult a jogszabályok szerinti bevételeket beszedni és az előző naptári évre a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott kiadási előirányzatok keretei között a kiadásokat időarányosan teljesíteni.

Ha a politikai szándék ezt követően sem hoz létre hatályos, az adott évre érvényes költségvetési törvényt, létrejön az úgynevezett *ex lex állapot* (törvény nélküli - törvényen kívüli állapot). Ez a jogi helyzet sem a kormány, sem a gazdaság szereplői számára nem előnyös. Egyrésztől az általános gazdasági helyzet bizonytalanná válik, az állami beruházások, illetve támogatások elmaradása miatt. A kormányt viszont garanciális szabályok korlátozzák a szabad gazdálkodásban. Kizárólag az előző évi keretek között teljesíthet kiadásokat, az Országgyűlés által el nem fogadott

<sup>6</sup> László Csaba: Tépelt vitorlák (Aula Kiadó Kft. Budapest,1994),233.o.



adókat nem hajthat be, és az átmeneti gazdálkodásról köteles beszámolót készíteni. Ez a jogi helyzet a múlt századi magyar költségvetési gazdálkodásban gyakran előfordult, 1914-ig összesen fél tucat költségvetési évben tudott az országgyűlés rendes költségvetési törvényt elfogadni.

### e) Rendkívüli intézkedések, a költségvetési törvény módosítása

A költségvetési törvény végrehajtása során létrejöhet olyan *gazdasági-politikai szükséghelyzet*, amelynek megoldására évközben lépéseket kell tenni. Ezeket a Kormány saját hatáskörében megteheti.

Ennek megfelelően a Kormány a központi költségvetés egyenlegének, vagy a Stabilitási törvény (2011. évi CXCV. törvény) 4. §. (1) bekezdése alapján a központi költségvetésről szóló törvényben megállapított értékeknek a tervezettől eltérő, kedvezőtlen alakulása esetén a központi költségvetés előirányzatait zárolhatja, csökkentheti, törölheti. Kivéve azon előirányzatokat, amelyek évközi módosításának, átcsoportosításának jogát az Országgyűlés magának tartotta fenn.

Ezen túlmenően a Stabilitási törvény 5. § (1) bekezdése értelmében a Kormány a féléves adatok alapján felülvizsgálja az adósság-szabály érvényesülését, melynek eredményéről tájékoztatja az Országgyűlés illetékes bizottságát és a Költségvetési Tanácsot. A felülvizsgálat eredményeként a Kormány a központi költségvetésről szóló törvény módosítására törvényjavaslatot nyújt be az Országgyűlésnek, ha az államadósság mutató növekedése prognosztizálható.

### f) Zárszámadás

A zárszámadás a költségvetési törvény végrehajtását és megvalósulását értékelő törvény a kormány tényleges gazdálkodásáról ad képet, amelyet a költségvetési évet követő nyolc hónapon belül köteles megtárgyalni az Országgyűlés.

A zárszámadási törvényt a kormány terjeszti az Országgyűlés elé, de a törvényjavaslatot köteles a betérjesztés előtt két hónappal az Állami Számvevőszékhez benyújtani. Alapvető feltétel, hogy az Állami Számvevőszék szerepe és vizsgálata ne legyen formális, terjedjen ki a közpénzek egészére, tehát a központi költségvetés és alrendszereinek kapcsolatára is.

Fontos követelmény, hogy a zárszámadás adataira is vonatkozzanak az alapelvek, így a nyilvánosság és az ellenőrizhetőség elve is.

A zárszámadási törvény tervezetét a kormány nyújtja be és készíti el. A betérjesztés időhöz kötött, legkésőbb az adott költségvetési év végrehajtását követő 8 hónapon belül kell benyújtani. Ezt megelőzi az ÁSZ ellenőrzése, amikor az ÁSZ a törvénytervezet tételeire érdemben reagál, és javaslatot tesz. Megjegyezném, hogy az Állami Számvevőszékről szóló 1870. évi XVIII. tc. szabályai még azt a megoldást alkalmazták, hogy a zárszámadási törvénytervezetét teljes egészében a Legfőbb Állami Számvevőszék készítette el.

A zárszámadási törvény egy összehasonlító törvény, amely a vonatkozó költségvetési év költségvetési törvényének szerkezeti rendjét követi. Tényleges feladata az, hogy a központi költségvetési törvény szabályszerű végrehajtását megvizsgálja.

A kormány meghatározott fejezeti rendben beszámol a teljesítésről az esetleges módosításokról, eltérésekről. Beszámol a kezességvállalásról, a hiány finanszírozásáról és az államadósság kezeléséről. A zárszámadás elkészítéséért csakúgy, mint a központi költségvetési tervezet megalkotásáért az államháztartásért felelős miniszter felel. Fontos követelmény, hogy a zárszámadásra is vonatkoznak az Áht. alapelvei.

### g) A költségvetés tartalékai

A költségvetésnek, mint pénzügyi alapnak a zavarmentes gazdasági működéséhez szükséges a pénzügyi tartalék létrehozása, amely egyben tartalékképzési kötelezettséget is jelent. A központi tartalék nem lehet több, mint a központi költségvetés kiadási főösszegének 2 %-a és nem lehet kevesebb, mint annak 0,5 %-a. A rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalék felhasználója, kezelője a kormány. A kormányt köti az a szabály, hogy a költségvetési év első felében legfeljebb a tartalék 40%-áig vállalhat kötelezettséget.

A rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalék mellett szükséges lehet céltartalék képzése is, mely évközi kormányzati intézkedése fedezetére szolgál. A céltartalék felhasználásának rendeltetését a mindenkori, hatályos költségvetési törvény határozza meg.

A fenti tartalékokon kívül az államháztartásról szóló törvény más tartalék létrehozására is lehetőséget biztosít. Ilyen volt a 2013. évi költségvetési törvényben létrehozott Országvédelmi Alap előirányzat, melynek felhasználását a 2013. évi költségvetési törvény részletesen szabályozza.

## Önellenőrző kérdések

### 1. Ki a felelős a központi költségvetés tervezési és végrehajtási folyamatáért?

.....  
 .....

### 2. Hány tagból áll jelenleg a Költségvetési Tanács?

.....  
 .....

### 3. Miért fontos a költségvetés elkészítése szempontjából a november 30-ai dátum?

.....  
 .....

### 4. Magyarországon milyen időbeli hatályra terjed ki a költségvetési év?

.....  
 .....

### 5. Mit jelent az indemnitás fogalma?

.....  
 .....  
 .....  
 .....

### 6. Ki készíti és nyújtja be a zárszámadási törvény tervezetét?

.....  
 .....

## 3.8 Társadalombiztosítás pénzügyi alapjai

A társadalombiztosítás pénzügyi alapjai az államháztartás központi alrendszerének részei, amelyet a költségvetés fejezetei tartalmaznak. Az alapok a társadalom tagjainak szolidaritásán és közös kockázatvállalásán alapuló pénzügyi rendszerei.

A társadalombiztosítás pénzügyi alapjai a társadalombiztosítás rendszerének működtetése során az állam nevében beszedendő költségvetési bevételek és teljesítendő költségvetési kiadások alapszerű elszámolására szolgálnak.

Az önálló társadalombiztosítási alrendszer a *rendszerváltás után jött létre*. A központi költségvetés rendszerébe illesztés előtt a második legnagyobb önálló központi alrendszer volt, amelyben a GDP 12-18 százalékát használták fel közvetlenül. A társadalombiztosítás alrendszere működésének első évtizedében a jelentős tőke és vagyontulajlás és a széles alapokon nyugvó járulékrendszer ellenére sem volt képes kiegyensúlyozottan gazdálkodni. Ezért 1998-ban megindult az a folyamat, hogy az Országgyűlés a központi költségvetési rendszerébe integrálta a társadalombiztosítást, megőrizve önállóságát, önálló fejezetként működtetve azt. Az állam szerepvállalása jelenleg kiterjed a társa-



dalombiztosítási rendszer működtetésére és a pénzügyi fedezet, valamint garanciavállalás biztosítására. A központi költségvetés kiadásai között megjelentek a *Nyugdíjbiztosítási Alap* és az *Egészségbiztosítási Alap*, tehát a társadalombiztosítás két ágának működtetési és igazgatási költségei. A korábbi évek kormányzati lépéseinek következtében a két alap pénzügyi egyensúlytalansága több évig fennmaradt. A nyugdíjkassza 2012-es működési hiánya meghaladta a 70 milliárd forintot, és annak ellenére, hogy a nyugdíjasok száma némileg csökkent, a nyugellátásokra fordított összeg a tavalyi évben 2643 milliárd forint volt, mely a GDP-hez viszonyított arányát tekintve 9,4%-ot tett ki. Meg kell azonban jelezni, hogy a 2013. évi költségvetési törvény már a két pénzügyi alap egyensúlyával számol.

Az Egészségbiztosítási és a Nyugdíjbiztosítási Alap felügyelete, továbbá a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv és az egészségbiztosítási szerv irányítása állami feladat. Az *Országos Egészségbiztosítási Pénztár* és az *Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság* gyakorolja a tulajdonosi jogokat a társadalombiztosítás vagyontömege felett.

## Önellenőrző kérdések

### 1. A magyar társadalombiztosítás rendszerében milyen két fő alapot különböztetünk meg?

.....  
 .....

### 2. A társadalombiztosítás vagyontömege felett ki gyakorolja a tulajdonosi jogokat?

.....  
 .....

## 3.9 Az elkülönített állami pénzalapok

Az elkülönített állami pénzalapokat közfeladat ellátása érdekében hozták létre részben költségvetési, részben piaci forrásokból gazdálkodva. Létrehozásukat az indokolta, hogy néhány kiemelt állami feladat ellenőrzése, megvalósítása, a központi költségvetéstől elkülönült kezelése a politika szereplői szerint indokolt volt (így pl. a határon túli magyarok támogatások vagy a gazdasági innováció segítése). A hatályos jogszabályok alapján állami pénzalapot létrehozni csak törvénnyel, meghatározott egyedi feladatra, bevételi forrásait meghatározva, külső forrásokat bevonva, valamely miniszter felelősségét kijelölve lehet. Az ilyen jogi keretek között ellátható feladatok körét azonban a magyar jogi rendszer nem határozta meg. Elkülönített pénzalapokat az 1979.évi II. törvény hozott létre először, és ezek száma az 1990-es évek elején meghaladta a harmincat. Napjainkra számuk és szerepük lényegesen lecsökkent. Az elkülönített állami pénzalapok kezelését, működtetését, központi költségvetési szerv kivételesen köztestület láthatja el a központi költségvetési törvény fejezetei között megjelenítve. Az alap gazdálkodásáról a felelős miniszter vagy köztestület költségvetést és mérleget készít, és évente megvizsgálja működésük indokoltságát. Az elkülönített állami pénzalapok pénzügyi beszámolóját független könyvvizsgálónak kell ellenőriznie. Az alap vállalkozói tevékenységet nem végezhet, előirányzatainak terhére hitelt nem vehet fel, kezességet, garanciát nem vállalhat. Az alap kezelője az alap forrásaiból értékpapírt nem vásárolhat, kötvényt nem bocsáthat ki, faktoring vagy lízing ügyleteket nem köthet. Az alapok egy részében a működést kuratórium segíti, amely rendszeresen ülészik és meghatározza az alap által támogatott célokat.

Napjainkban a következő elkülönített állami pénzalapokat ismerjük:

- \* Nemzeti Foglalkoztatási Alap (korábban: Munkaerő-piaci Alap);
- \* Központi Nukleáris Pénzügyi Alap;
- \* Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alap;
- \* Kutatási és Technológiai Innovációs Alap;
- \* Nemzeti Kulturális Alap;
- \* Bethlen Gábor Alap (korábban: Szülőföld Alap);

## Önellenőrző kérdések

### 1. Mi a feladata az elkülönített állami pénzalapoknak?

.....  
 .....

### 2. Mikor jöttek létre az első elkülönített állami pénzalapok?

.....  
 .....

### 3. Végezhet-e az alap vállalkozói tevékenységet?

.....  
 .....

### 4. Soroljon fel három elkülönített állami pénzalapot!

.....  
 .....

## Fogalomtár

**Központi alrendszer:** központi alrendszernek nevezzük az államháztartás központi szintjét, amely a központi költségvetésen keresztül az állami feladatok nagy részét közvetlenül finanszírozza, ideértve a minisztériumok, a társadalombiztosítás, az elkülönített állami pénzalapok, köztestületek feladatait. A központi alrendszer osztja újra a nemzeti jövedelem több, mint 50%-át, így tehát az állami működés alapvető rendszere.

**Kiszervezés (outsourcing):** a kiszervezés azt a folyamatot jelenti, amelynek során az állam a háttérjellegű szolgáltatási feladatok ellátásába (portaszolgálat, takarítás, laboratóriumi szolgáltatás) bevonja a magántőke szereplőit úgy, hogy egyes területekről teljesen vagy részben kivonulva a vállalkozások piacán megvásárolja az adott szolgáltatást. A közpénz felhasználása piaci feltételek között történik, a közbeszerzés rendszerének alkalmazásával. A kiszervezés nem jelenti azt, hogy az állam jogi eszközökkel ne szabályozná az adott terület működését, csupán annyit jelent, hogy a feladatellátásba – annak egészére vagy egy részére – előre meghatározott jogi rend szerint bevonja a piac szereplőit.

**PPP (Public PrivatePartnership):** szó szerinti jelentése a magán- és az állami tőke együttműködésében történő feladatmegvalósítás. E megoldási módszer az angolszász jogterületről került be Magyarországra, és a gyakorlatban azt jelenti, hogy a magántőke bevonásával valósítanak meg korábban az állam által finanszírozott feladatokat. A PPP szoros rokonságot mutat a kiszervezéssel, lényeges különbség azonban az, hogy a PPP-k nagyobb volumenű beruházásokat és folyamatos, koncessziós jellegű üzemeltetést is jelentenek, amelyeknek elkülönült jogi rendszerük van. A PPP megvalósítója nemcsak megépíti az adott létesítményt, hanem azt meghatározott ideig – a magyar rendszerben általában 7-20 évig –, előre meghatározott nyereségtartalommal üzemelteti is. Az állam vagy valamelyik szerve az építés és működtetés ellenértékét folyamatos havi részletekben fizeti meg. Leggyakrabban kollégiumok, sportcsarnokok, uszodák megépítésénél alkalmazták, ahol számítani lehetett gazdasági bevételekre, gazdaságos működtetésre. A PPP nagy előnye, hogy olyan feladatok megvalósítását teszi lehetővé, amely az adott költségvetési évben kizárólag állami forrásból nem lenne teljesíthető. Jogi szempontból minden PPP-beruházás lényegi eleme a közbeszerzési eljárás lefolytatása.

**Nullbázisú modell (ZBBS – ZeroBaseBudgetingSystem):** a nullbázisú tervezés Amerikában alkalmazott költségvetési technika volt, amely szakított a klasszikus költségvetési feladatokon alapuló tervezési gyakorlattal. A magasabb színvonalú állami működés érdekében azt vizsgálták, hogy a nulláról felépítve milyen állami feladatok és milyen infrastrukturális és humán erőforrás szükséges a hatékony működéshez, és ehhez képesek voltak hozzárendelni a szükséges pénzügyi eszközöket. Ennek eredményeképpen minden évben újragondolták az állami feladat fogalmát, megvalósítását, ezek tárgyi és humán szükségleteit is. Ez a megoldás azonban magába rejtette a pazarlás lehetőségét, folyamatos politikai vitákat generált, és kizárólag a leggazdagabb államok számára nyújtott lehetőséget. Ma már ezt a módszert kizárólagos módon egyetlen állam sem alkalmazza.

**Programköltségvetés (projektköltségvetés):** a projektköltségvetés azt a költségvetési tervezési technikát jelenti, amelynek lényege, hogy a tervezés középpontjában a feladatmegvalósítás áll, és ahhoz rendelik hozzá az állami szerveket, szemben a minisztériális rendszerrel, amelyben a szervekhez-minisztériumokhoz rendelik a feladatokat. E tervezés fontos jellegzetessége az is, hogy nem egy költségvetési évben gondolkodnak, tehát a projektköltségvetés megvalósítása áthúzódhat több évre is. A projekt mindaddig a költségvetés részét képezi, amíg az meg nem valósul, vagy ki nem kerül politikai döntés alapján a rendszerből.

**Redisztribúció:** egy adott országban vagy piacon megtermelt javak, jövedelmek újraelosztásának folyamatát jelenti, amit valamely központi szereplő – a GDP esetében az állam – végez el a jogszabályok által meghatározott vagyoni korlátozás segítségével. Az állam működése során a redisztribúció feltételeit, mértékét és módját maga határozza meg.

**GDP (Gross DomesticProduct, bruttó hazai össztermék):** egy adott országban egy költségvetési év alatt előállított gazdasági jószágalmaz értékének egy évre vonatkoztatott, egy főre vetítet, dollárban kifejezett mutatója, amely képet nyújt az adott állam gazdasági erejéről.

**Költségvetési Tanács:** Magyarországon 2008-ban jött létre ez a testület. Elsődleges feladata a központi költségvetés készítése során a folyamat ellenőrzése, javaslattétel, konzultációs lehetőség biztosítása. A Költségvetési Tanács javaslatokat tehet a költségvetésre vonatkozóan, és vizsgálja az államháztartási alapelvek érvényesülését. 2010-től a Költségvetési Tanács Magyarországon három tagú: az Állami Számvevőszék elnökéből, a Magyar Nemzeti Bank elnökéből, és az államfő által jelölt harmadik tagból áll.

## Felhasznált irodalom

LÁSZLÓ Csaba: Tépett vitorlák. Aula Budapest, 1994

SAMUEL - Nordhaus: Közgazdaságtan. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1997

Segédlet az Államháztartás gazdaságtana című tárgyhoz. Perfekt, Budapest, 1994

Bojka HAMERNÍKOVA – Alena MAAJTOVÁ: Közkiadások. In Közösségi pénzügyek (Aula Kiadó, 2000, Budapest)

NAGY Árpád: Pénzügyi jog (ELTE Államigazgatási Főiskola jegyzet – segédanyag, 1991)