

KÖZIGAZGATÁSI VIZSGA TANANYAGOK

# Közigazgatási szakvizsga



Hatodik, hatályosított kiadás

ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI ISMERETEK

III. modul:

Általános államháztartási ismeretek



A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kiadványa.



Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2020

**Szerző:**

Prof. Dr. Leitner Csaba

**Szakmai lektor:**

Prof. Dr. Huszti Ernő DSC

**A hatályosítást 2020-ban végezte:**

Dr. Nagylaki Csilla

**A hatályosítás szakmai lektora:**

Dr. Kaibás Gábor Márk

**Hatodik, az Alaptörvény értékeivel kiegészített kiadás**

**Az Alaptörvény értékeit tartalmazó szövegdoboz szerzői:**

Dr. Gáva Krisztián

Dr. Smuk Péter

Dr. Téglási András

**A kézirat lezárásának dátuma:**

2020. február 11.

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

# TARTALOM

---

<b>1. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS FOGALMA, RENDSZERE, GAZDASÁGI SZEREPE</b>	<b>5</b>
<b>1.1. ÁLLAMHÁZTARTÁS A NEMZETGAZDASÁG RENDSZERÉBEN</b>	<b>5</b>
<b>1.2. ERŐSÖDŐ ÁLLAMI GAZDASÁGPOLITIKAI SZEREPEK, FELÉRTÉKELŐDŐ ÁLLAMHÁZTARTÁS</b>	<b>7</b>
<b>1.3. AZ ÁLLAMMŰKÖDÉS MAGYAR MODELLJE: ÖSSZEHANGOLT FISKÁLIS ÉS MONETÁRIS MECHANIZMUSOK</b>	<b>9</b>
<b>1.4. A NEMZETGAZDASÁG HELYZETÉT MEGHATÁROZÓ FŐBB MAKROGAZDASÁGI TÉNYEZŐK ÉS AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS KAPCSOLATA</b>	<b>12</b>
1.4.1. A makrogazdaság helyzetét jellemző általános mutatók	12
1.4.2. Az államháztartás helyzetét jellemző mutatók	15
<b>2. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI GAZDÁLKODÁS</b>	<b>18</b>
<b>2.1. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI GAZDÁLKODÁS ÚJ TRENDJEI</b>	<b>18</b>
<b>2.2. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI GAZDÁLKODÁS SZABÁLYOZÁSI HÁTTERE</b>	<b>19</b>
<b>2.3. MAGYARORSZÁG GAZDASÁGI STABILITÁSA</b>	<b>22</b>
<b>2.4. ÁLLAMHÁZTARTÁSI BEVÉTELEK ÉS KIADÁSOK</b>	<b>23</b>
2.4.1. A közbevételek rendszere	23
2.4.2. A közhatalmi bevételek	24
2.4.3. A közhatalmi bevételek beszedése	26
2.4.4. A közkiadások rendszere	26
<b>2.5. ÁLLAMHÁZTARTÁSI GAZDÁLKODÁSI ALAPELVEK ÉS AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI SZÁMVITEL</b>	<b>29</b>
2.5.1. Államháztartási gazdálkodási alapelvek	29
2.5.2. Államháztartási számvitel	32
<b>2.6. NEMZETI VAGYON</b>	<b>33</b>
2.6.1. A nemzeti vagyon fogalma, rendeltetése	33
2.6.2. A nemzeti vagyongazdálkodás alapelvei	35
2.6.3. Gazdálkodás az állami vagyonnal	36
<b>2.7. A KINCSTÁRI RENDSZER ÉS AZ ÁLLAMADÓSSÁG KEZELÉSE</b>	<b>38</b>
2.7.1. A kincstári rendszer	38
2.7.2. Az államadósság-kezelés alapjai	39
<b>3. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS KÖZPONTI SZINTJE</b>	<b>41</b>
<b>3.1. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS KÖZPONTI ALRENDSZERE</b>	<b>41</b>
3.1.1. A központi költségvetés bevételei, kiadásai és tartalékai	41
3.1.2. A költségvetési ciklus	44

---

<b>3.2. A TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁS PÉNZÜGYI ALAPJAI</b>	<b>46</b>
<b>3.3. AZ ELKÜLÖNÍTETT ÁLLAMI PÉNZALAPOK</b>	<b>48</b>
<b>4. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS ÖNKORMÁNYZATI ALRENDSZERE</b>	<b>49</b>
<b>4.1. AZ ÖNKORMÁNYZATOK GAZDÁLKODÁSÁNAK JOGI-SZABÁLYOZÁSI KÖRNYEZETE</b>	<b>49</b>
<b>4.2. AZ ÖNKORMÁNYZATI GAZDÁLKODÁS, VAGYONPOLITIKA</b>	<b>50</b>
4.2.1. Az önkormányzati gazdálkodás	50
4.2.2. Az önkormányzatok vagyongazdálkodása	51
<b>4.3. AZ ÖNKORMÁNYZATI KÖLTSÉGVETÉS TERVEZÉSE, MEGALKOTÁSA, VÉGREHAJTÁSA, KÖLTSÉGVETÉSI BESZÁMOLÓ</b>	<b>53</b>
4.3.1. Az önkormányzati költségvetés tervezése	53
4.3.2. Az önkormányzat bevételei, kiadásai	54
4.3.3. Az önkormányzati költségvetés végrehajtása	56
4.3.4. Az önkormányzati éves költségvetési beszámoló (zárszámadás)	57
<b>5. A KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK</b>	<b>58</b>
<b>5.1. A KÖLTSÉGVETÉSI SZERV FOGALMA, JOGÁLLÁSA</b>	<b>58</b>
<b>5.2. A KÖLTSÉGVETÉSI SZERV ALAPÍTÁSA, ÁTALAKÍTÁSA ÉS MEGSZÜNTETÉSE</b>	<b>59</b>
5.2.1. A költségvetési szerv alapítása	59
5.2.2. A költségvetési szerv átalakítása és megszüntetése	60
<b>5.3. A KÖLTSÉGVETÉSI SZERV IRÁNYÍTÁSA, FELÜGYELETE</b>	<b>60</b>
<b>5.4. A KÖLTSÉGVETÉSI SZERV GAZDÁLKODÁSI TEVÉKENYSÉGE</b>	<b>62</b>
5.4.1. A költségvetési szerv alaptevékenysége és vállalkozási tevékenysége	62
5.4.2. A költségvetési szerv gazdálkodási feladatai ellátásának megszervezése	62
5.4.3. A költségvetési előirányzatok felhasználása	63
<b>6. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS ELLENŐRZÉSE</b>	<b>66</b>
<b>6.1. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI KONTROLLOK RENDSZERE</b>	<b>66</b>
<b>6.2. AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK SZEREPE</b>	<b>67</b>
<b>6.3. A KORMÁNYZATI ELLENŐRZÉS</b>	<b>68</b>
<b>6.4. A BELSŐ ELLENŐRZÉS ÉS BELSŐ KONTROLLRENDSZER</b>	<b>70</b>
<b>SZAKIRODALOMJEGYZÉK</b>	<b>72</b>

---

## 1. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS FOGALMA, RENDSZERE, GAZDASÁGI SZEREPE

---

Az államháztartás jelenlegi működési kereteinek kialakulása, fejlődéstörténete, rendszertani elhelyezése, továbbá működési jellemzőinek bemutatására kerítünk sort ebben a fejezetben. Kitérünk az államháztartási teljesítmények mérhetőségére, továbbá az erősödő gazdaságpolitikai szerepekre, és az ebből adódó, felértékelődő államháztartás fontosságára.

### 1.1. ÁLLAMHÁZTARTÁS A NEMZETGAZDASÁG RENDSZERÉBEN

A nemzetgazdaság egy adott ország gazdasági szereplőinek az összessége és a közöttük levő kölcsönhatások rendszere. A nemzetgazdaság szereplői (háztartások, vállalkozások, nonprofit szektor, állam, külföld) ebben a rendszerben a jövedelmük maximalizálására törekcsenek. Az állam különleges gazdasági szereplő, hiszen az elsődleges célja – a többi gazdasági szereplőtől eltérően – nem a jövedelemszerzés, hanem hogy közfeladatait minél hatékonyabban, minél magasabb színvonalon tudja ellátni. Közhatalom birtokában képes arra, hogy más gazdasági szereplő gazdasági helyzetét befolyásolja, például azzal, hogy jogszabályokban fizetési kötelezettséget állapít meg, amely alapján a gazdasági szereplőktől jövedelmet von el. Ezáltal a gazdasági súlya jelentős, hiszen az állam rendelkezik a gazdaságban előállított – és közhatalom birtokában elvont – jövedelem jelentős részével. Azokat az eszközöket, amelyekkel az állam képes befolyásolni a gazdaság „öntörvényű” működését, állami beavatkozásnak vagy „intervenciónak” nevezzük. Az állami intervenciók egy része minden gazdasági szereplőre hat (általános intervenciók). Ilyenek pl. az állam külső, belső védelme, a jogi, közigazgatási rendszerek működtetése (közigazgatás, igazságszolgáltatás), a nemzetközi kötelezettségek teljesítése, az állam gazdasági, pénzügyi tevékenysége, az államadóság kezelése. Az úgynevezett speciális intervenciók ezzel szemben – valamely társadalmi, gazdasági, esetleg környezetvédelmi stb. cél érdekében – egyes ágazatokat, gazdasági szereplőket vagy azok bizonyos csoportjait előnyben részesít más szereplőkkel szemben (például egyes ágazatok, lakossági vállalkozói csoportok, térségek támogatása).

A közszféra tehát a nemzetgazdaság meghatározó, organizáló része, a közjavak előállításának, védelmének és újraelosztásának színtere. A közjavak keletkeztetését és szétosztását a demokratikus választásokon győztes, kormányt alakító politikai párt végzi – a választásokon megmérettetett – politikai elképzelései, választási, majd kormányzati programja mentén. A Kormány az állami jövedelem keletkeztetését adókon és állami vagyonhasznosításon keresztül biztosítja. A kiadási oldalt tekintve, az így előálló közpénzek társadalmi, vállalati és más állami intézmények, feladatok közötti szétosztását, azok mértékét, arányait a közpénzügyi politikai koncepciójában juttatja kifejezésre, amelyet az államháztartás technikai rendszerén keresztül, a költségvetési törvények szabályaiba

és arányaiba iktatva legalizál, éves elszámolását pedig a zárszámadási törvények benyújtásával, országgyűlés általi szentesítésével rendezi. A közpénzügyi kategória tehát mint átfogóbb, a politikum elveit is magába foglaló rendszer, míg az államháztartás a regnáló, közpénzügyi politikát végrehajtó technikai képződményként ismeretes.

Az államháztartást az állam és a helyi önkormányzatok közfeladatot ellátó és finanszírozó gazdálkodásának technikai rendszereként definiálhatjuk. Az államháztartás a tágan értelmezett közszféra gazdálkodásának rendszerét, másképpen fogalmazva az állampénzügyek technikai összességét jelenti. Az ennek keretében megvalósuló közigazgatási tevékenység az államháztartás folyamat (flow) dimenzióját (az éves költségvetésekkel összefüggő közigazgatási tevékenységet) és az államháztartás állományi (stock) vetületét (a vagyongazdálkodást) adja.

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: államháztartási törvény) szerint az **államháztartás alapegységeit** az államháztartás alrendszerének nevezzük. Az egyes országok államháztartási rendszerei jellemzően több alrendszert foglalnak magukban. Az államháztartási alrendszerek száma és funkciója – bár vannak stabil elemek (például a központi kormányzati alrendszer vagy a helyi önkormányzati alrendszer) – helytől és időtől függően változhat.

Az államháztartási törvény a magyar államháztartást jelenleg két alrendszerre bontja, a központi és az önkormányzati alrendszerre. Ez összhangban van a közigazgatás duális rendszerével, amely államigazgatásból és önkormányzati igazgatásból áll.

**Az államháztartás központi alrendszerébe tartozik:**

- az állam;
- a központi költségvetési szerv;
- a törvény által az államháztartás központi alrendszerébe sorolt köztestület és
- a törvény által központi alrendszerbe sorolt köztestület által irányított köztestületi költségvetési szerv.

A központi alrendszer részeként meghatározott állam egyrészt közjogi kötelezettségek és jogosítványok alanya, másrészt jogi személyként magánjogi jogalany. Az állam közjogi kötelezettségek és jogosítványok alanyaként közhatalmi alapon adókat, illetékeket, díjakat stb. állapít meg és szed be, tehát fizetési és ehhez kapcsolódó egyéb kötelezettségeket állapít meg. Erre a jogviszonyra a felek alá-fölé rendeltsége a jellemző. A közjogi jogalanyként értelmezett állam magában foglalja azokat az állami feladatokat is, amelyeket a társadalombiztosításból és az elkülönített pénzalapokból finanszíroznak. Így technikailag a központi alrendszer részét képezik a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai, valamint az elkülönített állami pénzalapok is<sup>1</sup>.

Az állam, mint jogi személy magánjogi jogviszonyok alanyaként szerepel, például amikor más személyekkel, szervezetekkel szerződéses kapcsolatba kerül. Ebben az esetben az államot képviselő személy vagy szervezet a felek mellérendeltségéből adódóan egyoldalúan nem állapíthat meg kötelezettséget a jogviszony másik szereplőjére nézve.

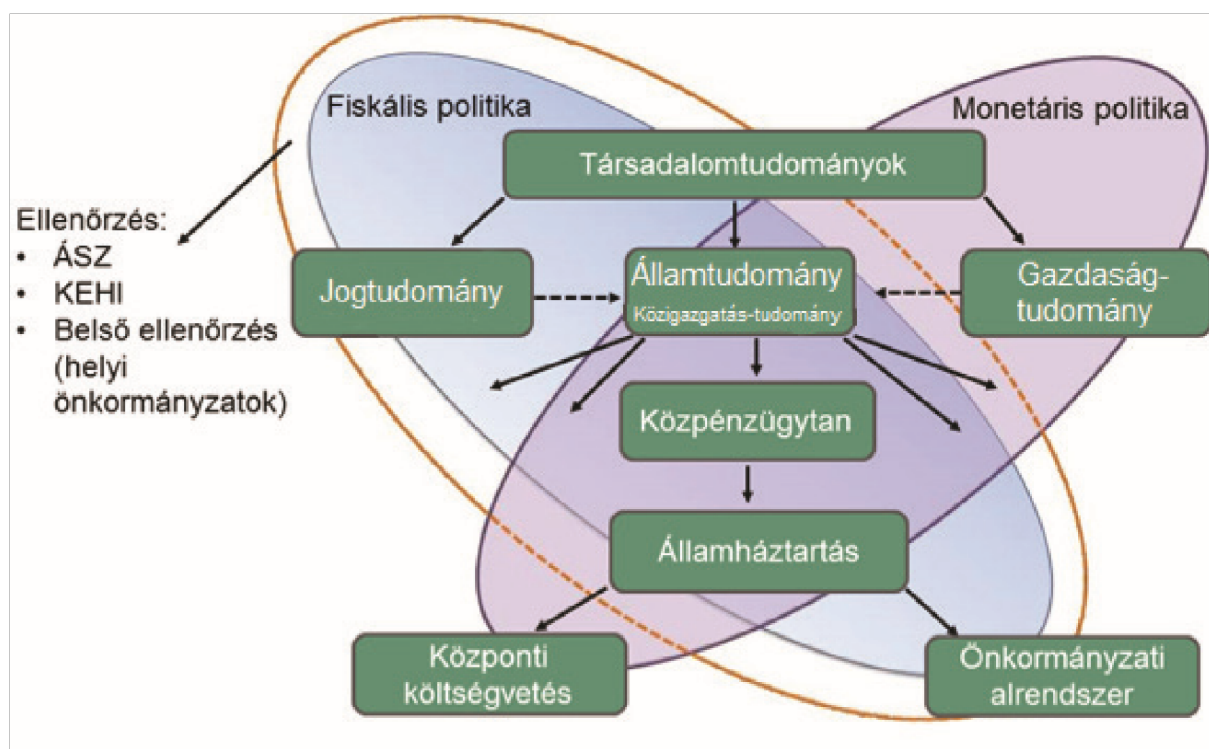
Központi költségvetési szervek például az egyes minisztériumok, de ugyanúgy központi költségvetési szervek, s mint ilyenek, az államháztartás központi alrendszerébe tartoznak a fővárosi és megyei kormányhivatalok vagy pl. a Központi Statisztikai Hivatal.

---

<sup>1</sup> A társadalombiztosítás pénzügyi alapjairól a 3.2. fejezetben, az elkülönített állami pénzalapokról a 3.3. fejezetben szólunk részletesen.

## 1.2. ERŐSÖDŐ ÁLLAMI GAZDASÁGPOLITIKAI SZEREPEK, FELÉRTÉKELŐDŐ ÁLLAMHÁZTARTÁS

Az **államtudomány**, és annak szerves része, a közpénzügytan, nemcsak kizárólag jogtudomány, és nemcsak gazdaságtudomány, hanem a kettő szerves kombinációja is. Az állam működésének rendező elveit és kereteit együttesen adja. A jog a maga eszközeivel szabályokat épít, szabályokba foglalja a regnáló közpénzügyi elveket, államháztartási gyakorlatot, amivel segíti a folyamatosságot, a hatékonyságot, az átláthatóságot és az ellenőrizhetőséget. A gazdaságtudomány közpénzek tervezésével, keletkeztetésével, felhasználásával és ellenőrzésével kapcsolatos részei – az államtudományba integrálódva – az állam működésének anyagi feltételeit biztosítják, immár egy önálló, jól behatárolható tudományterület részeivé válva. A magyar állampénzügyi rendszer a fiskális és monetáris mechanizmusok észszerű összehangolására épül, amely struktúra nem veszélyezteti a jegybanki függetlenséget. A fiskális területet egy háromszintű ellenőrzési rendszer övezi.



1. ábra: A magyar állam működési rendszertana gazdasági vetületből

Forrás: Leitner, 2015.<sup>2</sup>

Az államtudomány – interdiszciplináris jellegéből adódóan – magába olvasztja a politikát, a gazdaságot, és a maga jogi eszközeivel törvényesíti a fennálló rendet. A neoliberális állam működése bár hasonlítható egy részvénytársasághoz, azonban az elsődleges profitérdekek aligha élvezhetnek prioritást a közszolgáltatások szervezésében az állam és a szolgáltatást igénybevevők oldalán. Az állam nem befolyásolta, nem ellenőrizte, nem szabályozta kellő módon a vállalkozások – tipikus elemük a részvénytársaságok – működését. Így a részvénytársasági forma kizárólagosságára

<sup>2</sup> Leitner Csaba: *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2015, I. fejezet.

felépített neoliberális termelési mód állami ráhatás nélkül kudarcba fulladt. A vállalati szinten általánossá vált szabályozatlan állapot, annak mintaként kezelése, az államműködési mechanizmusokra erőltetése, az alanyi jogon szabályozót (az államot) is igen nagy mértékben passzívvá, sőt, önmagát is szabályozatlanná tette. Nem a nem szabályozott részvénytársaság, bank vallott csődöt (lényegében), hanem a nem szabályozó állam rendszere, a neoliberális piacgazdaság modellje került tartós válságba. A 2007-től elindult válság ennek következtében államrendszer-szervezési válságként definiálható. Ebből adódóan a neoliberális rendszer válsága megnövelte az államtudomány szerepét, jelentőségét. Az erős, aktív szerepkörű állam megfelelő és korszerű elméleti alapokra támaszkodó közpénzügyi viszonyai, átlátható államháztartási rendszere a jó államműködés alapját jelentik. Az államtudomány, ezen belül a közpénzügytan, a válság egyik következményeként erősödő, bővülő, több diszciplínát (például bankmenedzsment, bankfelügyelet, szabályozás) magába olvasztó tudomány lett.

A 21. század elején a gazdasági válságok és konszolidációk, népvándorlások és katasztrófák időszakában nyilvánvalóvá vált, hogy az állam a polgárait csak úgy tudja megvédeni, ha erős állami szerepeket vindikál magának és hatékony államháztartási rendszert működtet. Ebből következik, hogy hazánkban is meg kellett erősíteni a kormányzást.

Az angolszász jelzalogpiacok 2007 tavaszán kirobbant válságával kezdődően az állami szerepvállalás újragondolása és cselekvő alkalmazása folyamatosan jelen van a fejlett piacgazdaságok kormányainak működésében, illetve a közbeszédben. Az Egyesült Államok, majd 2008 ősztől a nyugat-európai térség kormányai állami eszközökkel<sup>3</sup> törekednek a belső fizetőképes kereslet növelésére. Adókat csökkentettek, illetve az Egyesült Államok a külkereskedelmi fizetésimérleghiányának nagymértékű lefaragásába kezdett. Bankokat, autógyárakat mentettek meg állami költségvetési pénzeszközök felhasználásával. 2010 nyarától a kormány a költségvetés bevételi oldalának megerősítésével, válságadók kivetésével, a közteherviselés alapjainak, körének és mértékének kiszélesítésével igyekezett növelni a magyar gazdaság védekező erejét. Aktív állami gazdaságpolitikai befolyáson keresztül egyidejűleg kellett megteremteni az ország 2002–2010-es években megroppant pénzügyi stabilitását és a gazdasági növekedési pályát. Tetézi a problémákat, hogy az Európai Unió mediterrán térségében kialakult egy krónikus válság, amely tovagyűrűző hatásként 2012-re már az EU hagyományosan fejlett térségét (eurózóna) is meggyengítette. A nettó befizető és rendkívüli segélyeket folyósító nyugat- és észak-európai országok anyagi helytálló képessége a végéhez közeledik. Az Európai Unió tehát már nincs abban a helyzetben, hogy újabb, esetleg kelet-közép-európai térségeket is rendkívüli segélyekkel támogasson. Így Magyarországnak elemi érdeke, hogy önálló, saját jogon vitt gazdaságpolitikát folytasson, vagyis szükségessé vált, hogy felerősítsük saját nemzeti gazdaságpolitikai mozgásterünket, külgazdasági kapcsolatainkat az EU-n kívüli térségekre is diverzifikáljuk, tőkeszerzési kapcsolatainkat kiszélesítsük, a keleti és déli nyitás politikai szükségszerűségét felismerve kapcsolatainkat e térségek irányába tereljük, úgy, hogy időközben nyugati fő szövetségi orientációnk nem változik.

A magyar gazdaságpolitika, amely nem a megszorításokra, nem a külső hitelek felvételére, hanem a belső fizetőképes kereslet fiskális és monetáris eszközökkel történő bővítésére épül, az adórendszer további ésszerű „üzemeltetése” esetén képes a belső politikai stabilitást fenntartani, amely a „nyugodt” kormányzást, a strukturális reformok végigvitelét biztosítja. **Strukturális reformok szükségesek**, hiszen a belső gazdasági, társadalmi igényeket kielégíteni, továbbá a folyamatosan változó nemzetközi körülményekhez, kihívásokhoz igazodni a flexibilis, vagyis változásokra

<sup>3</sup> Kezdetben a fiskális expanzió eszközével, amely adósságválságba torkollott, majd 2015-től egyre intenzívebben az Európai Központi Bank nem konvencionális eszközeivel. Lásd Lentner Csaba: Adózási pénzügytan, 2015, I. fejezet.



reagáló állampénzügyi rendszeren keresztül lehet. Tézisszerűen levezetve, vö. a szokványos–nem szokványos eszközrendszer:

Strukturális reformok nélkül középtávon nem érhető el fenntartható GDP-növekedés, magas foglalkoztatási szint és pénzügyi egyensúly. Ráadásul: a reformok az első években többet visznek, mint hoznak, ezért:

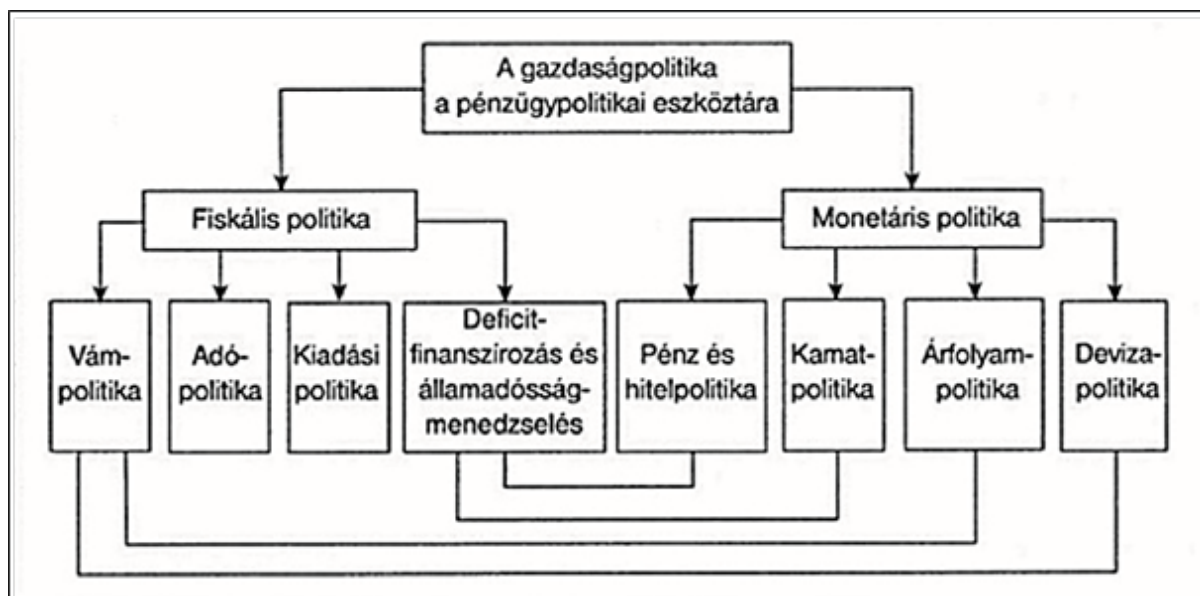
- vagy hitelből (nem lehet – a magyar példa is igazolja a 70-es évektől –, mert eladósodást eredményez);
- vagy megszorító programokból (belső ellenállást váltanak ki, lásd az 1995. évi gazdaságpolitikai intézkedéseket – Bokros-csomag – vagy a 2006. évi konvergenciapálya-kiigazító csomagot);<sup>4</sup>
- vagy tehermegosztással (külső ellentétet vált ki, lásd Magyarországon a válságadók, bankadó bevezetése 2010-től) kell/lehet a reformokhoz pénzügyi forrást biztosítani.

A hagyományos megszorító programokra épülő válságkezelés belső politikai instabilitást okoz, meggyengülnek és/vagy megbuknak a kormányok, ezért lassulnak és/vagy leállnak a strukturális reformok.

A tehermegosztásra épülő új típusú válságkezelés megőrzi a belső politikai stabilitást, így a kormányok időt nyernek a strukturális reformokra, majd hosszú távon fenntartható pénzügyi egyensúly teremődik. A belső rezidensek a terhek megosztása, a nemzetközi vállalatok megadóztatása ellen nem emelnek politikai kifogást (sztrájkok elmaradnak).

A tehermegosztásra épülő magyar közpénzügyi modell, pótlólagos állami bevételekre szert téve, egyidejűleg a belső fizetőképes kereslet növelésével az államháztartás költségvetési deficitjének növekedését, ezzel együtt eladósodását is meggátolta.

### 1.3. AZ ÁLLAMMŰKÖDÉS MAGYAR MODELLJE: ÖSSZEHANGOLT FISKÁLIS ÉS MONETÁRIS MECHANIZMUSOK



2. ábra: Összehangolt fiskális és monetáris mechanizmusok. (A szerző saját szerkesztése)

<sup>4</sup> Erről bővebben lásd Lentner Csaba: A demokrácia pénzügyi csapdája. Polgári Szemle, III. évfolyam 2. szám.

A magyar nemzetgazdaság új típusú közpénzügyi rendszerében a fiskális és a monetáris politika célkitűzései szervesen illeszkednek egymáshoz. A 2010-től elindított fiskális intézkedésekhez 2013. márciusától társultak azok a jegybanki eszközök, amelyek a gazdasági növekedést, a foglalkoztatás bővítését, pénzügyi stabilitást és az inflációs célkitűzést<sup>5</sup> együttesen szolgálják, ezáltal hozzájárulnak a gazdaság modernizációjához, a társadalom anyagi biztonságához, gyarapodásához. Új tartalmi elem, hogy az államháztartáson túl a háztartások, a vállalkozások és a pénzügyi intézmények területére is összehangoltabb eszközrendszert, hatásmechanizmust<sup>6</sup> jelenít meg a fiskális és a monetáris kormányzás együttes, egy irányba tartó működése.

A fiskális politika a Kormány alapvető pénzügyi eszköze, a költségvetési stimulusokkal történő gazdaságbefolyásolás módszere. A gazdaságban keletkező vállalati és lakossági jövedelmek centralizálását, majd újraelosztását végzi. A fiskális politika operatív végrehajtó szervezete – jövedelemcentralizációs ágon – a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, amely a Kormány által preferált, Országgyűlés által alkotott törvények alapján az adóerő képességhez igazodó, forgalom- és jövedelembázisra épülő adóztatási folyamatokkal biztosítja az állam működéséhez szükséges forrásokat. Különösen a jóléti-szociális tételekre, az államigazgatás költségeire, támogatásokra és az államháztartás adósságállományával összefüggő kamatszolgáltatásra. A jó adórendszer intézménye a jövedelem- és vagyontulajdonosok által betartható, ugyanakkor nem jogkövető magatartás esetén az adóhatóságra ruházott törvényi eszközökkel nagymértékben érvényesíthető. A jó adórendszer, amely az adóalanyok gazdálkodására nézve kiszámítható, nem csökkenti a termelés és a forgalom mértékét, sőt, ösztönzőleg hat, nem taszítja az adót fizetők morálját kezelhetetlen tartományba, egyidejűleg az államot – kiszámítható módon – a működéséhez szükséges anyagi forrásokhoz juttatja.

A fiskális politika operatív végrehajtó szervezete – az újraelosztási ágon – a Magyar Államkincstár. A Magyar Államkincstár az államháztartási törvényben meghatározott alaptevékenységei – intézmények finanszírozása, költségvetési előirányzatok nyilvántartása, pénzforgalmi műveletek végrehajtása, illetményszámfejtés, Európai Unió pénzek kezelése stb. – keretében ellátja a költségvetés végrehajtásával összefüggő feladatokat.

Lényeges, hogy a fiskális politika – a fiskális intézményrendszeren keresztül – közvetlen gazdaságpolitikai hatásokat tud elérni mind az államháztartás, mind az adózók vonatkozásában, viszonylag rövid időtávon belül.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Az új jegybanki vezetés feladata (a többes célkitűzés rendszerében) az infláció „optimális szinten” tartása, vagyis költségvetési bevételek hirtelen „le nem apadásának” biztosítása (figyelemmel a közvetett adókra). 2013-ig a fiskális intézkedésekkel (rezsibefagyasztás, majd rezsicsökkentés, élelmiszerek forgalmi adójának csökkentése, költségvetési hiány lefaragása, ennek következtében a túlzott hiány inflatorikus hatásainak kivédése) sikerült a magyar inflációs adatot történelmi mélypontra levinni. A QE politika azonban (többek között) inflatorikus hatásokat is gerjesztő. Nyilván a jegybanknak a közeljövőben a defláció kialakulását kell elkerülni, de „túlzón felül korlátig”, az 1990-es évek közepének 30-32%-os szintjéig sem mehet ez az árszínvonalromlás. Az inflációs célkitűzés tehát az optimum megtalálása.

<sup>6</sup> Az összehangoltság elvi, ideológiai értelemben értendő, amely a gyakorlatban „képeződik le”. A fiskális és a jegybanki kormányzás egymásnak nem alárendelt intézmények, változatlanul érvényesül a jegybanki függetlenség. A „közös nevező” (a korábbi évtizedekkel ellentétben, amikor már-már „történelmi hagyományai” alakultak ki a jegybank és a kormányok szembenállásának, egymástól eltérő prioritási rendszerének, amelyek egymás intézkedéseit sokszor kioltották) 2013-tól széles távlatokat nyit a hatékonyság növeléséhez, a nemzetgazdaság, a vállalati szektor és a társadalom anyagi erejének bővüléséhez.

<sup>7</sup> Bár napjaink közgazdasági viszonyait ismerve rögzítsük azt a gyakorlati tételt, hogy 2013-tól a Magyar Nemzeti Bank átvette a gazdaságpolitika irányítását. Növekedési Hitelprogram, alacsony kamatláb politika, jegybanki önfelfinanszírozó program, társadalmi felelősségvállalás, devizahiteles háztartások kimentése, míg az Nemzetgazdasági Minisztérium gazdaságpolitikai intenzitása 2013 márciusától lelassult.

A költségvetés fenntarthatósága a gazdaságpolitikai szereplők, fiskális és monetáris hatóságok aktív, együttes közreműködését igényli. Az államháztartási hiány és az adósság szintje ugyanis az egyik legfontosabb makrogazdasági jellemző. Követelmény, hogy az állam fizetőképes maradjon, kötelezettségeit rendezni tudja. A közszolgáltatások, közjavak előállítására, az államműködésre, az adóssággal összefüggő kötelezettségekre határidőben, megfelelő módon és mértékben a kifizetéseket biztosítja, sőt, aktív állami szerepkörben, a gazdasági növekedést, a szociális biztonságot is előmozdítja. A fizetőképesség fenntartása fontos előfeltétele annak, hogy a makrogazdasági stabilitás fennmaradjon, vagyis költségvetési oldalról ne fenyegetse veszély. A költségvetési mérleg deficitje tartósan a maastrichti kritériumok által elvárt 3%-os szint alatt maradjon, azonban a hiány kipótlására – szorosan együttműködve a Magyar Államkincstárral – az Államadósság Kezelő Központ hivatott, állampapír-piaci műveletekkel.

A pénzügyi stabilitás olyan állapot, amelyben a pénzügyi rendszer, azaz a kulcsfontosságú pénzügyi piacok és a pénzügyi intézményrendszer ellenálló a gazdasági sokkokkal szemben, és képes zökkenőmentesen ellátni alapvető funkcióit: a pénzügyi források közvetítését, a kockázatok kezelését és a fizetési forgalom lebonyolítását. A 2007-es angolszász jelzálogpiaci, majd világ-gazdasági válsággá terebélyesedő krízis kiváltó okaiból az a következtetés adódik, hogy a 2007-ig regnáló rendszer eleve nem állt stabil, fenntartható lábakon. A 2007 utáni időszak pedig azt igazolja, hogy mind a fiskális politikában, de különösen a monetáris politika területén új eszközrendszer alkalmazása indokolt.

A közpénzügyi rendszer másik meghatározó ága tehát a központi bank, amely alapfeladatai ellátásán keresztül támogatja a nemzetgazdaság, és az elsődleges jövedelemtulajdonosok<sup>8</sup> gazdálkodását. A Magyar Nemzeti Bank alapvető feladata, hogy meghatározza és megvalósítsa a monetáris politikát. A korábban kizárólagos célkitűzésnek tekintett inflációellenes (inflációt kezelő) politika ma már nem végcél, hanem eszköz a társadalmi jólét szolgálatában. A jegybankok elsődleges feladatává tett alacsony inflációs szint – mint gazdasági növekedést serkentő kizárólagos jegybanki tényező – napjainkban vitatott közgazdasági tartalomná vált.<sup>9</sup> Az árstabilitás (alacsony infláció) mint jegybanki cél azonban nem kérdőjeleződött meg. A válság során a hagyományos monetáris politikai eszközök váltak gyenge hatékonyságúvá (0%-os nominális kamatkorlát). Ezért vetettek be a jegybankok más eszközöket az inflációs cél alá eső árnövekedés (áralakulás) korrekciójára és a gazdasági visszaesés mérséklésére. Az új eszközökkel kapcsolatban a jegybankok hangsúlyozzák, hogy nem veszélyeztetik az inflációs célok teljesülését. Az európai kontinentális térségben is újra-éledő refinanszírozási funkciók<sup>10</sup> a jegybankok makrogazdasági síkba és társadalmi kontextusba helyezését szolgálják.

<sup>8</sup> Elsődleges (eredeti) jövedelemtulajdonosok a munkavállalók és a vállalkozások. Származékos jövedelemtulajdonos az állam (a költségvetés).

<sup>9</sup> Az alapkamat-csökkentés, a következtében előálló alacsonyabb kereskedelmi hitelkamatlábak, és állampapír-piaci referenciahozamok, különösen a jegybanki refinanszírozási funkciók hatékonyabb, sőt, eredményüket tekintve, szinte kizárólagos válságkezelő, illetve gazdaságot élénkítő eszközökké váltak.

<sup>10</sup> A jegybankok által (általában) a termelő szektor és az államadósság finanszírozására, kezelésére, több tényezőjű makrogazdasági célokra (növekedés, foglalkoztatás, egyensúly, infláció) koncentrált eszközök alkalmazása. Jellemző példái az 1990-es elejéről Magyarországon: Start hitel, MRP (munkavállalói résztulajdonosi program, MBO (management by out), zöldhitelkeret (tavaszi mezőgazdasági munkák elvégzésére), mezőgazdasági felvásárlási váltó rediszkontálás (viszontleszámítolás) 270 napos futamidővel (90 nap helyett). 2013-tól Növekedési Hitelprogram. Nemzetközi vetületben: a Fed, a BoJ, BoE monetáris politikája, az ECB 2015-től lendületet kapó QE programja.

Ha tartalmi, szakpolitikai oldalról közelítünk a közpénzügyekhez, annak két területe definiálható, a fiskális és a monetáris politika. A fiskális politikai folyamatokat Magyarországon egy hármas vetületű ellenőrzési rendszer segíti transzparens és hatékony keretbe. Az Állami Számvevőszék a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, továbbá a költségvetési rend szerint gazdálkodók teljes körénél kötelező jelleggel működő belső ellenőrzés erősíti a közpénzek felhasználásának törvényességét és eredményességét, a jegybanki monetáris terület ellen őrzését kerülve.<sup>11</sup>

## **1.4. A NEMZETGAZDASÁG HELYZETÉT MEGHATÁROZÓ FŐBB MAKROGAZDASÁGI TÉNYEZŐK ÉS AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS KAPCSOLATA**

Egy-egy ország gazdasági helyzetének átfogó bemutatásakor általában néhány – általánosan elfogadott – fő makrogazdasági mutatóval találkozunk, melyekkel az adott országban zajló gazdasági folyamatokat jellemzik. Ezek egy része a nemzetgazdaság egészéről, a legfontosabb makrogazdasági folyamatokról ad információt. Közülük e tananyagban a nemzetgazdaság éves összjövedelmével, a gazdasági növekedéssel, az infláció mértékével, illetve a külgazdasági egyensúlyt jelző mutatókkal foglalkozunk. Ennek oka, hogy ezek a makrogazdasági mutatók egy adott országon belül alapvetően meghatározzák az államháztartás helyzetét.

Néhányat különösen fontossá teszi az, hogy az úgynevezett maastrichti kritériumok meghatározzák azon értéküket, melyek elérése (majd megtartása) feltétele annak, hogy egy ország az európai uniós valutaközösséghez csatlakozzon. Ilyen kritériumot az inflációra, a hosszú távú hitel kamatlábjára, az árfolyamra vonatkozóan állapítottak meg, a fiskális mutatók közül pedig az államháztartási hiányra és az államadósság mértékére. A reálgazdaság általános helyzete és az államháztartási gazdálkodás között igen szoros és kölcsönös összefüggés van.

Az egyik oldalról a gazdasági növekedés, az infláció, a külgazdasági egyensúly alakulását az államháztartás tervezési bázisaként indokolt felfogni, mivel döntően befolyásolják a jövedelemtulajdonosok pozícióit, ezáltal pedig az államháztartás bevételi és kiadási lehetőségeit. A másik oldalról a jövedelemcentralizáció és újraelosztás, az államháztartási deficit, illetve az államadósság mértéke jelentősen befolyásolja a nemzetgazdaság többi szereplőjének helyzetét, ezáltal a reálgazdasági mutatók alakulását. A kölcsönös összefüggéseket és a mutatók tartalmát szükséges megismerni és megérteni.

### **1.4.1. A MAKROGAZDASÁG HELYZETÉT JELLEMZŐ ÁLTALÁNOS MUTATÓK**

E mutatók tárgyalása előtt lényeges arra utalnunk, hogy a makrogazdasági pálya bonitását kifejező mutatók az alkalmazott gazdaságpolitikából adódnak. Tehát a mérőszámok egy kurzus gazdaságpolitikájának minőségét fejezik ki. A gazdaságpolitika klasszikus követelménye a gazdasági növekedés serkentése, a költségvetési, külkereskedelmi-fizetési mérleg pénzügyi egyensúlyának elősegítése, az infláció alacsony szinten tartása, továbbá a nemzetgazdaság versenyképességét szolgáló

<sup>11</sup> A jegybank bér- és eszközgazdálkodására kiterjed az ÁSZ ellenőrzése, de semmiképpen sem terjed ki az ÁSZ és a KEHI tevékenysége a jegybank monetáris politikájára. A jegybank független, tevékenységéről az Országgyűlésnek számol be. Legfőbb irányító hatósága a Monetáris Tanács.

strukturális, fejlesztési reformok folyamatos véghezvitelére való képesség. Az a jó makrogazdasági pálya, ahol egyenletes a növekedés, melyet pénzügyi egyensúly kísér alacsony inflációval, és – mindezek következtében – javul az ország versenyképessége. A gazdaságpolitika belső autonóm céljainak deklarált elemek azonban egy kis, nyitott gazdaságú országban a külső, befektetési hajlandóságú működőtőke- és portfóliótőke-piacok által igen nagymértékben determináltak. Így a makrogazdasági mutatók értelmezésének összetettnek, több tényező figyelembevételére kiterjedőnek kell lennie.

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.

#### *1.4.1.1. Gazdasági növekedés*

**Gazdasági növekedés**en általában a gazdaság hosszú távú fejlődését értjük. Más megközelítésből a gazdasági növekedés az újratermelés bővülésének mértékét jelenti. A növekedést nem kizárólag a fejlődés szóval kell magyarázni, mert a növekedés szigorúan véve mennyiségi kategória, a fejlődés pedig minőségi. Ugyanakkor az optimális, tartós növekedés gazdasági, sőt társadalmi fejlődést is eredményez. A gazdasági növekedés mérésére leggyakrabban a GDP (esetleg a GNP) mutatóját alkalmazzák. Az államháztartás szempontjából az a legfontosabb, hogy az éves GDP az előző évhez képest milyen irányban mozdult el, illetve mennyivel nőtt vagy csökkent. Első körben ettől függ az elosztható jövedelem nagysága, másodsorban az alkalmazott adórendszerétől. A gazdasági növekedés ütemének jellemzésére nem a legmegfelelőbb mutató az éves GDP folyó áron számított tömegének változása. A gazdasági növekedés szemléltetésére az éves gazdasági növekedés mutatójának olyan idősorát alkalmazzák, melyben több egymást követő év GDP-jét változatlan áron viszonyítják az azt megelőző év GDP-jéhez.

#### *1.4.1.2. Infláció*

**Az infláció** (pénzromlás) jelentése az árszínvonal tartós emelkedése a pénz vásárlóerejének romlása mellett, ami azért veszélyes a nemzetgazdaságban, mert egy felgyorsult infláció bizonytalanra teszi és félreinformálja a nemzetgazdaság valamennyi szereplőjét. Az infláció önmagát erősítő (kumulatív) gazdasági folyamat. Lehetetlen a reális tervezés, a kiegyensúlyozott gazdálkodás, hiszen nem lehet tudni, hogy az elért jövedelem valójában mennyit ér a piacon. A magas infláció növeli a vállalkozások, illetve a lakossági megtakarítások kockázatát, csökkenti a beruházási kedvet és forrásokat, közvetve pedig a gazdasági növekedést. Az infláció megfékezéséhez a monetáris politika (pénzmennyiség, kamatszint, forintárfolyam szabályozása) és a fiskális politika (a költségvetés bevételeinek és kiadásainak meghatározása) összehangolt működésére van szükség. Az infláció fajtái az elnevezésükből fakadó mértékükre utalva: kúszó, vágató és hiperinfláció. Termékcsoportonként más és más indexeket alakíthatunk ki (termelői, fogyasztói, export, beruházási stb.). A leggyakrabban használt inflációs mérőszám az úgynevezett **fogyasztói árindex**,

amelyet a lakosság egészének fogyasztását jelentő termékcsoportokra, átlagos fogyasztási arányokkal (úgynevezett vásárlói kosárra vonatkozóan) számítanak ki.

Az árszínvonal csökkenése a defláció, vagyis negatív infláció, mely – ugyancsak – visszafogja a gazdasági növekedést, esetleg gazdasági visszaesést is előidézhet, ami az államháztartás vitelére is negatívan hat.<sup>12</sup> Az inflációval kapcsolatos fő követelménnyé a moderálható, kezelhető infláció vált. Az infláció egészséges, „mértéktartó” alakulása a költségvetést többletbevételekhez juttatja, a jövedelemtulajdonosokat pedig fogyasztásra, beruházások tételére ösztönzi.

### 1.4.1.3. Külgazdasági egyensúly

**Fizetési mérleg:** Magyarország nyitott gazdaságú, ezért a jövedelemtulajdonosok közötti jövedelemmegosztásban a külföld szerepe hazánkban nem elhanyagolható. Nálunk a legnagyobb jelentősége a külgazdasági egyensúly alakulásának van. A külgazdasági egyensúly pénzügyi helyzetét a fizetési mérleg mutatja be. A fizetési mérleg nem más, mint a nemzetgazdaság külfölddel lebonyolított pénzügyi műveleteit összesítő mérlegszerű kimutatás. A mérleg a nemzetgazdaság összes szereplőjének, a jövedelemtulajdonosoknak (vállalkozások, magánszemélyek, állam) a nemzetközi kapcsolatokból az adott évben keletkező valamennyi befolyt bevételét és valamennyi külföldre teljesített kiadását tartalmazza. A fizetési mérleg két részből: a folyó fizetési mérlegből és a tőke- és pénzügyi mérlegből áll. Említést kell még tenni a fizetési mérleg – napjaink válságában egyre inkább előtérbe kerülő – harmadik részéről is, a jegybanki tartalékról, mint egyenlegező tételről is, amely egyfajta végső stabilizáló hatás, illetve lehetőség kiváltására hivatott. A folyó fizetési mérleg ugyan a nemzetgazdaság valamennyi szereplőjének a külfölddel való pénzáramait tükrözi, az államháztartás azonban többféle módon befolyásolja a folyó fizetési mérleg alakulását. Ha a fiskális újraelosztás a belföldi fogyasztást túlzott mértékben növeli, az import növekedhet, ami a kereskedelmi mérleg romlását eredményezheti. Ha az újraelosztás a hazai vállalkozásokat erősíti, az csökkentheti az importigényt vagy növelheti az exportbevételeket. Ha a túlzott államháztartási hiányt az állam külföldi hitelfelvétellel, állampapírok külföldi értékesítésével fedezi, az megnöveli az állam külföldi adósságához kapcsolódó kamatfizetések terheit, ezáltal ronthatja a jövedelemmérleget. A folyó fizetési mérleg hiánya azt jelenti, hogy több pénz áramlik ki az országból, mint amennyi beérkezik (a külkereskedelem, a szolgáltatások, illetve a jövedelmek áramlása révén). Ezt a hiányzó pénzmennyiséget kell valamilyen módon előteremteni. A hiány finanszírozását szolgálják a tőke- és pénzügyi mérleg tételei, amelyek adósságot generáló és nem generáló tételekből állnak. Az adósságot nem generáló tételek közül a legfontosabb a közvetlen tőkebefektetések egyenlege, azaz a külföldi működőtőke beáramlása és a hazai működőtőke kiáramlása közötti különbség. Az adósságot nem generáló tételek levonása után megmaradt külső finanszírozási igényt a nemzetgazdaság szereplői azonban csak adósságot generáló tételekkel, azaz külföldről való hitelfelvétellel – az államháztartás esetén gyakran állampapírok külföldi értékesítésével – tudják finanszírozni.

Ahogy azt az előzőekben láttuk, a folyó fizetési mérleg hiányából azt a hányadot, amelyet nem finanszíroz a külföldi működőtőke-beáramlás, vagy más viszonzatlan tőke-transzfer nem ellentételez, a nemzetgazdaság szereplői által felvett külföldi hitelek, valamint kötvények külföldi értékesítése fedezi. Ilyenkor külföldre szóló adósság keletkezik.

Ha nagy a hiány, és nagy a külföldi finanszírozási igény, szükségszerűen nő az ország külföld felé történő eladósodása. A külföldi adósságokat nem csupán törleszteni kell, hanem az adósságokhoz

<sup>12</sup> Deflációval sújtott klasszikus ország Japán. Magyarországon történelmi mélypontra süllyedt az infláció elsősorban a hatósági árszabályozási intézkedések hatására, illetve a jegybank „rásegítő” monetáris politikája következtében.

kapcsolódóan vannak egyéb fizetési kötelezettségek is (például kamatfizetés, kezelési költségek stb.). Az egyéb kötelezettségek nélküli adósságállományt nettó adósságállománynak, míg a kamatokkal, egyéb költségekkel növelt értéket bruttó adósságállománynak nevezik. Az évenként teljesítendő külföldi adósságszolgálat megjelenik a jövedelemmérlegben, így tovább rontja a folyó fizetési mérleg helyzetét. Amennyiben a fizetési mérleg egyéb elemei nagyjából változatlan egyenleget produkálnak (például nem javul a kereskedelmi vagy a szolgáltatásmérleg, vagy nem érkezik jóval több működőtőke az országba), a külföldi eladósodás önmagát erősítő folyamattá válik.

## 1.4.2. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS HELYZETÉT JELLEMZŐ MUTATÓK

### 1.4.2.1. Jövedelemcentralizáció és újraelosztás

A közfeladatok ellátásához az államnak szüksége van bizonyos mennyiségű jövedelemre. Az állam különleges gazdasági szereplő. Közhatalma van, jogszabályalkotással, mindenkire kötelező jogalkotással és végrehajtási kikényszerítési eszközrendszerével képes a nemzetgazdaság minden szereplőjétől, magánszemélyektől és vállalkozásoktól a náluk keletkezett jövedelmet elvonni adók és járulékok, valamint más közhatalmi bevételek formájában. Az állam által a jövedelemtulajdonosoktól (lakosság, vállalkozások) elvont jövedelmek összértékét nevezzük jövedelemcentralizációnak. Ez az elvonás a közfeladatok ellátását szolgálja, nem piaci szempontú, és jövedelmeinek felhasználásában elsődlegesen nem piaci szempontok vezérlik az államot. Nemzetközi gyakorlatban a jövedelemcentralizációt az összehasonlíthatóság miatt mindig a GDP százalékában határozzák meg. A túlzott, illetve magas mértékű jövedelemcentralizáció a többi nemzetgazdasági szereplő önálló mozgásterét szűkíti. Téves gazdaságfilozófiának bizonyult az elmúlt két évtized alacsony jövedelemcentralizációt szorgalmazó felfogása és az erre irányuló gyakorlat. Az állami újraelosztás csökkentése, legalábbis Magyarországon, az állam gazdaságpolitikai mozgásterét, gazdasági és társadalmi reorganizációra vonatkozó képességét jelentősen csökkentette. Természetesen nem állítható, hogy az állam célja a minél több adó beszedése lenne, illetve lett volna, azonban nyilvánvaló, hogy az állam jelentős mértékű és szelektív kivonása a jövedelmek megadóztatásából (adómentesség a külföldi cégeknek, kedvezmény a bankoknak) káros hatásokat szült, és a közteherviselés intézménye sérült. A magyar gazdaság költségvetésének fő szerkezeti problémája ebből adódóan nem elsősorban a túlméretezett közszolgáltatásokból, hanem az arányos közteherviselés hiányából fakadt. A befolyt, az állam által elvont, centralizált jövedelmek az állami feladatellátás finanszírozásának a forrásai. Ezt nevezzük a jövedelmek újraelosztásának. A közfeladatok körét és az állami szerepvállalás súlyát azonban elsősorban nem a rendelkezésre álló és elvonható jövedelmek szabják meg. A hosszú távú feladatokat elsősorban a történelmi hagyományok, valamint társadalmi és politikai tényezők, a rövid távú feladatokat pedig a gazdaságpolitikai prioritások határozzák meg. A közfeladatok finanszírozási igénye így általában meghaladja az államháztartási bevételeket. Az állam ezért általában többet oszt újra, mint amennyi jövedelmet centralizál. Ez esetben óhatatlanul megnő a költségvetés hiánya, amelynek állandósulása, sőt, növekvő mértéke a magyarországi piacgazdasági átmenet rendszerspecifikus jellemzőjévé vált, egészen 2010-ig. A hiány csökkentése, a szociális kiadások mérséklése révén állandó társadalmi konfliktusokat generál. Egyidejűleg a neoliberais magyar gazdaságpolitikai modell jellemzőjévé vált a Magyarországon működő vállalatok állami támogatása. A Magyarországon letelepülő vállalkozások és a hazaiak is jelentős mértékben formálnak igényt állami támogatásra. Sok esetben a vállalkozás megindításának alapja az állami támogatás elnyerése.

#### 1.4.2.2. Az államháztartási hiány

Az elvont és az újra elosztott jövedelem közötti különbség nem más, mint az államháztartási hiány. Ezt is 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 korábban leírtakból látható, hogy a hiány alapvetően a magyar gazdaság eddigi torz közteher-viselési szerkezetéből adódott, így a 3% körüli hiánycél elérése csak az utóbbi években valósult meg.<sup>13</sup>

Önmagában az államháztartási hiány nem negatív jelenség. A deficit finanszírozása többnyire nem okoz gondot, ha a lakosság nettó megtakarítása fedezi a hiányt. Ám ha az államháztartás hiánya nagyobb a lakosság nettó megtakarításainál, a hiányt csak külföldi erőforrások bevonásával lehet fedezni.<sup>14</sup> Ebben az esetben a vállalkozások forrásszükségletét is nemzetközi hitelek fedezik, hiszen a túlköltekező állam elszívja a vállalkozások elől a lakossági megtakarításokat.

Ha egy tagállamban a költségvetési hiány a megengedett küszöbértékét meghaladja, uniós szinten úgynevezett túlzotthiány-eljárás indulhat (Excessive Deficit Procedure, EDP). Magyarország az Európai Unióba történő felvételét követően (2004) rögtön a túlzottdeficit-eljárás alá került. Három év kitartó, következetes, új alapokon nyugvó gazdaságpolitikájának eredményeként az Európai Bizottság 2013. május 29-i ülésén Magyarország kikerülését javasolta a túlzottdeficit-eljárás alól.<sup>15</sup> A pénzügyminiszterek tanácsa (ECOFIN) június 21-i ülésén döntött a Magyarország elleni túlzottdeficit-eljárás megszüntetéséről, amely pozitív jelzés a befektetők felé, illetve az ország külső finanszírozhatóságára kedvező hatást gyakorol. Sőt, a nemzeti önbecsülés erősítése, amely az új alapon nyugvó gazdaságpolitika eredményességét igazolja.

#### 1.4.2.3. Az államadósság

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.

Az államadósság a törvényi szabályozás szerint csak az államháztartás hiányának mértéke szerint nőhet. Ezt az EU-szabályok is előírják, de az adott ország jól felfogott érdeke is ezt diktálja. Az államadósságot is a GDP arányában szokták megadni, és az EU-követelmények szerint célszerű, ha aránya 60% alatt stabilizálódik. Az államadósság bruttó összege – ha az államháztartás deficitese – folyamatosan nő, de GDP-hez viszonyított aránya – ha a GDP növekedési üteme gyorsabb, mint az adósság növekedési üteme – csökken. Ez volt a helyzet hazánkban a kilencvenes évek közepétől kezdődően egészen 2001-ig, és már 2000-ben 60% alatti – azaz a maastrichti kritériumnak megfelelő – értéket sikerült elérnünk. Az államadósság kezelése érdekében végzett pénzügyi műveletekről az államháztartásért felelős miniszter az Államadósság Kezelő Központ útján gondoskodik.

<sup>13</sup> Ma a hiány mérésére egyre gyakrabban az Európai Unió számítási módszerét, az ESA 2010 szerinti egyenlegmutatóját alkalmazzák. Az uniós módszer tágabban értelmezi az államháztartást, és az ún. kormányzati szektor mérlegét készítetteti el. Korábban hazánkban a Nemzetközi Valutaalap (IMF) által ajánlott GFS-számítási módszer volt az általános.

<sup>14</sup> 2010–2015 között Magyarország külső finanszírozási igénye jelentősen csökkent, a belső fizetőképes keresletet generáló fiskális politikai és kamatcsökkentést elérő, nem konvencionális monetáris politika következtében.

<sup>15</sup> Az EDP alóli kikerülés folyamatát lásd: Matolcsy György *Egyensúly és növekedés* (2015) című könyvében. A folyamat összefoglaló változatát lásd: Laczkó Tihamér: Magyarország kivezetése a túlzottdeficit-eljárásból, *Polgári Szemle*, Vol. 11. No 1–3, 72–89.



Az 1970-es évektől mutatható ki az a világos és egyértelmű tendencia, hogy a fejlett piacgazdaságok kormányai is eladósodnak. Az Egyesült Államok gyakorlatában és a nyugati modellt követő más államokban a lakosság növekvő mértékű hitelcsatornákra utaltsága is megjelent az elmúlt évtizedekben. Magyarország legújabb kori eladósodása az 1970-es évektől vette kezdetét. A rendszerváltozás idejére a magyar államadósság 21 milliárd dollárt tett ki. 2010-re hozzávetőleg az államháztartás tartozása 140 milliárd USD lett, amelynek növekedését sikerült megállítani, sőt csökkenteni. Szükséges megemlíteni, hogy az 1990-es évek végén, az új évezred legelején az adósságállomány azonban jelentősen mérséklődött, konszolidált szintet ért el. Magyarország nemzetközi pénzügyi szervezetekre való ráutaltsága jelentős mértékben visszaszorult. 2002 őszétől azonban a magyar államadósság gyarapodása hihetetlen mértéket öltött, 2008-ban már meghaladta a 72%-ot. 2008. őszén a Nemzetközi Valutaalap, a Világbank és az Európai Központi Bank 25 milliárd dolláros konzorciális készenléti hitelével sikerült elkerülni a nyilvánvaló államcsődöt. 2010-re az államadósság a GDP 82%-a fölé emelkedett. 2010 nyarától az államadósság mérséklését az új kormány kiemelt feladatának tekinti. Az Országgyűlés 2011-ben megalkotta a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvényt (a továbbiakban: stabilitási törvény), melynek egyik sarkalatos pontja az államadósság mérséklése. A nemzetközi pénzügyi intézmények hiteleitől és a vele együtt járó gazdaságpolitikai konzultációktól, elvárásoktól mentesülni szándékozva az államadósság finanszírozását piaci csatornákra terelte át. Az állami, kormányzati adósság mellett további probléma a lakosság és az önkormányzatok eladósodottsága, melynek kezelésére a magyar kormány aktív gazdaságpolitikai lépéseket tett. Napjainkban az államadósság mértéke alig haladja meg a GDP 73%-át.

A 2012 nyarától Európában is érezhető hatású észak-amerikai monetáris lazítások, de legfőképpen a magyar fiskális politika eredményei a költségvetési hiány/GDP-arányt tartósan, fenntarthatóan 3% alá terelték, aminek külső finanszírozása megoldottá vált. Fizetési mérlegünk jelentős pozitívummal rendelkezik. Csökken az államadósság mértéke, likviditásbőség van a magyar papírokra, csökkenő kamat mellett. Egyidejűleg az Államadósság Kezelő Központ Zrt. lakosságot, hazai befektetőket helyzetbe hozó konstrukciói révén emelkedik az államadósság belső finanszírozása. A magyar állam az államháztartás önkormányzati alrendszerének adósságállományát a megyei önkormányzatok után a települési önkormányzatok szintjén is átvállalta. Ezzel az államháztartási adósságállomány centralizációja, központi menedzselése megvalósult, tehermentesítve a devizabevételekkel nem rendelkező, így nagy árfolyamkockázatnak kitett önkormányzatokat. A fiskális politika új stratégiai partnereként 2013. tavaszától megjelent a Magyar Nemzeti Bank.

## 2. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI GAZDÁLKODÁS

---

### 2.1. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI GAZDÁLKODÁS ÚJ TRENDJEI

Hazánkban a rendszerváltást követően az államszocialista rendszert leépítették, a gazdaságot államtalanították, de a közpénzügyi rendszerben nem fordítottak kellő figyelmet a közszektor eredményességét és átláthatóságát szolgáló mechanizmusok kiépítésére. Létrejötték a modern piacgazdaság államháztartásának fontos intézményei, de nem volt konszenzus az 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 államtalanítás, hiszen ennek következtében a magyar állam kiüresedett, a tercier szektor működtetéséhez szükséges források biztosítása folyamatos problémát okozott. Az államháztartás rendszerében jelentős szerkezetátalakításra 2010-ig nem került sor, feladatok, intézmények átfogó reformja nem valósult meg. A hatékonyabb gazdálkodásra ösztönzés rendre a központi finanszírozás szűkítésével valósult meg. Az átfogó szerkezetváltoztatás nélküli forrásszűkítés sok esetben vagyonfeléléshez, illetve a túl sok állami, önkormányzati feladat alacsony szintű ellátásához vezetett. A gazdasági átalakulási folyamatokban egyszerre és erőltetett gyorsasággal következett be a liberalizáció, a dereguláció és a privatizáció. Ez meggyengítette az államot, holott – elvileg – a liberalizáció erős szabályozó államot kívánna.

Magyarországnak 2010-ig nem sikerült olyan gazdaságfejlődési pályára állnia, amely megfelel a fenntartható fejlődés pénzügyi feltételeinek. Nem tudták 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 bővítésével, illetve a nagy ellátórendszerek észszerűsítését. E lépésekkel már elérhetőek olyan megtakarítások, amelyek nagy része a vállalkozások versenyképességének fokozására fordítható. A kis- és közepes vállalkozások növekvő versenyképessége pedig hozzájárul a foglalkoztatás bővüléséhez, a költségvetési bevételek növekedéséhez, a szociális kiadások mérséklődéséhez, ezáltal középtávon biztosíthatja a javuló pénzügyi egyensúlyt.

A 2002 nyarától meginduló közkiadás-növelés meghaladta a költségvetés teherbíró képességét. Növekvő államháztartási deficit alakult ki, amely 2006 szeptemberére a konvergencia-pálya kényszerű módosításához, vagyis restriktióhoz vezetett. A 2010 előtti kormányok átmenet nélküli hiánycsökkentő intézkedései azonban a társadalmi hatásokkal és reakciókkal nem számoltak, így eleve kudarcra voltak ítélve. Egy idő után a közszolgáltatások piacosításáról való lemondás a korábbi kormányokat újra az állami kiadások fedezet nélküli növelésébe, velejáróan a kormányzati adósságok felduzzasztásába taszította. Az elégtelen kormányzati politika és a gyengén szabályozott hitelfolyósítási gyakorlat hozzájárult a lakosság mértéktelen eladósodásához. Az államháztartási és lakossági eladósodás fő problémája az adórendszer aránytalanságaiból, közteherviselést nélkülöző jellegéből és az alacsony foglalkoztatási szintből illetve jövedelmekből fakadt, amelyen a polgári

kormány sokat javított, sőt végrehajtotta a költségvetési trendfordulót, a magyar lakosság és államháztartás kikerült az adósságcspadából.

A közszféra közvetlenül és közvetetten is hozzájárul az ország versenyképességének alakulásához. Ám a rendszer működésének hatékonyságát rontotta, hogy szabályozásunk gyakran változott. A magyar államháztartási reformok paradoxonja, hogy az állam kiüresedéséhez és teljesítményének a csökkenéséhez képest jelentős maradt az államháztartás terjedelme, így szükségessé vált az államháztartás reformja. Reformon olyan strukturális változásokat értünk, melyek után megváltozik a költségvetési rendszer működése, az egyes szereplők viselkedése, melynek során az állami feladatok ellátásának intézményrendszere tartósan hatékonyabbá, gazdaságosabbá válik.

A fentiek alapján szükségessé vált a **közpénzügyek reformja**, 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 tartalommal összefüggésben a reform **területei**:

- feladat-ellátási reform (privatizáció – amely megtörtént, sőt, már az állam gazdaságbefolyásoló szerepének erősítéséhez bizonyos állami és önkormányzati vagyonelemek állami visszavásárlását kellett megtenni);
- finanszírozási reform (adóreform, közteherviselés kiszélesítése, a Kincstár hatékony működtetése, biztonságos államháztartás-finanszírozási csatornák megtalálása, MNB önfinanszírozási programja<sup>16</sup>);
- menedzsmentreform (controlling, internal audit, stratégiai tervezés, állami vagyon hatékony működtetése, állami szabályozás kiszélesítése banki és vállalati szereplőkre).

A **fenntartható fejlődés** követelményeinek való megfelelés szükségessé teszi, hogy a már megkezdett reformfolyamatok – oktatás, egészségügy, közigazgatás, önkormányzati rendszer stb. – ne torpanjanak meg, hanem az elfogadott programok alapján kiteljesedjenek. A reformok célja a költségvetési szféra, az államháztartási rendszer megszilárdítása és stabilizálása, a közpénzek felhasználásában az átláthatóság, tudatosság, rendszerszerűség és ezzel is a takarékoság biztosítása, a közszolgáltatások nyújtásának hatékonyabbá tétele, az eddigi negatív tendenciák kiküszöbölése, megelőzése, mindezzel az államháztartási rendszer korszerűsítésének sajátos eszközökkel történő segítése.

## 2.2. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI GAZDÁLKODÁS SZABÁLYOZÁSI HÁTTERE

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 legalapvetőbb elveket Magyarország 2012. január 1-jével hatályba lépett Alaptörvénye fogalmazza meg. A stabil állami pénzügyek a gazdasági növekedés tartós alapjainak megteremtéséhez és fenntartásához jó esélyt adnak.

<sup>16</sup> A Magyar Nemzeti Bank önfinanszírozási programja, 2014. április–2015. március, lásd: [www.mnb.hu](http://www.mnb.hu).



Az Alaptörvény N) cikk (1) bekezdése alapján „Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”. Az Alaptörvény figyelembe veszi azt a körülményt, hogy az alapvető jogok érvényesülése, az állam demokratikus és hatékony működése, a Magyarországon élő személyek és az itt tevékenykedő szervezetek biztonsága megfelelőképpen csak akkor garantálható, ha az ország társadalmi és gazdasági egyensúlyát komoly államháztartási problémák nem veszélyeztetik. Ennek alapján, az Alaptörvény rögzíti a költségvetési gazdálkodás legfőbb elveit: éves költségvetés elve, a részletesség, a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvei. A korábbi Alkotmányban nem, de az Alaptörvényben már megjelenik a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás. Ezek közül a kiegyensúlyozottság a kiszámítható állami működést, az átláthatóság a tájékozott és felelős polgárok részvételével zajló demokratikus közéletet, a fenntarthatóság pedig a jövő generációk sorsáért való felelősségvállalást is szolgálja az elsődleges pénzügyi célok mellett.

A magyar Alaptörvény sajátossága, hogy a közpénzügyekre vonatkozó fiskális jellegű szabályozás az Alkotmányhoz képest szigorúbb és részletesebb lett. Az előző Alkotmánynak nem volt önálló gazdasági-pénzügyi fejezete, pénzügyi jogi vonatkozásban igen kevés közvetlen rendelkezést tartalmazott. A hatályos Alaptörvény külön fejezetben foglalkozik a közpénzekkel, a központi költségvetésről szóló törvénnyel és a nemzeti vagyonnal. Az Alaptörvény a közpénzekkel kapcsolatban konkrétan szól az átláthatóság követelményéről.

Az államháztartás egyensúlyának és a közpénzekkel történő áttekinthető, hatékony, ellenőrizhető gazdálkodás garanciáit az **államháztartási törvény** szabályozza. Az új államháztartási törvény 2012. január 1-jével lépett hatályba. Az államháztartás felépítése, folyamatainak számbavétele alapvetően a korábbi szabályozás által kialakított rendszer továbbvitelével történt. A korábbi államháztartási törvény által eredetileg meghatározott négy alrendszer helyett a törvény azonban már csak két alrendszert: a központi és az önkormányzati alrendszert ismeri. Az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai a központi alrendszer részévé váltak. Az elszámolási szabályok tekintetében az államháztartási törvény továbbra is a pénzforgalmi szemléletre épül, ami alapján a bevételeket, kiadásokat azok pénzforgalmi teljesülésekor kell számba venni.

Az államháztartási törvény megerősítette a középtávú tervezés, a kötelezettségvállalás, fedezetvizsgálat előírásait, biztosítva, hogy előirányzati fedezet nélküli kötelezettségvállalás ne történhessen semmilyen egyedi engedéllyel, ugyanakkor, ha egy beruházáshoz, beszerzéshez szükséges fedezetet az Országgyűlés már jóváhagyta a központi költségvetésről szóló törvényben, úgy annak lefolytatásához újabb külön engedélyre ne legyen szükség. Megszüntette a felesleges összevonásokat, csökkentette a felesleges munkaterheket.

A korábbi szabályozásnál nagyobb hangsúlyt fektet az államháztartási törvény a költségvetési tervezésre. Egy olyan kettős irányból építkező rendszert épít fel, amely felülről, a keretszámok megalkotásával indul, részletes technikai kidolgozása pedig alulról történik (a keretszámokon belül maradván konkrétan milyen feladatokra kívánunk költeni), majd a kettő találkozásakor a költségvetés végrehajtásáért felelős kormány hagyja jóvá a végső terveket.

Az Országgyűlés, költségvetési jogával élve, évente *költségvetési tervet* hagy jóvá, a Kormány előterjesztésére, amely a **központi költségvetésről szóló törvény** nevet viseli. A költségvetési év végén a Kormány összeállítja a *zárszámadási törvényjavaslatot*, amelyet az Állami Számvevőszék ellenőrzi, majd az Országgyűlés megtárgyalja, **zárszámadási törvényt** alkot.

Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: **államháztartási törvény végrehajtási rendelete**) 2011 decemberében született meg, amely az államháztartási törvény szerkezetéhez igazodva tartalmazza a végrehajtás részletszabályait. Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásához szorosan illeszkedik az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: **államháztartási számviteli**

**kormányrendelet) és a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet.** Mindhárom kormányrendelet az államháztartás vitelét szabályozó olyan végrehajtási rendelet, amely az intézményrendszer vonatkozásában – az államháztartás központi és helyi alrendszerei esetében is – a tervezés, a végrehajtás, a beszámolási kötelezettségek, valamint az ellenőrzési feladatok teljességéről rendelkezik. A közzétételi kötelezettségeket (szerződések, támogatások) az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény tartalmazza.

Az Alaptörvény több, az államháztartáshoz témájában kapcsolódó kérdéstről sarkalatos törvény megalkotását írta elő. Az Országgyűlés az ország pénzügyi stabilitása és költségvetési fenntarthatóságának biztosítása érdekében a központi költségvetésről szóló törvény megalapozottságának független vizsgálata és az államadósság csökkentésének elősegítése céljából az Alaptörvény rendelkezéseinek végrehajtására megalkotta stabilitási törvényt.<sup>17</sup> A stabilitási törvény szabályozza továbbá közteherviselés és a nyugdíjrendszer szabályait és a Költségvetési Tanács működését.

A nemzeti vagyona vonatkozó alapvető szabályokat az Alaptörvény és a rendelkezéseinek végrehajtásaként a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvényben (a továbbiakban: **nemzeti vagyonról szóló törvény**) és az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény tartalmazza.

Az önkormányzati hagyományokat megőrizve és a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt alapelveket érvényesítve Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: **önkormányzati törvény**) garantálja a helyi választópolgárok önkormányzathoz való jogát, az önkormányzatok államcélok megvalósításához történő hozzájárulását, egyidejűleg a települések és helyi közösségek öngondoskodásra való képességének erősítését, a helyi önkormányzathoz szükséges feltételek megteremtését.

Az államháztartás folyamatos működését – a fentiek mellett – további jogszabályok is biztosítják. Az adóeljárás törvényessége és eredményessége érdekében az adózók és az adóhatóságok jogainak és kötelezettségeinek, valamint az eljárás lefolytatásának szabályozását **az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (a továbbiakban: Art.) és az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI törvény (a továbbiakban: Air.), valamint az adóigazgatási eljárás részletszabályairól szóló 465/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet tartalmazza.** Az adózó és az adóhatóság e a jogszabályokban foglaltaknak megfelelően gyakorolhatja jogait és teljesíti kötelezettségeit. Az államháztartásba befolyó bevételek és kiáramló támogatások rendje tehát az Art. az Air. és az eljárás részletszabályait tartalmazó Korm. rendelet által szabályozott. Az egyes adónemekre vonatkozóan az egyes adónemekről szóló törvények (szja, áfa, tao stb.) határoznak meg részletes szabályokat. Az operatív fiskális folyamatok menedzselését a *Nemzeti Adó- és Vámhivatal*, a Magyar Államkincstár és az Államadósság Kezelő Központ Zrt. végzi.

Az állami vagyon és a közpénzek feletti ellenőrzés az Alaptörvényből eredeztetve **az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvényben** (a továbbiakban: **ÁSZ-törvény**) jelenik meg.

Az Alaptörvény 41. cikke kimondja, hogy a Magyar Nemzeti Bank Magyarország központi bankja, amely külön sarkalatos törvényben, **a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2011. évi CXXXIX. törvényben** meghatározott módon felelős a monetáris politikáért. Elsődleges célja az árstabilitás elérése és fenntartása. Elsődleges céljának veszélyeztetése nélkül, a rendelkezésére álló monetáris politikai eszközökkel támogatja a Kormány gazdaságpolitikáját. A Magyar Nemzeti Bank elnöke évente beszámol a jegybank tevékenységéről az Országgyűlésnek.

<sup>17</sup> A stabilitási törvény további szabályait, szabályozandó területeit lásd a 2.3. fejezetben.

## 2.3. MAGYARORSZÁG GAZDASÁGI STABILITÁSA



Az európai alkotmányfejlődésben jól kimutatható a közpénzügyi szabályok megnövekvő szerepe. Európai uniós tagságunkból fakadóan is szükség van az államadósság és a költségvetési deficit csökkentésére. A gazdasági válság és az eladósodottság arra kényszeríti a politikusokat – nemzetközi összevetésben is –, hogy alkotmányi szinten rendezzék a fiskális fegyelem betartását célzó szabályokat. (A német alaptörvény már 1969-ben intézményesítette a bruttó beruházásokhoz kötött úgynevezett aranyszabályt.) A magyar Alaptörvény is tartalmazza az államadósság csökkentését célzó úgynevezett aranyszabályt, és az Alkotmánybíróság jogositványa is korlátozott a költségvetési, központi adóügyi jogszabályok felülvizsgálata során. A tagállami költségvetések feletti erős uniós kontrollmechanizmusok egyre inkább azt mutatják, hogy már a nemzeti alkotmányok szintjén kell biztosítani azt, hogy az egyes országok pénzügyi-politikai döntéseik meghozatalakor figyelemmel legyenek az európai gazdasági kormányzás elvárásaira.

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 legalapvetőbb elveket az Alaptörvény tartalmazza. Ezek az elvek a központi költségvetés államadósság mértékének növekedését eredményező elfogadásának és módosításának, valamint az államadósság növekedését eredményező fizetési kötelezettségvállalásának korlátozását, a költségvetés végrehajtásának átláthatóságát és az önkormányzatok további eladósodásának megakadályozását célozzák. Az Országgyűlés az Alaptörvény fenti rendelkezéseinek végrehajtására megalkotott **stabilitási törvényben az alábbi kérdésköröket szabályozza:**

- az államadósság csökkentése (az államadósság fogalma, számítása, adósságcsökkentés, az államadósság keletkezését és növekedését korlátozó szabályok a központi és helyi rendszerekben);
- Államadósság Kezelő Központ (az Államadósság Kezelő Központ Zrt. jogállását, feladatait lásd a 2.7.2. alfejezetben);
- a Költségvetési Tanács (tagjai, feladata, hatásköre, működésének szabályai, szerepe az államadósság mértékének vizsgálatában);
- a közteherviselés alapvető szabályai (lásd 2.4.2. alfejezet);
- a nyugdíjrendszer alapvető szabályai (lásd a 3.3. alfejezetben).

A **Költségvetési Tanács** az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv. A Költségvetési Tanács tagja a Költségvetési Tanács elnöke, a Magyar Nemzeti Bank elnöke és az Állami Számvevőszék elnöke. A Költségvetési Tanács elnökét a köztársasági elnök nevezi ki hat évre.

A Költségvetési Tanács kizárólag az Alaptörvénynek és a törvényeknek alárendelve végzi tevékenységét, tagjai önállóan alakítják ki véleményüket, álláspontjuk képviselőként függetlenek egymástól.

Az Állami Számvevőszék elnökének és a Magyar Nemzeti Bank elnökének a Költségvetési Tanács munkájában végzett tevékenysége nem érinti e szervezetek törvényben meghatározott feladatait. A Költségvetési Tanács és annak tagjaként eljáró személy által képviselt álláspont, meghozott döntés az Állami Számvevőszék elnökét és a Magyar Nemzeti Bank elnökét elnöki feladatainak ellátása során nem köti.

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 Költségvetési Tanács ügyrendjét.

A Költségvetési Tanács a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja. A Költségvetési Tanács a stabilitási törvényben meghatározott módon testületként eljárva közreműködik a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében. A központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához és a stabilitási törvényben meghatározott esetekben annak módosításához a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása szükséges. A Költségvetési Tanács a központi költségvetés elfogadása és módosítása során kétszer foglal állást a tervezetről. Egyszer a törvényjavaslat benyújtásakor, majd az arról tartott zárószavazás előtt. **A Költségvetési Tanácsnak a költségvetési törvény tervezetével kapcsolatban vétőjoga van.** Ez azt jelenti, hogy a Költségvetési Tanács egyet nem értése esetén – ha ezt a törvényben meghatározott határidőig jelezte – a Kormány a tervezetet ismételten köteles megtárgyalni, és azt követően nyújtja be az Országgyűlésnek.

## 2.4. ÁLLAMHÁZTARTÁSI BEVÉTELEK ÉS KIADÁSOK<sup>18</sup>

### 2.4.1. A KÖZBEVÉTELEK RENDSZERE

Az államháztartás valamennyi költségvetési bevétele közbevételeknek 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 közbevételek egy része egyértelműen közjogi jogviszony alapján keletkezik, azért, mert az állam a közhatalom letéteményeseként közhatalmát gyakorolva állapít meg különböző fizetési kötelezettségeket. Minderre figyelemmel a közbevételek ezen körét közhatalmi bevételeknek hívjuk. A közhatalmi bevételek teszik ki körülbelül az összes bevétel kb. 90%-át, vagyis a közhatalmi bevételek az államháztartás meghatározó bevételei.

A magánjogi bevételek az állam tulajdonosi pozíciójából erednek, ezek alapja polgári jogi jogviszony. Az államháztartás központi alrendszere vagy a helyi önkormányzatok költségvetésének tulajdonosi mivoltához köthető bevételeit képezik például a privatizációból származó bevételek; a koncessziós szerződésekből származó bevételek (koncessziós díjak); az állami (önkormányzati) tulajdonú tőke után befolyó bevételek (például kamat, bérleti díj), a költségvetési szervek tevékenységéből származó egyes bevételek (például vállalkozási tevékenységek bevételei).

Az állam tulajdonában lévő vállalkozások, részvénytársaságok, korlátolt felelősségű társaságok (például Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. és vállalatai, Magyar Fejlesztési Bank Zrt.) nyereségei is az állam magánjogi bevételei közé sorolandók és ebből adódóan a központi költségvetés bevételi sorain jelennek meg.

<sup>18</sup> A költségvetési bevételeket a Pénzügyi és költségvetési igazgatás című jegyzetünkben tárgyaljuk részletesebben.

## 2.4.2. A KÖZHATALMI BEVÉTELEK

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.” Család-védelmet segítő szabály, hogy közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás mértékét a gyermeket nevelők esetében a gyermeknevelés kiadásainak figyelembevételével kell megállapítani.



Ez egy új, de az Alkotmánybíróság gyakorlatában már megjelent szabály, hogy ti. az adóztatásnál kötelező figyelembe venni a gyermeket nevelők – a család – kisebb teherbíró képességét. Így várhatóan hosszú távra biztosítani lehet a gyermekvállalást az adórendszeren keresztül támogató rendelkezések stabilitását. Erre azért van szükség, mert a tapasztalat azt mutatja, hogy a gyermeket nevelő szülők kisebb adóteher-viselő képességének az adózásnál való figyelembevétele erősen kormányzatfüggő.

A közteherviselés részletes szabályait a stabilitási törvény tartalmazza. Magyarországon **minden természetes személy, jogi személy és más jogalany:**

- adó, járulék, hozzájárulás, vagyonszerzési illeték, pótlék vagy más hasonló – az állam közvetlen ellenszolgáltatása nélküli – rendszeres vagy rendkívüli fizetési kötelezettség; továbbá
- az állami közhatalom birtokában nyújtható szolgáltatásért, eljárásért fizetendő eljárási és felügyeleti illeték, igazgatási szolgáltatási díj, pótdíj teljesítésével járul hozzá a közös kiadások 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 megállapítani – főszabály szerint<sup>19</sup> – törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben lehet, kivéve, ha az Európai Unió kötelező jogi aktusa vagy nemzetközi szerződés eltérően rendelkezik.

Garanciális szabály, hogy jogszabály a hatálybalépését megelőző időszakra vonatkozóan nem növelheti a fizetési kötelezettséget, nem bővítheti a fizetésre kötelezettek körét, illetve nem szüntethet meg vagy korlátozhat kedvezményt, mentességet. A fizetési kötelezettség keletkezésekor hatályban lévő jogszabályok által előírt fizetési kötelezettséghez képest jogalanyok utólagosan meghatározott csoportjának nem adható jogszabályban visszamenőlegesen olyan fizetési kedvezmény, mentesség, amely a fizetési kötelezettség összegét csökkenti (kivéve, ha ez az Európai Unió kötelező jogi aktusának vagy nemzetközi szerződésnek való megfelelés miatt szükséges, vagy ha a kedvezmény vagy mentesség a fizetési kötelezettség teljesítésére köteles természetes személyek vagy más jogalanyok teljes körét megkülönböztetés nélkül érinti).

Alapvető követelmény, hogy új fizetési kötelezettséget előíró vagy a korábbiánál a fizetésre kötelezett szempontjából kedvezőtlenebb előírásokat tartalmazó jogszabály megismeréséhez, alkalmazására való felkészüléshez kellő idő álljon rendelkezésre. Ennek érdekében a törvény előírja, hogy a fizetési kötelezettséget megállapító, a fizetésre kötelezettek körét bővítő, a fizetési kötelezettség

<sup>19</sup> A főszabálytól eltérően kivételesen a fizetési kötelezettség a fentiekén kívül törvény felhatalmazása alapján kormányrendeletben (pl. pótlék mértéke), a Magyar Nemzeti Bank, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság vagy a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal elnökének rendeletében (pl. igazgatási szolgáltatási díj, pótdíj), kormányrendelet felhatalmazása alapján miniszteri rendeletben (pl. igazgatási szolgáltatási díj, pótdíj) is szabályozható (Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 29.§ (2)-(3) bek.)



terhét növelő, a kedvezményt, mentességet megszüntető vagy korlátozó jogszabály kihirdetése és hatálybalépése között legalább 30 napnak el kell telnie.

Új fizetési kötelezettség megállapítása során figyelemmel kell lenni a költség–haszon elvre, vagyis arra, hogy az annak kivetésével, beszedésével, nyilvántartásával, ellenőrzésével összefüggő adminisztrációs költségek ne legyenek aránytalanul magasak a fizetési kötelezettségből származó bevétel összegéhez képest, illetve azokat nem haladhatják meg.

A fizetési kötelezettség megállapításakor a gyermekvállalás és nevelés költségeit családi kedvezmény formájában kell figyelembe venni. A családi kedvezmény gyermekenkénti mértékét a gyermekszámtól függően eltérően kell megállapítani, azzal, hogy magasabb mértékű családi kedvezményt három vagy több gyermek nevelése, gondozása esetén kell nyújtani. A családi kedvezmény gyermekenkénti mértéke nem lehet alacsonyabb a megelőző költségvetési évre megállapított mértéknél.

### ***A közhatalmi bevételek csoportosítása***

A közhatalmi bevételeket (mint az államháztartás javára előírt fizetési kötelezettségeket) három alcsoportra indokolt felosztani:

- adójellegű bevételekre;
- díjjellegű bevételekre;
- szankciójellegű bevételekre.

Az **adójellegű** bevételek tisztán fiskális pénzforrások, e bevételek ellenében nem áll semmilyen közvetlen ellenszolgáltatás. Az államnak (a helyi önkormányzatnak) e körben csak a bevétel beszedésével összefüggő adminisztratív költségei merülnek fel. Az adójellegű bevétellel kapcsolatos fizetési kötelezettség keletkezése nem függ az adójellegű befizetés kötelezettjétől. A kötelezettség nem a kötelezett választásától függően, illetőleg nem a kötelezett magatartásának következményeként keletkezik. Az ilyen bevételek elnevezésüktől függetlenül adójellegű bevételek.<sup>20</sup>

A díjjellegű fizetésre kötelezett személyek – szemben az adófizetésre kötelezettekkel – befizetésük fejében közvetlen ellenszolgáltatásban részesülnek. A díj összege közgazdasági értelemben nem tekinthető a díjfizető által igénybe vett szolgáltatás árának, bár adott esetben a piaci viszonyokra, az értékarányosságra utaló jelek is kimutathatók. Így például az intézményi díjak körében az intézményi szolgáltatás költségei részét képezik a díjkalkulációnak, ugyanakkor a díj megállapításánál más fontos szempontok (például szociális körülmények) is szerephez jutnak.

A díjak megállapításánál fontos törvényi korlátot képez az a rendelkezés, miszerint a fizetendő díj mértéke nem haladhatja meg az adott eljárással (szolgáltatással) felmerülő költségeket. Változó költségigényű eljárások (szolgáltatások) esetében a díj összegét átalányjelleggel kell meghatározni. A legfontosabb díjjellegű fizetési kötelezettségek a különböző államigazgatási és bírósági eljárási illetékek, az igazgatási szolgáltatási díjak, a bírósági szolgáltatási díjak, továbbá egyes költségvetési szervek intézményi térítési díjai.

<sup>20</sup> Adójellegű bevételek megjelennek a központi alrendszerben (például általános forgalmi adó, személyi jövedelemadó, pénzügyi szervezetek különadója, társasági adó, vagyonszerzési illeték, pénzügyi tranzakciós illeték), a társadalombiztosítási alapok bevételeiben (szociális hozzájárulási adó, járulékok), az elkülönített állami pénzalapoknál (például munkaerőpiaci alapba fizetett járulékok, szakképzési hozzájárulás, innovációs járulék), illetve a helyi önkormányzati alrendszerben is (helyi adók bevételei).

A közigazgatás által alkalmazott különféle jellegű szankciók közül a direkt pénzbeli formát öltő és költségvetési bevételt jelentő bírságok (például az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt kiszabott bírság, szabálysértési bírság, környezetvédelmi bírság) képeznek közbevételet.

### **2.4.3. A KÖZHATALMI BEVÉTELEK BESZEDÉSE**

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 való tekintettel kiemelkedően garanciális jelentősége van a fizetési kötelezettségek teljesítésével, az adók, járulékok beszédésével 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 adóhatóságok körében megkülönböztetett helye és szerepe van az állami adóhatóságnak. 2011. január 1-jével az állami adóhatóság a korábbi Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal, valamint a Vám- és Pénzügyőrség közös jogutódjaként létrejött Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV). Az önkormányzati adóhatóság a települési önkormányzat jegyzője. Az adóhatóságok feladata a fizetési kötelezettségek, illetve a költségvetési pénzügyi támogatások megállapítása, nyilvántartása, az adó beszédése, végrehajtása, a költségvetési támogatás, valamint az adó-visszaigénylés és az adó-visszatérítés kiutalása, továbbá – az adóbevétel jogellenes megrövidítésének, a költségvetési támogatás jogosulatlan igénybevételének megelőzése és megakadályozása, illetve az adókötelezettség megsértésének feltárása érdekében – az adókötelezettség teljesítésének ellenőrzése.

Az önkormányzati adóhatóság hatásköre a helyi adókra (épitményadó, telekadó, kommunális adó, idegenforgalmi adó, helyi iparüzési adó), a települési adóra, valamint egyes központi adókra (például a gépjárműadó) terjed ki.

### **2.4.4. A KÖZKIADÁSOK RENDSZERE**

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 mennyiben szolgálgják a jövőbeli fejlődést. A funkcionális felosztás ismeretében pedig jobban áttekinthető, hogy az adott évben mely közfeladatok ellátása kap súlyponti szerepet, mely közfeladatok ellátása igényel többletforrásokat, illetve mely közfeladatokra csoportosítanak át (szándékosan vagy kényszerűen) állami forrásokat.

Az államháztartási 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 tagolásban. A közgazdasági osztályozás szerinti funkciók alatt az államnak a gazdasági stabilizációt megteremtő, a jövedelem centralizációs és újraelosztó képességének a gyakorlatban megvalósuló ellátását értjük. Funkcionális osztályozás alatt az állami funkciók vagy,

más megközelítésben, az állami tevékenységek csoportosítását értjük a feladatellátás szerint, vagyis abból a szempontból, hogy a közfeladatok mely körének – azaz milyen állami funkcióknak – az ellátását biztosítják.



3. ábra: Az államháztartási kiadások funkciók szerinti csoportosítása

*Forrás: készítette Dr. Nagylaki Csilla a tananyag 2020. évi hatályosításához*

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

- állami működési funkciók;
- jóléti funkciók;
- gazdasági funkciók;
- az államadósság kezeléséhez kapcsolódó funkciók.

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 hagyományos funkcióknak is nevezik, mivel ezeket a feladatokat az állam – különböző államhatalmi, államigazgatási, igazságszolgáltatási, fegyveres és rendvédelmi szervei útján, később a helyi és köztestületi típusú önkormányzatok közbejöttével – a társadalom állami típusú megszervezésének kezdetétől valamilyen formában ellátja. E funkciókör egyidős az első állam kialakulásával és az állami lét szükségzerű velejárója. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy ebben a funkciókörben nincsenek jelentős minőségi változások, hangsúlyeltolódások, illetve nem jelentkeznek e körbe tartozó új feladatok.

Az **állam jóléti funkciója** történetileg jóval később, az állami 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.

A redisztribúció sok esetben – a tényleges lakossági jövedelmeknek az eredeti jövedelemelosztástól való eltérítésével – a szegényebb társadalmi rétegek leszakadásának, ellehetetlenülésének megakadályozását célozza.

A szoros értelemben vett **jóléti funkció** egyes fontosabb **részterületei** az alábbiak:

- az állami–önkormányzati szociális ellátó rendszer működtetése (szociális otthonok, pénzbeli segélyezési formák, természetbeni juttatások, hajléktalanokról való gondoskodás stb.);
- az állami–önkormányzati egészségügyi ellátó rendszer működtetése (egészségügyi alapellátás, járó- és fekvőbeteg-szakellátás, egyéb egészségügyi szolgáltatások stb.);
- az állami nyugdíjrendszer és egészségbiztosítási rendszer fenntartása (közös kockázatvállaláson és a szolidaritás elvén nyugvó kötelező társadalombiztosítás működtetésével);
- a munkanélküliség kezelése (segélyezés, passzív és aktív foglalkoztatáspolitikák stb.);
- az állami–önkormányzati oktatási rendszer működtetése (óvodai ellátás, alapfokú, középfokú közoktatás, felsőoktatás stb.);
- az állami gyermek- és ifjúságvédelem intézményrendszerének fenntartása (nevelési segélyek, gyámhatósági eszközök, ifjúságpolitika stb.).

A klasszikus jóléti funkciók mellett gyakran e körbe sorolják a lakástámogatásokat, illetve a kultúra és a sport támogatását. A modern polgári demokráciákban különböző mértékben, de mindenhol erős az állam jóléti szerepköre, és az államháztartás kiadásai között általában e kiadáskör a legmagasabb. Az ebbe a kategóriába tartozó kiadások teszik ki az európai országok átlagában – Magyarországon is – az összes államháztartási kiadás több mint 60%-át, és meghaladják a GDP 30%-át.

Az állami funkciók mondhatni legfiatalabbika a **gazdasági funkció**. Az állam e funkciójának megvalósítása részben nem követhető nyomon közvetlenül az államháztartási kiadások szerkezetében, mivel az államháztartás közvetett gazdasági hatásához kötődik. A klasszikus és a jóléti funkciók kiadásainak is vannak gazdasági hatásai. Vannak azonban olyan államháztartási kiadások, melyek közvetlenül a gazdasági funkció megvalósítását szolgálják. E kiadások a kormányzat által szervezett vagy támogatott gazdasági tevékenységekhez kötődnek. Általában e körbe sorolható a műszaki infrastruktúra fejlesztése (közlekedés, energiaellátás, vízellátás, szennyvízelvezetés és -tisztítás stb.), közművek üzemeltetése vagy/és a közművállalatok támogatása, valamint mindazok a vállalkozásoknak juttatott támogatások, melyek a gazdaságfejlesztést vagy a gazdasági erőforrások újraelosztását szolgálják (például agrártámogatások, kis- és középvállalatok támogatása, K+F támogatása, regionális támogatások).

Európai átlagban a gazdasági funkciókra fordított kiadások aránya az államháztartáson belül nem éri el a 10%-ot, GDP-arányosan pedig 4-5%, de a fejlődésben elmaradt, felzárkózó országokban általában magasabb. Magyarországon 2000-ig 10% körül alakult.

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. Napjaink kormányzati pénzügyi politikájának kiemelt célja az adósságállomány és ezzel összefüggésben az adósságszolgálattal kapcsolatos költségvetési kiadások mérséklése, a közpénzfelhasználás szabályosságának és hatékonyságának növelése.

## 2.5. ÁLLAMHÁZTARTÁSI GAZDÁLKODÁSI ALAPELVEK ÉS AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI SZÁMVITEL

### 2.5.1. ÁLLAMHÁZTARTÁSI GAZDÁLKODÁSI ALAPELVEK

Egy demokratikus társadalomban alapvető követelmény, hogy az állam a közpénzekkel hatékonyan és átlátható módon gazdálkodjon. E cél megvalósításához arra van szükség, hogy az államháztartás rendszerében egységesen érvényesüljenek a meghatározó gazdálkodási 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 államháztartási gazdálkodási elvek, mechanizmusok a magyar piacgazdaság jelenlegi rendszerében a nemzetgazdasági tervezés, illetve ebbe illeszkedően a költségvetési tervezés és végrehajtás folyamatában érvényesülnek.

Az alapelvek szerepe 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.

## Az államháztartási gazdálkodási alapelvei

tervezés	gazdálkodás	beszámolás
<ul style="list-style-type: none"> <li>• fenntarthatóság és egyensúly elve</li> <li>• <i>teljesség elve</i></li> <li>• <i>egységesség és áttekinthetőség elve</i></li> <li>• valódiság elve</li> <li>• részletezettség elve</li> <li>• globális fedezet elve</li> <li>• a vállalkozás folytatásának számviteli alapelve</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nyilvánosság elve</li> <li>• költségvetés alapján történő gazdálkodás elve</li> <li>• programozás elve</li> <li>• felhasználási kööttség elve</li> <li>• közbeszerzési kötelezettség elve</li> <li>• támogatások korlátozásának elve</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bruttó elszámolás elve</li> <li>• ellenőrizhetőség elve</li> <li>• <i>egységesség és áttekinthetőség elve</i></li> <li>• <i>teljesség elve</i></li> </ul>

4. ábra: Az államháztartási gazdálkodás alapelvei

Forrás: készítette Dr. Nagylaki Csilla a tananyag 2020. évi hatályosításához

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

Az Európai Unióhoz való csatlakozásunk következtében olyan új alapelvek érvényesítésére volt szükség a magyar államháztartás szabályozásában, amelyek 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 határaként 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.

### 2.5.1.1. A tervezésre vonatkozó legfontosabb alapelvek

- *A fenntarthatóság és az egyensúly elve:* a fenntarthatóságot a társadalmi-gazdasági szereplők és a különböző generációk közötti érdekharmozások (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 fegyelem) nagy hangsúlyt helyez.
- *A vállalkozás folytatásának számviteli alapelve:* 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.
- *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 alapján az előirányzatokat mindig a ténylegesen szándékolt célokra kell előirányozni és felhasználni.
- *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, áttekintést engedve az államháztartás egészéről és annak részeiről.
- *A részletezettség elve:* lehetővé teszi az Országgyűlés, illetve a helyi önkormányzati képviselő-testületek (közgyűlések) számára a megalapozott döntéshozatalt, illetve a költségvetés figyelemmel kísérését. Az államháztartás alrendszereinek 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.
- *A globális fedezet elve:* a globális fedezet elve alapján a költségvetés bevételei a költségvetési 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.

### 2.5.1.2. A gazdálkodásra vonatkozó legfontosabb alapelvek

- *A nyilvánosság elve:* a közpénzekkel való gazdálkodás egyfajta társadalmi ellenőrizhetőségét biztosítja. Érvényre jutását számos jogi norma szolgálja. Az Alaptörvény 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 vagyonra 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 kontrollmechanizmusok működésére van szükség, amelyek megakadályozzák a közpénzek nem célirányos és nem gazdaságos elköltését.
- *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 Unióhoz való 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 felhasználási kötöttség elve:* egyes – az államháztartási rendszerből származó – támogatások előre meghatározott célhoz való kötöttségét és a felhasználással kapcsolatos számadási kötelezettséget foglalja magában. A felhasználási kötöttségnek két vonatkozása van. Egyfelől az uniós források, 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 behajthatók.
- *A közbeszerzési kötelezettség elve:* az államháztartás alrendszereihez tartozó minden szervezet köteles – bizonyos beszerzési értékhatárokat meghaladóan – az árubeszerzési, építési-beruházási, illetve szolgáltatás-megrendelési célra előírányzott kifizetéseket, az e körbe tartozó kiadási előírányzatok felhasználását közbeszerzés alkalmazásához kötni. Az értékhatárokat évente a költségvetési törvény, 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 –, ha a tagállamok közötti kereskedelmet befolyásolják.”

### 2.5.1.3. A beszámolásra vonatkozó legfontosabb alapelvek

- *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 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.
- *Az ellenőrizhetőség elve:* azt jelenti, hogy a feladatmeghatározás, 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.

## 2.5.2. ÁLLAMHÁZTARTÁSI SZÁMVITEL

A magyar államháztartási számvitel összhangban áll a nemzetközi elvárásokkal, így az Európai Unióban elvárt adatszolgáltatásnak való megfelelést a jelenlegi számviteli rendszer képes teljesíteni. Ennek biztosítása érdekében született az államháztartási számviteli kormányrendelet.

Az államháztartás szervezetei a tevékenységük során előforduló vagyoni, pénzügyi, jövedelmi helyzetére kiható gazdasági eseményekről folyamatosan nyilvántartást vezetnek és az üzleti év végével lezárják. Ez a tevékenység a könyvvizetés. A gazdasági események dokumentálásának elsődleges színterén, a bizonylatolás vonatkozásában, majd az analitikus-főkönyvi könyvelés, illetve az éves beszámoló során is a számviteli törvény számviteli alapelvei érvényesülnek, az államháztartási számviteli kormányrendeletben meghatározott módon.

A könyvvizetés a költségvetési számvitel és a pénzügyi számvitel keretében történik. Az előbbi pénzforgalmi szemléletben a bevételi és kiadási előirányzatok alakulásának, a követelések, kötelezettségvállalások, más fizetési kötelezettségek és ezek teljesítésének a valóságnak megfelelő, folyamatos, zárt rendszerű, áttekinthető nyilvántartását, az utóbbi eredményszemléletben a vagyon és annak összetételét, a tevékenység eredménye valóságnak megfelelő, folyamatos, zárt rendszerű, áttekinthető nyilvántartását jelenti.

**Az eredményszemlélet főbb jellemzői** (Simon, 2012 alapján):<sup>21</sup>

- A gazdálkodást érintő minden eseményt rögzít, és ezek hatását is bemutatja.
- Az értékcsökkenés mint költségelem jelenik meg, és beépül az egyes feladatok ellátásának összköltségébe, tehát így az amortizáció már valós gazdasági tartalommal bír.
- Az eszközök használati költségének ismeretében a vagyongazdálkodás mozgásterét kibővíti.
- Nem lehetséges a tranzakciók időbeli csúsztatása, mert a nyilvántartás a tranzakcióról szóló döntés pillanatában megtörténik az analitikus vagy szintetikus nyilvántartásokban.
- A gazdálkodás minden területéről gyűjti az információkat és a gazdasági teljesítmény mérését tekinti elsődleges céljának. A gazdasági teljesítmény magában foglalja a pénzügyi, jövedelmi és vagyoni eredményt.

<sup>21</sup> Simon József: *Az államháztartási számvitel alapjai és a közpénzügyi információs rendszer*; Complex Kiadó, 2012, 5.1.2. fejezet.



- Jellemzője a kiadás és a költség fogalma közötti különbségtétel. Előbbi pénzforgalmi, utóbbi számviteli.
- A költségek ismeretében a forrásallokáció hatékonysága javítható. A költségviszonyok ismerete alapján racionális finanszírozási döntések hozhatók.
- Az elhatárolás alapú számvitel több információt hordoz magában, mint a pénzforgalmi szemléletű számvitel, ami az éves beszámoló tartalmában is megjelenik.

Az eredményszemléletű számvitel a vagyommérleg tekintetében teljes képet ad, többéves rálátást biztosít a pénzügyi kimutatásaiból fakadóan, és biztosítja a számviteli tételek analitikus szemléletét. Hatékonyabb gazdálkodás és döntéshozatali rendszer keletkezik, a pénzügyi ellenőrzés világosabbá és egységesebbé válik, szigorúbb ellenőrzést biztosít, mérsékli a hibalehetőségek kockázatát, illetve jobban kiszűri a keletkezésüket.

A könyvek zárását követően bizonylatokkal, szabályszerű könyvvezetéssel, e rendelet szabályai szerint folyamatosan vezetett részletező nyilvántartásokkal, a könyvviteli zárlat során készített főkönyvi kivonattal, valamint leltárral alátámasztott éves költségvetési beszámolót kell készíteni. Az éves költségvetési beszámoló fő részei a következők:

- A költségvetés végrehajtásának ellenőrzését és a zárszámadás elkészítését a költségvetési számvittel biztosító részek: költségvetési jelentés, maradványkimutatás, adatszolgáltatás a személyi juttatások és a foglalkoztatottak, választott tisztségviselők összetételéről, adatszolgáltatás a társadalombiztosítás pénzügyi alapjaiból folyósított egyes ellátások és támogatások tervezett összegeiről és teljesítéséről, önkormányzati alrendszer sajátos gazdálkodásához kapcsolódó elszámolások.
- A vagyoni helyzet és az eredményszemléletű bevételek, költségek, ráfordítások alakulását, valamint a zárszámadás kiegészítő információinak elkészítését a pénzügyi számvittel biztosító részek: mérleg, eredménykimutatás, költségekről és megtérült költségekről szóló kimutatás és kiegészítő melléklet.

## 2.6. NEMZETI VAGYON

### 2.6.1. A NEMZETI VAGYON FOGALMA, RENDELTETÉSE

A nemzeti vagyona vonatkozó alapvető szabályokat az Alaptörvény és a rendelkezéseinek végrehajtására alkotott, a nemzeti vagyonról szóló törvény, az állam tulajdonában álló vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlás módjáról, valamint e vagyonnal való gazdálkodás szabályairól, az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: állami vagyonról szóló törvény) és az önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás részletes szabályairól, az új önkormányzati törvény tartalmazza.

Az Alaptörvény fokozott védelmet biztosít a közpénzeknek és a nemzeti vagyonnak, valamint garanciákat rögzít az ezekkel való felelős és átlátható gazdálkodás érdekében. 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 való tekintettel a

védelemre szoruló természeti erőforrásokra, valamint arra, hogy a nemzeti vagyon a jövő generációk számára is szükségleteik kielégítéséhez szükséges mértékben rendelkezésre álljon.

**Az Alaptörvény a nemzeti vagyonnal való gazdálkodáshoz kapcsolódóan az alábbi alapelveket fogalmazza meg:**

- Nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevételével.
- Nemzeti vagyon átruházására vagy hasznosítására vonatkozó szerződés csak olyan szervezettel köthető, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint az átruházott vagy hasznosításra átengedett nemzeti vagyon kezelésére vonatkozó tevékenysége átlátható.
- Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint.

A nemzeti vagyonról szóló törvény – a nemzeti vagyon megőrzése és védelme érdekében – alapvetően kívánja lezárni az intézményesített vagyonfelélés eddigi gyakorlatát és a köz érdekében hosszú távú, általános védelmet kíván biztosítani a nemzeti vagyonra vonatkozóan.

A nemzeti vagyonról szóló törvény a nemzeti vagyon védelmét a lehető legnagyobb mértékben, a legszigorúbb szabályozással kívánja biztosítani, lehetővé téve ugyanakkor az okszerű és célszerű gazdálkodást.

**A nemzeti vagyon körébe tartozik:**

- az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolgok;
- az előző pontba nem tartozó, az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő dolog;
- az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő pénzügyi eszközök, továbbá az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedések;
- az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető bármely vagyoni értékkel rendelkező jogosultság, amelyet jogszabály vagyoni értékű jogként nevesít;
- Magyarország határa által körbezárt terület feletti légtér;
- az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló törvény szerinti kibocsátási egység és légi közlekedési kibocsátási egység, valamint az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló törvény szerinti kiotói egység;
- az állami vagy helyi önkormányzati (tv. szerint) fenntartású közgyűjtemények (muzeális intézmények, levéltárak, közgyűjteményként működő kép- és hangarchívumok, valamint könyvtárak) saját gyűjteményeiben nyilvántartott kulturális javak;
- a régészeti leletek;
- a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló törvény szerinti nemzeti adatvagyon.

**A nemzeti vagyon elemei az alábbi vagyont kategóriákba sorolhatók:**

- **Forgalomképtelen nemzeti vagyon:** az ide tartozó vagyonelemek – a nemzeti vagyonról szóló törvényben meghatározott kivétellel – nem idegeníthetők el, vagyonkezelői jog, jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati jog, vezetékjog vagy ugyanezen okokból alapított szolgalm, továbbá a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjog kivételével nem terhelhető

meg, biztosítékul nem adható, azon osztott tulajdon nem létesíthető. A nemzeti vagyronról szóló törvény a forgalomképtelen nemzeti vagyon körébe sorolja a kizárólagos tulajdonban álló vagyont és a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű vagyont.

- A **kizárólagos állami és önkormányzati tulajdonban álló vagyon** a legszigorúbban védett nemzeti vagyoni kör. A nemzeti vagyronról szóló törvény ezen vagyonelemek körét taxatívén határozza meg. Az állam és az önkormányzatok kizárólagos tulajdona főszabályként kizárólag koncesszió útján hasznosítható.
- A **nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű vagyon** fogalmát az Alaptörvény vezette be. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű vagyon státusza a nemzeti vagyronról szóló törvény rendszerében a második védelmi vonalat képezi, amely hasznosításának szabályozása kevésbé szigorú (főszabályként nem koncesszióköteles), vagyonkezelés, bérlet, haszonbérlet stb. keretében történhet.
- A **korlátozottan forgalomképes vagyoni** körbe tartozó vagyonelemek eladhatók, megterhelhetők, de kizárólag törvényben vagy (önkormányzat tulajdonában álló vagyon esetében) önkormányzati rendeletben meghatározott feltételek szerint, amely általában valamilyen hatóság vagy egyéb szerv előzetes jóváhagyását jelenti. Ezen kategóriába tartozó vagyonelemek nagy számára való tekintettel a kategóriát csak definíció szintjén említi meg a törvény.
- Az **üzleti vagyon** engedély nélkül elidegeníthető, hasznosítható, így a piaci forgalom része lehet. Az üzleti vagyon a nemzeti vagyon azon része, amely nem tartozik az állami vagyon esetén a kincstári vagyonba, az önkormányzati vagyon esetén a törzsvagyonba.

## 2.6.2. A NEMZETI VAGYONGAZDÁLKODÁS ALAPELVEI

A nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása. Az államháztartási 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 az e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítását is.

A nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni. A **nemzeti vagyongazdálkodás feladata** a nemzeti vagyon:

- rendeltetésének megfelelő;
- az állam, az önkormányzat mindenkori teherbíró képességéhez igazodó;
- elsődlegesen a közfeladatok ellátásához (a közfeladatok ellátása infrastrukturális háttérének biztosításához) és a mindenkori társadalmi szükségletek kielégítéséhez szükséges;
- egységes elveken alapuló;
- átlátható, tervszerű, hatékony és költségtakarékos működtetése.

**További vagyongazdálkodási feladat a nemzeti vagyon:**

- értékének megőrzése;
- állagának védelme;
- értéknövelő használata, hasznosítása, gyarapítása;
- az állam vagy a helyi önkormányzat feladatának ellátása szempontjából feleslegessé váló vagyontárgyak elidegenítése.

A nemzeti vagyonról szóló törvény a vagyongazdálkodási alapelvek között részletesen szabályozza az állam, illetve a helyi önkormányzatok gazdasági társaságokkal való tulajdonosi kapcsolatát. Kiemelt hangsúlyt helyez e tulajdonosi (részesedési) viszonyok átláthatóságára.

A nemzeti vagyont, annak értékét és változásait a tulajdonosi joggyakorló – aki a nemzeti vagyon felett az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességének gyakorlására jogosult – nyilvántartja. A nyilvántartási adatok – a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adatok kivételével – nyilvánosak.

A nemzeti vagyonról szóló törvény rögzíti a vagyonkezelői jog létrejöttének szabályait. Vagyonkezelési szerződés kizárólag a törvényben meghatározott személyi körrel köthető, vagy kivételes esetben törvényben kerülhet sor vagyonkezelő kijelölésére. A vagyonkezelői jog rendkívül széles körű, kvázi tulajdonosi jogkört jelent, amely gyakorlását célszerű állami és önkormányzati szereplők részére biztosítani a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás érdekében és a vagyon megőrzésének céljából.

A törvény előírja, hogy a nemzeti vagyon hasznosítására vonatkozó szerződés csak természetes személlyel vagy átlátható szervezettel köthető. Az átláthatósági előírásra hivatkozással kívánja teljesszűrésűen kirekeszteni a törvény az offshore cégeket a nemzeti vagyon hasznosításának köréből. Az átláthatóság további érvényesítését szolgálja, hogy meghatározza az átengedett nemzeti vagyon kezelésére vonatkozó, szerződésben rögzítendő kötelezettségeket: transzparens és ellenőrizhető tevékenység.

A hasznosítás a nemzeti vagyon bármely jogcímen történő átadása, ide nem értve a vagyonkezelésbe adást. Alapvető védelmet jelent a törvény azon rendelkezése, mely szerint a nemzeti vagyon hasznosítására vonatkozó szerződést a hasznosításba adó kártalanítás nélkül és azonnali hatállyal felmondhatja, ha a nemzeti vagyont hasznosító gazdálkodó szervezet a nemzeti vagyon hasznosítására vonatkozó szerződés megkötését követően beállott körülmény folytán már nem minősül átlátható szervezetnek. A tulajdonosi joggyakorló rendszeresen ellenőrzi a nemzeti vagyon használójának a nemzeti vagyonnal való gazdálkodását, megállapításairól értesíti a nemzeti vagyon használóját.

### **2.6.3. GAZDÁLKODÁS AZ ÁLLAMI VAGYONNAL**

Az állam tulajdonában álló vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlás módjára vonatkozó előírásokat, valamint e vagyonnal való gazdálkodás szabályait az állami vagyonról szóló törvény rögzíti, amely az államháztartás központi szintjéhez kapcsolódó vagyonelemekkel történő gazdálkodás jogi szabályozásának az alapját képezi.

Az állami vagyon terjedelmét a közfeladatokkal arányba kell állítani. Alapvető cél, hogy hosszabb távon tartósan az állam tulajdonában azok a vagyonelemek maradjanak, amelyek tekintetében a vagyon értékének a megőrzése, a vagyon természete, vagy nyomós gazdaságpolitikai érdek, szempont az állami tulajdonban tartást indokolja.

Az állami vagyon a rendeltetésétől függően kincstári vagyon, illetve üzleti vagyon lehet.

**Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlás és vagyonkezelés feladata:**

- az állami vagyon rendeltetésének megfelelő – az állami feladatok ellátásához, a társadalmi szükségletek kielégítéséhez, valamint a Kormány gazdaságpolitikája megvalósításának elősegítéséhez szükséges, egységes elveken alapuló, önálló ágazatként megjelenő – hatékony, költségtakarékos, értékmegőrző, értéknövelő felhasználásának biztosítása (közvetlen felhasználás);
- az állami vagyon közvetett hasznosítása (beleértve a vagyoni kör változását eredményező értékesítést);
- az állami vagyon gyarapítása (ideértve a vagyoni kör bővítését is).

Az állami vagyon felügyeletéért, az állami vagyonnal való gazdálkodás szabályozásáért a nemzeti vagyon felügyeletéért felelős tárca nélküli miniszter a felelős, feladatait a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. közreműködésével látja el. Az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter felel továbbá a fejlesztési banki eszközökkel megvalósuló fejlesztésekért, feladatait a Magyar Fejlesztési Bank Zrt. közreműködésével látja el. Az állami vagyont az Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. maga kezeli, illetve szerződés – így különösen bérlet, haszonbérlet, megbízás – alapján központi költségvetési szervnek, természetes vagy jogi személynek, illetőleg jogi személyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezetnek hasznosításra átengedi.

**Az állami vagyon hasznosítására kötött szerződések** elsődleges célja az állami vagyon hatékony működtetése, állagának védelme, értékének megőrzése, illetve gyarapítása, az állami és közfeladatok ellátásának elősegítése. Az állami vagyon hasznosítására irányuló szerződést írásba kell foglalni. Az állami vagyon használatát biztosító szerződés nyilvános, kivételesen, indokolt esetben pedig zártkörű versenyeztetés útján köthető.

A Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. **az állami vagyon elidegenítése** előtt köteles megvizsgálni, hogy az adott vagyontárgyra szüksége van-e valamely központi költségvetési szervnek állami feladatai ellátásához. Az értékesítést végzőnek a vagyon tulajdonjogának átruházását – ha törvény vagy annak felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet kivételt nem tesz – versenyeztetéssel kell megkísérelnie. A pályázat nyilvános<sup>22</sup> vagy zártkörű<sup>23</sup> lehet. Zártkörű pályázat kiírására csak kivételesen kerülhet sor.

A központi költségvetési szervek a működésükhöz már nem szükséges vagyon (pl. tárgyi eszközök, készletek), értékesítésére – az ingatlanok kivételével – önállóan jogosultak, amennyiben azok értéke az éves költségvetési törvényben meghatározott értékhatárt<sup>24</sup> nem haladja meg.

Állami vagyon tulajdonjogát **ingyenesen átruházni** csak törvényi rendelkezés alapján lehet. A törvény egyes vagyontárgyak körében maga ad felhatalmazást az ingyenes átruházásra.<sup>25</sup>

Az állami vagyon kezelőjét, használóját megillető jogok gyakorlását, annak szabályszerűségét, célszerűségét a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. ellenőrzi.

Az önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás fontosabb szabályait a 4. fejezetben mutatjuk be.

<sup>22</sup> Nyilvános a pályázat, ha az ajánlattevők köre előre meg nem határozható, illetve ha a meghatározott ajánlattevői körbe tartozók száma nem ismert.

<sup>23</sup> Ha a kiíró – megfelelő határidők kitűzésével – az érdekelteket kizárólag közvetlenül hívja fel ajánlattételre, a pályázat zártkörű pályázatnak minősül.

<sup>24</sup> A 2020. évi központi költségvetési törvény szerinti értékhatár 25 millió Ft.

<sup>25</sup> Ezek például nemzetközi kötelezettségeink teljesítését, katasztrófák elhárítását, kárenyhítést, önkormányzati feladatok végrehajtásának segítségét, közhasznú szervezet feladatainak ellátását vagy bírósági ítélet végrehajtását szolgálják.

## 2.7. A KINCSTÁRI RENDSZER ÉS AZ ÁLLAMADÓSSÁG KEZELÉSE

### 2.7.1. A KINCSTÁRI RENDSZER

A Magyar Államkincstár jogi személyiséggel rendelkező országos hatáskörű, központi költségvetési szerv, amely az államháztartásért felelős miniszter szakmai irányítása alatt áll. Vezetője az elnök. Az elnököt elnökhelyettesek segítik. A Magyar Államkincstár területi szervei megyei struktúrában látják el a feladataikat.

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 Magyar Államkincstár kizárólagos joggal rendelkezik.

A kincstári körbe tartozók saját bankszámlákkal és azon nyilvántartott pénzeszközökkel nem rendelkeznek, előirányzat-felhasználási keretekkel gazdálkodnak. A kincstári körön belül fizetési műveletek a kincstári egységes számla pénzállományát nem érintik, mivel e tranzakciókat az egyes kincstári körbe tartozók előirányzat-felhasználási keretei közötti átvezetéssel bonyolítják le. A kincstári körön kívül eső szervezetekkel kapcsolatos fizetési műveletek esetében azonban tényleges a pénzmozgás.

A Magyar Államkincstár nettó finanszírozást végez, melynek eredményeként jelentős államháztartási megtakarítás keletkezik, és hatékonyabbá válik a készpénzgazdálkodás. Az államháztartási bevételek célszerű elosztására törekedve centralizált és teljesítést követő. Jogszabályi előírásoknak nem megfelelő kiadási tételeket nem teljesíthet. **A nettó finanszírozási rendszer lényege**, hogy az így finanszírozott intézmények részére járó támogatásokból mint bevételekből levonásra kerülnek az általuk az állam felé teljesítendő kötelezettségek mint kiadások. A nettó finanszírozási rendszer megszüntette annak lehetőségét, hogy a finanszírozott intézmények az adóhatósággal, a társadalombiztosítási alapokkal szemben tartozásokat halmozzanak fel, ami jelentős megtakarítást eredményezett az államháztartásban.

**A Magyar Államkincstár – igazoló hatósági feladatkörében** – a közvetlen pénzügyi kapcsolattartó az Európai Bizottsággal, amely felé elszámolási kötelezettséggel tartozik a beérkezett és továbbutalt uniós fejlesztési források felhasználásáért. Az igazoló hatóság biztosítja az egyes operatív programokra vonatkozóan a szabálytalan felhasználásból adódóan a kedvezményezettekől beszédett, adminisztratív hibák, valamint a program megvalósítása során bekövetkezett szabálytalanságok következtében szükségessé váló pénzügyi korrekciók Európai Bizottság felé történő végrehajtását és elszámolását. Az Európai Bizottsággal történő elszámolások számszaki pontosságát és jogszabályi megfelelőségét saját hatáskörben végzett ellenőrzésekkel támasztja alá.

#### **A Magyar Államkincstár feladatai:**

- 1) Az államháztartási feladatok körében:
  - a. vezeti a központi költségvetés előirányzat nyilvántartási rendszerét, előirányzati fedezetvizsgálatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb ellenőrzési feladatokat lát el;
  - b. közreműködik az államháztartás alrendszereinek finanszírozásában;
  - c. számlavezetési és pénzforgalom-lebonyolítási feladatokat lát el;

- d. likviditáskezelést végez;
  - e. befektetési szolgáltatást, valamint kiegészítő szolgáltatást nyújt az állam által kibocsátott hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok tekintetében;
  - f. működteti a központosított illetményszámfejtés rendszerét;
  - g. beszámolási és könyvviteli feladatokat lát el a központi kezelésű előirányzatok tekintetében;
  - h. ellenőrzéseket végez az államháztartás pénzeszközeivel és a nemzeti vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás, a beszámolási és adatszolgáltatási kötelezettségek szabályszerű teljesítésének biztosítása érdekében;
  - i. ellátja az államháztartás információs rendszerének részét képező elektronikus adatszolgáltató rendszerrel kapcsolatos feladatokat;
  - j. összehangolja az államháztartás információs rendszerének fejlesztésével kapcsolatos feladatokat;
  - k. végzi a zárszámadás előkészítésével kapcsolatos ügyviteli, nyilvántartási, információgyűjtési és szolgáltatási feladatokat;
  - l. ellátja a kezelésében lévő adatok tekintetében a közérdekű adatok igénylésével összefüggő feladatokat,
  - m. vezeti a költségvetési szervek törzskönyvi nyilvántartását.
- 2) A pénzbeli és egyéb ellátások körében a nyugellátásokkal, a fogyatékosági támogatással, a vakok személyi járadékával és a bányászati keresetkiegészítéssel, az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásaival, a baleseti táppénzzel és az utazási költségtérítéssel, a pénzbeli és természetbeni szociális és gyermekvédelmi ellátásokkal, a nagycsaládosok által igénybe vehető gázdíjkedvezménnyel kapcsolatos folyósítási, elszámolási, felügyeleti, ellenőrzési, iratkezelési stb. feladatokat lát el.
- 3) A mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatásokkal összefüggésben kifizető ügynökségként, mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szervként, agrárkérenyhítési szervként, Nemzeti Felhasználó Nyilvántartó Testületként és a tagállami ISAMM koordinátorként jár el, működteti és fejleszti az Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszert.

## 2.7.2. AZ ÁLLAMADÓSSÁG-KEZELÉS ALAPJAI

Az államadósság-kezelés jogi alapját több jogforrás alkotja, melyek közül kiemelkedő a **stabilitási törvény** és az **államháztartási törvény**. Az adósságszolgálattal kapcsolatos bevételeket és kiadásokat a központi költségvetésről szóló törvények tartalmazzák. E törvényi rendelkezések egyfelől meghatározzák az államadósság fogalmát, illetve keletkezésének és finanszírozásának szabályait, másfelől az e tevékenység végzésére jogosult és egyben köteles közigazgatási és szervezeti szereplőket szabályozzák. A felhalmozódott államadósságot a kincstári rendszer másik szervezeti pillére, az Államadósság Kezelő Központ Zrt. kezeli. Az Államadósság Kezelő Központ Zrt. jogállásáról, feladatairól részletesen a stabilitási törvény rendelkezik. Az Államadósság Kezelő Központ Zrt. kizárólagos állami tulajdonban lévő egyszemélyes részvénytársaságként működik, felette a tulajdonosi jogokat az államháztartásért felelős miniszter gyakorolja.

**Az államadósság-kezelés legfontosabb stratégiai törekvése** az államadósság és a költségvetési hiány hosszú távon alacsony költségek és elfogadható kockázatok melletti finanszírozása. Az optimális költség-kockázat összetétel elérése érdekében az Államadósság Kezelő Központ Zrt. az állam adósságösszetételére vonatkozóan benchmarkokat (teljesítménymutatókat) határoz meg.

Ezek az államadósság forint–deviza szerkezetét, a devizaadósság devizaösszetételét (100% euró), a forint- és a devizaadósság fix–változó kamatozás szerinti arányát, és a forintadósság durációját (hátralévő átlagos futamidő, ami általában 2-3 év) határozzák meg. Az alacsony költségszinten történő finanszírozás érdekében az Államadósság Kezelő Központ Zrt. egyszerű, nyilvános kibocsátási politika, valamint átlátható és likvid másodpiac kialakítására törekszik, mely utóbbi a finanszírozási kockázat csökkentésének hatékony módszere.

**Az Államadósság Kezelő Központ Zrt. feladatkörei:**

- az államadósság-kezelési stratégia kidolgozása;
- az állami költségvetés fizetőképességének fenntartása;
- az államadósság és az államháztartási hiány finanszírozása;
- az állam átmenetileg szabad pénzeszközeinek kezelése.

Az államháztartás akkor deficit (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 restriktív mint válságkezelési eszköz önmagában elégtelen. Megoldás lehet a folyó tervezett bevételek áttekintése, újabb bevételi lehetőségek feltárása. A lehetőségek közé tartozhat a tervezett kiadások zárolása, csökkentése vagy törlése.

Ha a belső tartalékok felkutatásával, a bevételek növelésével, illetve a közkiadások szűkítésével a közfeladatok nullaszaldós szinten nem finanszírozhatók, vagyis pénzügyi deficit áll elő, akkor a költségvetés finanszírozására idegen (külföldi és hazai befektetők) forrás igénybevételére van szükség, ennek lebonyolítása az Államadósság Kezelő Központ Zrt. feladata. Ez a forrás lehet hazai hitel, pénzügyi műveletekből, értékpapír-eladásból, illetve kötvény kibocsátásából származó forrás. Lehet ugyanez külföldi forrás, más államtól vagy pénzügyintézetektől felvett hitel, értékpapír, kötvény stb., amely nem forintban, hanem devizában keletkezik. Devizaalapú (denomináció) állam-papír tulajdonosa lehet külföldi, de akár hazai lakossági, vállalati ügyfél is. A devizakitettséget az árfolyam ingadozása miatt kockázati tényezőket rejt magában.<sup>26</sup>

Elsődleges cél tehát az államháztartási hiány csökkentése annak érdekében, hogy a pénzpiacról szükségszerűen felveendő forrás minél kisebb legyen, és ezáltal csak kis mértékben nőjön az adósság.

Másodlagos cél a hazai finanszírozás részarányának növelése a külföldi függőségünk csökkentése érdekében.

Harmadlagos cél és feladat a mindenkori költségvetési törvényekben megjelenő adósságszolgálat kiadási előirányzatainak csökkentése a kamatkidadások és járulékos költségek csökkentése révén. Ennek egyik fontos feltétele az infláció alacsony szinten tartása.

---

<sup>26</sup> Bővebben az államadósság kezeléssel: Lentner Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*, NKTK, 2013, VIII. fejezet.



### 3. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS KÖZPONTI SZINTJE

#### 3.1. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS KÖZPONTI ALRENDSZERE<sup>27</sup>

Az államháztartás mindkét alrendszerében a gazdálkodás alapja a költségvetés. A központi költségvetés Magyarországon 2010 óta jelenti a hagyományos kormányzati költségvetést, illetve az alá centralizált tb-alapokat és elkülönített állami pénzalapokat. A költségvetés a költségvetési évben pénzforgalmilag teljesülő költségvetési bevételek és költségvetési kiadások előirányzott összegét tartalmazza (bevételi előirányzatok és kiadási előirányzatok), a bevételek és kiadások mérlegszerű (egymással szembeni) beállítása révén. A költségvetés alapján történő gazdálkodás – ahogy a megfogalmazásból is kitűnik – a pénzforgalmi szemlélet elvén alapul az államháztartásban. Ez azt jelenti, hogy a költségvetési bevételként különböző jogcímenek pénzeszköz növekedésével járó tranzakciókat, míg költségvetési kiadásként jellemzően pénzeszköz csökkenésével járó ráfordításokat lehet a költségvetésben előirányzatként tervezni. A bevételi előirányzatok azok teljesítésének kötelezettségét, míg a kiadási előirányzatok azok felhasználásának jogosultságát jelentik. A kiadási előirányzatok tehát nem jelentenek felhasználási kötelezettséget az előirányzott összegre, a kifizetések lehetséges maximumát, felső határát határozzák meg.

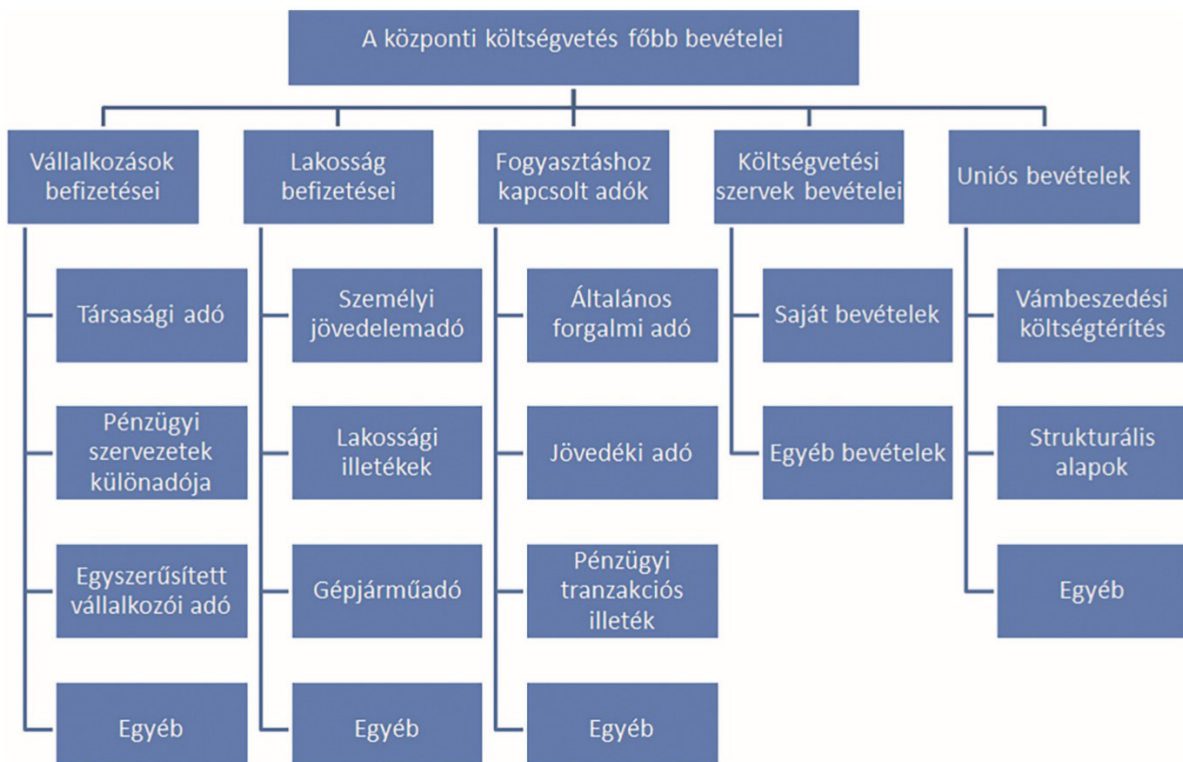
A költségvetési kiadások a költségvetésben megállapított (eredeti), vagy az év közben módosított kiadási előirányzatok mértékéig teljesíthetők. Az éves költségvetési törvény a központi költségvetés egyes kiadási előirányzatai esetében kivételesen lehetővé teszi azok előirányzat-módosítási kötelezettség nélkül történő túlteljesítését, emellett számos operatív elemet is tartalmaz.

#### 3.1.1. A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS BEVÉTELEI, KIADÁSAI ÉS TARTALÉKAI

##### 3.1.1.1. A központi költségvetés bevételei

Az államháztartás egészének legfontosabb, meghatározó részét az államháztartási törvény központi költségvetésként határozza meg, amelynek az összes – államháztartáson belüli pénzmozgásokat (halmozódásokat) is tartalmazó – bevételének döntő hányadát (70–75%-át) jelenleg is az adójellegű bevételek adják. A legnagyobb súlyt a termékek és szolgáltatások után fizetett adók (például általános forgalmi adó, jövedéki adó, regisztrációs adó, pénzügyi tranzakciós illeték) képviselik (kb. 40–42%). Szintén jelentősek a jövedelmek után fizetett adók (például személyi jövedelemadó, társasági adó, pénzügyi szervezetek különadója) aránya (kb. 30%). Elenyésző a más adókból (például ökoadó, játékadó), illetve a vagyonszerzési illetekekből (például öröklési illeték, ajándékozási illeték) származó bevételek súlya.

<sup>27</sup> A magyar központi közigazgatási térben új elem a lokális kormányzati szervek – kormányhivatalok, járási hivatalok – létrejötte, amelyek tárgyalására az 5.3. fejezetben térünk ki.



5. ábra: A központi költségvetés főbb bevételei

Viszonylag jelentős tételt képeznek (arányaiban kb. 10%) a központi költségvetési szervek saját bevételei, melyek különböző forrásokból származhatnak. Például díj- és szankciójellegű bevételek, szolgáltatások ellenértéke, áru- és készletértékesítés, az állami eszközök értékesítéséből származó bevételek (beleértve az állami vagyonról szóló törvény szerint a központi költségvetési szervet megillető és a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt., illetve megbízottja általi értékesítéséből származó értékesítési bevételt is stb.). Az egyes költségvetési években változó nagyságúak az állami vagyon hasznosításából származó bevételek (osztalékbevétel, koncessziós díj stb.), azonban általában nem érik el a bevételek 5%-át.

Az Európai Unió költségvetéséből származó, illetve az európai uniós tagsághoz kapcsolódóak azok a források, amelyek végső kedvezményezettje valamely központi költségvetési szerv, vagy amely forrás felhasználásának tekintetében valamely központi költségvetési szerv tényleges döntési jogkörrel bír. Ebből a körből évről évre egyre több bevétel származik (ma már arányaiban eléri a bevételek 7%-át). A többi bevétel az államháztartás egyéb befizetéseiből, illetve egyéb forrásokból (például uniós elszámolások, örökség) származik. Ilyen lehet a központi költségvetési alrendszerbe tartozó szervek részére, illetve az általuk ellátott feladatok támogatására pénzben beérkezett segélyekből és adományokból származó bevétel.

### 3.1.1.2. A központi költségvetés kiadásai

A központi költségvetésben kiadást előíranyozni lehet:

- a központi költségvetési szervek feladatainak ellátására;
- az állam európai uniós tagságból származó és más nemzetközi jogszabályi és szerződéses kötelezettségeinek teljesítésére;

- az államháztartás más alrendszere; továbbá
- az államháztartáson kívüli természetes személy, jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet részére.

#### **A központi költségvetés kiadásainak fő kategóriáit az alábbi kiadáscsoportok képezik:**

- a költségvetési szervek kiadásai, ezen belül:
  - közhatalmi-közigazgatási kiadások (az állami szerveknél, valamint az állam központi, illetve területi közigazgatási szerveinél felmerülő kiadások);
  - közszolgáltatási kiadások (a központi költségvetési szervként működő állami intézmények – például egyetemek, főiskolák, egészségügyi országos intézetek – kiadásai);
  - beruházások kiadásai;
- támogatások, melyek az államháztartás rendszerén kívülre irányulnak (például lakástámogatások, szociálpolitikai menetidj, családtámogatások, szociális támogatások, politikai pártok vagy a nonprofit szervezetek támogatása);
  - transzferek, azaz más államháztartási alrendszer – így különösen a helyi önkormányzati alrendszer – támogatása;
  - adósságszolgálat;
  - egyéb kiadások (például állami kezesség érvényesítése);
  - EU társfinanszírozás, illetve hozzájárulás az EU költségvetéséhez;
  - tartalékok.

A legnagyobb kiadási tételt jelenleg a költségvetési szervek közhatalmi és közszolgáltatási kiadásai, valamint a szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok kiadásai jelentik (kb. 20-20%). A tb-alapok és az önkormányzatoknak juttatott források jelentős tételek (kb. 9 és 10%, azaz összesen 19%).

#### *3.1.1.3. A központi költségvetés tartalékai*

A központi költségvetésről szóló törvényben **rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalékot** kell képezni az év közben meghozott kormányzati döntésekből következő feladatok finanszírozására és az előirányzott, de elháríthatatlan ok miatt elmaradó költségvetési bevételek pótlására. A rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalék előirányzata nem lehet több a központi költségvetésről szóló törvény kiadási főösszegének 2%-ánál, és nem lehet kevesebb 0,5%-ánál. A rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalék terhére – az éves hatást tekintve – annak legfeljebb 40%-os mértékéig vállalható kötelezettség az első félévben. Ennél nagyobb kötelezettségvállaláshoz az Országgyűlés jóváhagyása szükséges.

A **céltartalék** olyan, a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott kiadási előirányzat, amely évközi kormányzati intézkedés fedezetéül szolgál, és amelynek célját és rendeltetését egyidejűleg meghatározták, azonban az előirányzat felhasználásának fejezet, cím, alcím szerinti megoszlása a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásakor még nem ismert.

A központi költségvetésről szóló törvényben **fejezeti stabilitási tartalékot** kell képezni a fejezet irányító szerv érdekkörében felmerülő okból a központi költségvetésről szóló törvényben nem szerepeltetett új feladatok, valamint az abban szerepeltetett feladatok bővítése előirányzati fedezetének biztosítására, valamint a fegyelmezett és hatékony gazdálkodás ösztönzésére. A fejezeti stabilitási tartalék felhasználásának szabályait a Kormány rendeletben állapítja meg.

Ha a központi költségvetésről szóló törvény – ide nem értve a fejezeti általános tartalékot – az egyes költségvetési fejezetek költségvetésében fejezeti kezelésű előirányzatként tervezett tartalék

létrehozásáról rendelkezik, a törvényben meg kell határozni a tartalék célját, felhasználásának módját és feltételeit.

A költségvetési törvényben meghatározott, illetve az Európai Unió módszertana szerint számított hiány tartása érdekében az éves költségvetési törvények úgynevezett **Országvédelmi Alap** előirányzatot is tartalmaznak, melyek biztonsági tartalékként szolgálnak, amennyiben a makrogazdasági folyamatokból levezetve kevesebb bevétel folyna be, és így a hiánycél veszélybe kerülne. A központi költségvetésről szóló törvény eltérő rendelkezése hiányában a tartalékok felhasználásáról a Kormány egyedi határozatban rendelkezik.

### 3.1.2. A KÖLTSÉGVETÉSI CIKLUS

A költségvetési törvény előkészítésének, elfogadásának és végrehajtásának folyamata, az úgynevezett **költségvetési ciklus négy fázisra** tagolódik:

- a döntés-előkészítő szakasz, amely a költségvetési évet megelőző évben zajlik le;
- a döntési szakasz, amely normál esetben szintén a költségvetési évet megelőző év produktuma;
- a döntésvégrehajtási szakasz, amelynek időtartama egybeesik a költségvetési évvel;
- a döntésvégrehajtás ellenőrzésének szakasza, amelynek ideje a költségvetési évet követő esztendőre tevődik.



6. ábra: A költségvetési ciklus

Forrás: készítette Dr. Nagylaki Csilla a tananyag 2020. évi hatályosításához

A **döntés-előkészítő** szakaszban az államháztartásért felelős miniszter kidolgozza és a kormányzati portálon közzéteszi a központi költségvetési tervezés részletes ütemtervét, kereteit, tartalmi követelményeit. A fejezetet irányító szervek a közzétett tájékoztatóban rögzített elvek és

paraméterek alapján elkészítik összevont költségvetési tervüket, és ezt követően megküldik az államháztartásért felelős miniszter részére, majd az államháztartásért felelős miniszter egyeztető értekezleteket tart, melyekre külön ütemezés szerint meghívja a fejezetek képviselőit. Az egyeztető tárgyalások lezárása után az államháztartásért felelős minisztérium megszerkeszti a költségvetés-tervezetét. A Kormány átadja a költségvetési törvényjavaslat tervezetét a Költségvetési Tanácsnak, a fejezetek pedig megküldik a fejezeti szöveges indokolásukat. Ezek után a Kormány benyújtja a költségvetési törvényjavaslatot az Országgyűlésnek.

A Kormány a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatot a stabilitási törvény által meghatározott eljárás szerint egyezteteti a Költségvetési Tanáccsal (ezt az egyeztetési eljárást a Költségvetési Tanács tevékenységének bemutatásánál már ismertettük a 2. fejezetben). Emellett az Állami Számvevőszék – az ÁSZ-törvény alapján meghatározott – feladata, hogy ellenőrzi az államháztartás gazdálkodását, ennek keretében a központi költségvetési törvényjavaslat megalapozottságát, a bevételi előirányzatok teljesíthetőségét, emellett elemzéseket, tanulmányokat készíthet és ezek rendelkezésre bocsátásával segíti a Költségvetési Tanácsot a feladatai ellátásában. Az államháztartási törvényben foglaltak szerint az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatot az Állami Számvevőszék és a Költségvetési Tanács véleményével együtt tárgyalja meg.

A Kormány a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat szerkezetéhez igazodó részletező táblázatokat és ezek szöveges indoklásait, valamint a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatban foglaltak megalapozásához szükséges törvénymódosításokat tartalmazó törvényjavaslatot a központi költségvetésről szóló törvényjavaslattal egyidejűleg nyújtja be az Országgyűlésnek.

A **döntési szakaszban** az Országgyűlés a központi költségvetés bevételeit és kiadásait fejezetenként – a Hárszabályban megállapított eljárásrendnek megfelelően – tárgyalja. A költségvetési törvényjavaslatot az Országgyűlés az Állami Számvevőszék és a Költségvetési Tanács véleményével együtt tárgyalja meg. A döntési szakaszban az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat tárgyalását különleges eljárás során, speciális szabályok alapján végzi. Az eljárásban döntő szerepet kap az Országgyűlés költségvetéssel foglalkozó bizottsága, amely egyben – ebben az esetben – törvényalkotási bizottság is. A zárószavazást a Költségvetési Tanács egyetértése után lehet megtartani. A döntési szakasz lezárásaképpen az Országgyűlés szavaz a költségvetéséről, és megalkotja a költségvetési törvényt.

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.

A **döntésvégrehajtási szakaszban** a költségvetési törvény végrehajtásáért való fő felelősség a Kormányt terheli. Az Országgyűlés a költségvetési törvénnyel hatalmazza fel a Kormányt a költségvetésben előírt bevételek beszedésére és a kiadások teljesítésére. A költségvetés végrehajtásának szabályait az államháztartási törvény, valamint az államháztartási törvény végrehajtási rendletének vonatkozó jogszabályhelyei tartalmazzák. A költségvetés végrehajtása során, annak első lépéseként, a fejezetgazda az államháztartási törvény végrehajtási rendletében meghatározottak szerint megállapítja a fejezetbe sorolt központi költségvetési szervek és feladatok (fejezeti kezelésű előirányzatok) költségvetési előirányzatait, és meghatározza a felügyelete alá tartozó központi költségvetési szerv költségvetésének elkészítéséhez szükséges további keretszámokat, szempontokat. A költségvetési irányszámoktól való eltérés nem ajánlatos, ám az eltérés gyakori jelenség, amely csak a törvényben vagy rendeletben meghatározottak szerint történhet.

A költségvetési évben a költségvetési szervek (a fejezeti kezelésű előirányzatok tekintetében a fejezetet irányító szerv, általában az adott minisztérium) teljesítik a bevételi és kiadási előirányzatokat. Az év során a jogszabályok által meghatározott rendben és jogosultságok alapján mód van az előirányzatok átcsoportosítására, módosítására, a bevételi előirányzatok elmaradása esetén pedig egyes kiadási előirányzatok zárolására, csökkentésére vagy törlésére.

A **döntésvégrehajtás ellenőrzésének szakaszában**, a költségvetési év lezárulását követően a Kormány a központi költségvetés végrehajtásáról a számviteli jogszabályok szerinti éves költségvetési beszámolót és az éves költségvetési beszámolók alapján az elfogadott költségvetéssel összehasonlítható módon, az év utolsó napján érvényes szervezeti, besorolási rendnek megfelelő záró számadást (zárszámadás) készít. A zárszámadás ellenőrzését – annak elfogadását megelőzően – az Állami Számvevőszék végzi<sup>28</sup>, majd a zárszámadásról szóló törvényjavaslatot a Kormány terjeszti az Országgyűlés elé. A zárszámadási törvényjavaslatot az Országgyűlés elé történő terjesztést megelőzően két hónappal be kell nyújtani az Állami Számvevőszéknek. A törvényjavaslatot az Országgyűlés az Állami Számvevőszék jelentésével együtt tárgyalja meg. E fázis lezárásaképpen az Országgyűlés a központi költségvetés végrehajtásáról törvényt alkot.

A **központi költségvetés végrehajtásáról készített zárszámadás ellenőrzése során az Állami Számvevőszék** a törvényjavaslatot – az elfogadást megelőzően – behatóan megvizsgálja. Az Állami Számvevőszék tevékenységében és a közpénzek felhasználásának nyomon követésében egyaránt jelentős hangsúlyt kap a költségvetés végrehajtásának ellenőrzése. A központi költségvetés végrehajtásának ellenőrzése a jogszabály alapján kiterjed még:

- a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai költségvetésének végrehajtásáról készített zárszámadásra;
- a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak a pénzügyi beszámolójára;
- az elkülönített állami pénzalapok költségvetésének végrehajtásáról készített zárszámadásra is.

### 3.2. A TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁS PÉNZÜGYI ALAPJAI<sup>29</sup>

A **társadalombiztosítás a társadalom közös kockázatvállalásán alapuló kötelező biztosítási rendszere**. A kötelező társadalombiztosítási rendszerben a biztosítási elv, a társadalmi szolidaritás és a tulajdonhoz fűződő jogok alkotmányos keretek közötti korlátozása együttesen érvényesül. Hasonlóan a többi (bár más elveken nyugvó) biztosítási szisztémához, a társadalombiztosítás is kockázatközösséget hoz létre, amely azonban – szemben a magánbiztosítási rendszerekkel – a társadalom egészére kiterjed. E kötelező társadalmi kockázatközösség ugyanis a biztosítottak oldalán felölel valamennyi állampolgárt, továbbá – meghatározott törvényi követelmények teljesítése esetén – a Magyarország területén tartózkodó más természetes személyeket is.

A társadalombiztosítási jogviszony – mint járulékos jogviszony – az annak alapjául szolgáló jogviszonnyal (például munkajogviszony, közszolgálati jogviszony, közalkalmazotti jogviszony stb.) egyidejűleg és a törvény erejénél fogva jön létre. Az alapjogviszony létrejöttkor a járulékos társadalombiztosítási jogviszonyból eredő kötelezettségek és jogosultságok automatikusan megnyílnak.

<sup>28</sup> Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 5. § (7) bekezdése.

<sup>29</sup> A tb-alapok közpénzügyi vonatkozásairól, jogi szabályozásáról, alapelveiről még részletesebben a Pénzügyi és költségvetési igazgatás című jegyzetben, illetve Novoszáth Péter: *A társadalombiztosítás pénzügyei* (NKTK, 2014) című könyvében olvashatnak.

A társadalombiztosítási jogviszony kiterjed:

- a biztosítottak a társadalombiztosítás rendszerében való részvételi kötelezettségére és jogosultságára;
- a foglalkoztatók – közteherviselés elvén nyugvó – fizetési kötelezettségére (járulék- és hozzájárulás-fizetési kötelezettség);
- a biztosítottak – közteherviselés elvén nyugvó – fizetési kötelezettségére (járulékfizetési kötelezettség);
- a biztosítottaknak a társadalombiztosítás ellátásaira való jogosultságára (e jogosultságot a biztosított fizetési kötelezettségének teljesítése alapozza meg).

A társadalombiztosítási rendszer működtetése és fejlesztése – nyilvánvalóan a nemzetgazdasági lehetőségek korlátain belül – állami feladat.

A társadalombiztosítás pénzügyi alapjai finanszírozzák és látják el a társadalombiztosítás törvényben meghatározott, kötelező feladatait. A társadalombiztosítás a központi alrendszeren belül működik, de relatíve önálló, ugyanis a társadalombiztosítás irányítását, működését, hatásköri és eljárási szabályait, bevételeinek és kiadásainak körét, gazdálkodását, a központi alrendszeren belüli és az államháztartás önkormányzati alrendszerrel való kapcsolatát az államháztartási törvény és külön törvények szabályozzák. A központi költségvetésében a nyugdíj- és egészségbiztosítási alapok költségvetése a költségvetésen belül, de külön **fejezetként, elkülönítetten** kerül jóváhagyásra.

A társadalombiztosítás mindkét pénzügyi alapjának bevételei a jövedelemtulajdonosoktól, a foglalkoztatók (vállalkozások) és a biztosítottak (lakosság) befizetéseiből (szociális hozzájárulási adó, járulékok, hozzájárulások), illetve költségvetési hozzájárulásokból származnak. A kiadások között a Nyugdíjbiztosítási Alap esetén csak pénzbeli juttatások (nyugdíjak) és igazgatási költségek szerepelnek. Az Egészségbiztosítási Alapból folyósítanak pénzbeli ellátásokat (például táppénz, gyermekgondozási díj), de a legnagyobb súlyú kiadásokat az egészségügyi ellátás szolgáltatásainak (gyógyító, megelőző ellátások) költségei, illetve az ártámogatások (gyógyszerek és gyógyászati segédeszközök ártámogatása) jelentik. A jelenlegi nyugdíjrendszer egyrészt a felosztó-kirovó állami rendszerből, másrészt az öngondoskodást biztosító önkéntes nyugdíjrendszerből áll. 2010–2011-ben a kötelező befizetésekre épülő magánnyugdíj-pénztári rendszer döntő mértékben megszűnt. A magánpénztárak által felhalmozott bevétel-tömeg gazdaságdinamizáló szerepet csak mérsékelten töltött be, másrészt a magánpénztárakhoz befizetett járuléktömeg az állami nyugdíjalap hiányát folyamatosan növelte, általa az államháztartás pénzügyi pozíciói folyamatosan destabilizálódtak.

A Nyugdíjbiztosítási Alap és az Egészségbiztosítási Alap **kezelése**, továbbá a társadalombiztosítás igazgatási szerveinek irányítása **állami feladat**. Az Egészségbiztosítási Alap irányításával kapcsolatos feladatokat az egészségbiztosításért felelős miniszter látja el a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő, mint jogszabályban kijelölt kezelő szerv, közreműködésével. A Nyugdíjbiztosítási Alap kezelő szerve a Magyar Államkincstár. A közvetlen ügyfélkapcsolattal járó ügyfélszolgálati feladatokban (például táppénz, gyed, nyugdíj stb. igénylése) a fővárosi és megyei kormányhivatalok is részt vesznek.

A társadalombiztosítási alapok nemcsak a bevételek és kiadások kezelésére szolgálnak, hanem **vagyontömeget** is alkotnak. Ennek egyik része a működési vagyon (irodaépületek, jóléti ingatlanok), másik része az úgynevezett ellátások fedezetére szolgáló vagyon. A tulajdonosi joggyakorló a **működési vagyon** esetében az alapot kezelő szerv vezetője, az **ellátási vagyon** esetében az alapot kezelő szervet irányító miniszter.

### 3.3. AZ ELKÜLÖNÍTETT ÁLLAMI PÉNZALAPOK

Az elkülönített állami pénzalapok az államháztartás központi alrendszerén belül működnek, ami a rendszer hatékonyságát és átláthatóságát biztosítja. Elkülönített állami pénzalapot adott közfeladat részben államháztartáson kívüli forrásból történő ellátásának biztosítása céljából törvény hozhat létre. Az elkülönített állami pénzalapok a közfeladat ellátása során az állam nevében beszédendő költségvetési bevételek és teljesítendő költségvetési kiadások alapszerű elszámolására szolgálnak.

Elkülönített állami pénzalapot **csak törvény hozhat létre**, amelyben meg kell határozni:

- az elkülönített állami pénzalap rendeltetését,
- az elkülönített állami pénzalap bevételi forrásait,
- az elkülönített állami pénzalap terhére teljesíthető kiadások körét, valamint
- az elkülönített állami pénzalap tekintetében rendelkezésre feljogosított, az elkülönített állami pénzalap pénzeszközeinek felhasználásáért felelős minisztert, illetve testületet.

Az elkülönített állami pénzalap létrehozásának további fontos feltétele, hogy az elkülönített állami pénzalap célja szerint meghatározott feladatok finanszírozásához részben államháztartáson kívülről származó – törvényben meghatározott – források (járulékok, hozzájárulások vagy egyéb befizetések formájában) legyenek közvetlenül hozzárendelhetők.

Az elkülönített állami pénzalap gazdálkodásáról az alappal rendelkező miniszter (testület) éves költségvetési beszámolót és mérleget készít. A beszámoló ellenőrzését az Állami Számvevőszék végzi. Az ellenőrzés eredményéről a Kormány a zárszámadás keretében tájékoztatja az Országgyűlést.

Az elkülönített állami pénzalappal való gazdálkodásra is igaz, hogy az elkülönített állami pénzalapból vállalkozási tevékenység nem folytatható, az elkülönített állami pénzalap előirányzatai terhére pénzkölcsön (hitel) nem vehető fel, garancia és kezesség nem vállalható, értékpapír nem vásárolható, váltó nem bocsátható ki és nem fogadható el, kötvény nem bocsátható ki, pénzügyi lízing- vagy faktoringügyletre irányuló vagy ilyet magában foglaló szerződés nem köthető.

A **jelenleg működő elkülönített állami pénzalapok** a következők:

- *a Nemzeti Foglalkoztatási Alap*: ellátja a foglalkoztatáshoz, a munkanélküliség-kezeléshez és a képzési rendszer fejlesztéséhez kapcsolódó pénzeszközök összevonásával és egységes kezelésével kapcsolatos feladatokat;
- *a Bethlen Gábor Alap*: rendeltetése a határon túli magyarság szülőföldjén való boldogulásának, Magyarországgal való kapcsolatai ápolásának és fejlesztésének, valamint a magyar nemzeti azonosságtudat erősítésének támogatása;
- *a Központi Nukleáris Pénzügyi Alap*: a radioaktív hulladékok végleges elhelyezésének, a kiegészítő üzemanyagok átmeneti tárolásának és a nukleáris üzemanyagciklus lezárásának, továbbá a nukleáris létesítmények leszerelésének finanszírozását biztosító alap;
- *a Nemzeti Kulturális Alap*: rendeltetése a nemzeti és egyetemes értékek létrehozásának, megőrzésének, valamint terjesztésének támogatása;
- *a Nemzeti Kutatási, Technológiai és Innovációs Alap*: rendeltetése a kutatás-fejlesztés és az innováció támogatása.



---

## 4. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS ÖNKORMÁNYZATI ALRENDSZERE

---

### 4.1. AZ ÖNKORMÁNYZATOK GAZDÁLKODÁSÁNAK JOGI-SZABÁLYOZÁSI KÖRNYEZETE

A magyar államháztartás másik alrendszere a helyi önkormányzati alrendszer, amely az államháztartás helyi szintje. A helyi önkormányzatok gazdasági önállóságának jogi alapjait – hasonlóan az önkormányzati autonómia többi eleméhez – az államok alkotmányai tartalmazzák. Az önkormányzati autonómia elengedhetetlen feltétele a gazdálkodási önállóság, amelynek legfontosabb garanciáit Magyarországon az Alaptörvény tartalmazza.

Az Alaptörvény 32. cikke szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében – az Alaptörvényben biztosított gazdálkodási önállóságához kapcsolódóan – a törvény keretei között:

- gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat;
- meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik;
- e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozási tevékenységet folytathat;
- dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről.

Az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése alapján a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja.

A települési önkormányzatok részei az állami közfeladat-végrehajtási rendszernek, de miközben feladataikat törvényi szintű szabályok határozzák meg, a végrehajtás módjában, a feladat ellátása szervezésének módjában és számos más kérdésben relatív gazdasági autonómiával rendelkeznek. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját kihirdető 1997. évi XV. törvény a helyi önkormányzatok terjedelméről a következőképpen rendelkezik (4. cikk): A közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. A feladatoknak más közigazgatási szervre történő átruházása a feladat természetétől és nagyságától, valamint hatékonysági és gazdasági követelményektől függ. Adódik tehát a Chartából, hogy ahol nem biztosított, nem oldható meg a településen történő közfeladat-ellátás, azt az állampolgárhoz legközelebb álló közigazgatási szervnél kell megvalósítani. Tehát a közös önkormányzati hivatalok létrehozása az európai önkormányzati elvekkel szinkronban áll.

Az ezredfordulót követően elsősorban az önkormányzati feladatellátás alulfinanszírozása, valamint a pénzügyi szabályozatlanság következtében pénzügyi instabilitás keletkezett. Az önkormányzati alrendszer 2002–2008-as időszakban kialakult adósságállományának konszolidálására 2011 és 2014 között került sor.<sup>30</sup> Így 2011-ben sor került a megyei önkormányzatok adósságállományának átvállalására, majd 2012–2014 között pedig a helyi, települési önkormányzatok adósságállományának rendezése is megtörtént. Ezzel az önkormányzatok a kigazdálkodhatatlan adósságállománytól

---

<sup>30</sup> Lásd: Lentner Csaba: *A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja*. In: Pénzügyi Szemle (ÁSZ), 2014, Vol. 59, No 3. 330–344.

megszabadultak. A helyi és területi **közigazgatási rendszer teljes megújítása** során az önkormányzati szervek által ellátott államigazgatási feladatok jelentős része átkerült a fővárosi, megyei kormányhivatalokhoz, továbbá egyes közszolgáltatást ellátó intézmények (iskolák, egyes szociális szakellátási intézmények és járóbeteg-szakellátást biztosító egészségügyi intézmények) fenntartása ugyancsak állami hatáskörbe került.

A feladat- és adósságcentralizáció hatására az önkormányzatok gazdálkodása kiegyensúlyozottabb lett, így indokolt, hogy a korábbi intézményfenntartói funkcióik megszűntével a **települési gazdasági fejlesztésében** töltsenek be meghatározó szerepet. A megyei önkormányzatok a területfejlesztésben töltenek be kulcsszerepet.

## 4.2. AZ ÖNKORMÁNYZATI GAZDÁLKODÁS, VAGYONPOLITIKA

### 4.2.1. AZ ÖNKORMÁNYZATI GAZDÁLKODÁS

A helyi önkormányzat – a megyei önkormányzat kivételével – és a nemzetiségi önkormányzat dönthet arról, hogy **fizetési számláját** egy belföldi hitelintézetnél vagy a Magyar Államkincstárnál vezeti. A számlavezető bank kiválasztását a képviselő-testület (közgyűlés) a hatályos közbeszerzés és pályázat eredményeként teheti meg.

A helyi önkormányzat **hitelfelvétele, kötvénykibocsátása** fedezetéül az önkormányzati törzsvagyton, a helyi önkormányzat általános működésének és ágazati feladatainak támogatása és a költségvetési támogatás nem használható fel. Felhasználható az európai uniós forrásból finanszírozott költségvetési támogatás az európai uniós forrásból finanszírozott költségvetési támogatás előfinanszírozása céljából felvett hitel, illetve a helyi önkormányzat általános működésének és ágazati feladatainak támogatása likvid hitel igénybevételére.

Az önkormányzatnak a tárgyévi költségvetési rendeletében szerepeltetett **adósságkeletkeztetési szándékáról az adósságot keletkeztető ügyletéhez** – kivéve a likvid, az adósságrendezési eljárás során a hitelezői egyezség megkötéséhez igénybe vett reorganizációs és a meglévő adósság visszafizetését célzó adósságmegújító hitelek – **kapcsolódó fejlesztési céljáról és az ügylet várható értékéről a Kormányt előzetesen tájékoztatnia kell.**<sup>31</sup>

A stabilitási törvény alapján bevezetett kormányzati hitelengedélyezés eredményeként kezelhetővé vált az önkormányzati pénzügyi státus. A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdése lehetővé teszi, hogy a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében külön törvény **az önkormányzatok kötelezettségvállalását feltételhez vagy a Kormány hozzájárulásához kösse.**



Ez a szabály az államháztartás helyi szintje működési vagy fejlesztési célú eladósodásának kíván gátat vetni. Az Alaptörvényben megfogalmazott szabály alapján korlátozhatóvá válik az önkormányzatoknak elsősorban a nyílt eladósodása (jellemzően kötvénykibocsátás).

A stabilitási törvény szerint az önkormányzat érvényesen kizárólag a **Kormány előzetes hozzájárulásával** vállalhat a Polgári Törvénykönyv szerinti kezességet és garanciát, valamint köthet adósságot keletkeztető ügyletet. A települési önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletet csak abban az esetben köthet, ha a hatályos helyi adó rendelete alapján a helyi iparüzési adót vagy a helyi adókról szóló törvény szerinti vagyoni típusú adók közül legalább az egyiket vagy a

<sup>31</sup> Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXIV. törvény 10. § (7) bek.

magánszemélyek kommunális adóját bevezette. E rendelkezést nem kell alkalmazni a települési önkormányzat olyan adósságot keletkeztető ügyletére, amelyhez nincs szükség a Kormány hozzájárulására, illetve amelynek célja meglévő adósság visszafizetése, ha annak összege nem haladja meg az adósság összegét.

A stabilitási törvény lehetővé teszi, hogy bizonyos hitelügyletek **a Kormány hozzájárulása nélkül** is létrejöhetnek. Például az önkormányzat által elnyert, európai uniós fejlesztési célú támogatások (2017. január 1-jétől a nem fejlesztési célú támogatások is) előfinanszírozásának biztosítására szolgáló hitelek nem tartoznak a hozzájáruláshoz kötött ügyletek körébe, mivel ezekben az esetekben a megelőlegező hitel fedezete az Európai Uniótól kapott támogatás. Ugyanígy nem szükséges hozzájárulás például az éven belüli működési célú hitelekhez (likvid hitel) sem, mivel nincsenek kihatással az államadósság év végi állományára, másrészt engedélyezésük túl nagy késedelmet okozna, ami az önkormányzati likviditást gyengítené.

A helyi önkormányzatok alapfeladata a lakosság részére biztosítani mindazokat az alapvető közszolgáltatásokat, amelyek a település életképességét, fennmaradását, fejlesztését biztosítják. **Az önkormányzatok részt vehetnek vállalkozásokban**, főleg azért, hogy a vállalkozás remélt hasznából teremtsék elő azokat a forrásokat, amelyek feltétlenül szükségesek feladataik ellátásához. Az önkormányzat vállalkozási szabadsága nem korlátlan, a vállalkozási tevékenység a helyi közösségi érdekekkel összhangban lehetséges. Garanciális szabályt jelent az, hogy az önkormányzat csak olyan vállalkozásban vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét. Ez lényegében azt jelenti, hogy az önkormányzat csak a vállalkozásba fektetett vagyონrészét veszítheti el a vállalkozás esetleges kudarca, csődje esetén, de nem felel többi vagyonával a bukás esetén sem.

#### 4.2.2. AZ ÖNKORMÁNYZATOK VAGYONGAZDÁLKODÁSA

A helyi önkormányzatok gazdasági önállóságának egyik feltétele, hogy feladataik ellátásához megfelelő vagyonnal rendelkezzenek. A vagyon fogalmába egyrészt ingatlanok (föld és épületek), másrészt ingók (mindaz, ami nem ingatlan, tehát különböző tárgyak, berendezések, gépek, felszerelések stb.) és vagyoni értékű jogok tartoznak (például bérleti jog). Az önkormányzatok vagyonuk meghatározó részét a rendszerváltozás időszakában a korábban egyeduralkodó állami tulajdon lebontásának folyamatában kapták meg. Természetesen az állami tulajdon egy részének az önkormányzatok tulajdonába való átadása nem öncélú folyamat volt, hanem jelentős részben a helyi önkormányzati közfeladat-ellátás anyagi és infrastrukturális alapjainak megteremtését célozta. A helyi önkormányzatok tulajdonhoz juttatása értelemszerűen a polgári jog szerinti tulajdonosi jogok (birtoklás joga, használat és a hasznok szedésének joga, valamint a rendelkezési jog) gyakorlására is feljogosította az önkormányzatokat. Ugyanakkor e tulajdonosi jogosultságok közül a rendelkezési jog polgári jog szerinti, tehát korlát nélküli biztosítása könnyen az önkormányzati tulajdon célhoz kötöttsége (azaz a közfeladat-ellátás anyagi és infrastrukturális alapjainak megteremtése) ellenében ható tényező lehetett volna.

Az Alaptörvény rögzíti, hogy **a helyi önkormányzat tulajdona nemzeti vagyon**.

A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit, az állam és a helyi önkormányzatok kizárólagos tulajdonának körét, a nemzeti vagyon feletti rendelkezési jog alapvető korlátait és feltételeit, valamint az állam és a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységeit a nemzeti vagyonról szóló törvény szabályozza.

A helyi önkormányzat vagyona **törzsvagyon** vagy **üzleti vagyon** lehet. A törzsvagyon közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálja. A törzsvagyonba tartozó vagyonelemek részben forgalomképtelenek, részben pedig korlátozottan forgalomképesek. A szabályozás célja annak megakadályozása, hogy az önkormányzatok a törzsvagyonba tartozó vagyonukat elpazarolják, és ezáltal a kötelező önkormányzati feladatok ellátását vagy hatáskör gyakorlását veszélyeztessék.

**Forgalomképtelen törzsvagyonnak** minősül, amit:

- a nemzeti vagyonról szóló törvény kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyonnak minősít, továbbá
- törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősít.

A helyi önkormányzat **kizárólagos tulajdonát** képező nemzeti vagyonba tartoznak:

- a helyi közutak és műtárgyaik;
- a helyi önkormányzat tulajdonában álló terek, parkok, közkertek;
- a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzetközi kereskedelmi repülőtér, a hozzá tartozó légiforgalmi távközlő, rádiónavigációs és fénytechnikai berendezésekkel és eszközökkel, továbbá a légiforgalmi irányító szolgálat elhelyezését szolgáló létesítményekkel együtt;
- a helyi önkormányzat tulajdonában álló – külön törvény rendelkezése alapján részére átadott – vizek, közcélú vízi létesítmények, ide nem értve a vízi közműveket.

**Nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak** minősül a nemzeti vagyonról szóló törvény mellékletben meghatározott, valamint törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében ekként meghatározott, a helyi önkormányzat tulajdonában álló vagyonelem.

A **forgalomképtelen törzsvagyon** körbe tartozó vagyonelemek nem idegeníthetők el, vagyonkezelői jog, jogszabályon alapuló használati jog vagy szolgálat kivételével nem terhelhetők meg, azokon dologi jog vagy osztott tulajdon nem létesíthető.

A **korlátozottan forgalomképes törzsvagyon**ba tartozó vagyonelemeket törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete állapítja meg. Ezekről a vagyonelemekről törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek szerint lehet rendelkezni. A törvény valamennyi tulajdonosi rendelkezési jogosítvány gyakorlásához állapíthat meg feltételeket, de az önkormányzat rendeletében is korlátozottan forgalomképes törzsvagyon körbe sorolhatja egyes – törvény szerint törzsvagyonba egyébként nem tartozó – vagyontárgyait. Fontos követelmény, hogy az önkormányzat rendeletének a rendelkezési jog minden elemét szabályoznia kell. Ha nem határozza meg a rendelet pontosan, hogy milyen feltételekkel lehet a korlátozottan forgalomképes vagyontárggyal rendelkezni (különösen elidegeníteni, megterhelni, használatba adni), akkor a tulajdonosi jogokat gyakorló képviselő-testület (közgyűlés) nem tehet érvényes jognyilatkozatot.

Az a helyi önkormányzati vagyon, amely nem tartozik a törzsvagyonba, **üzleti vagyonnak** minősül. Ez a vagyonrész az önkormányzat szabad elhatározása alapján elidegeníthető, megterhelhető, vállalkozásba apportként bevihető. Ismételten szükségesnek tartjuk kiemelni, hogy a törzsvagyon mellett az üzleti vagyonra is vonatkozik, hogy az önkormányzat feladatait és céljait kell szolgálnia.

A nemzeti vagyonról szóló törvény előírja, hogy a helyi önkormányzat a közép- és hosszú távú vagyongazdálkodási tervet köteles készíteni.

A helyi önkormányzatot – az önkormányzati törvényben meghatározott eltérésekkel – az önkormányzati vagyon tekintetében megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetve terhelik. A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület (közgyűlés) rendelkezik. Az önkormányzati vagyonnal kapcsolatos vagyongazdálkodási feladatok, jogosultságok és kötelezettségek – például a rendeltetésszerű használat, állagmegóvás, bővítés (beruházás, felújítás), a vagyon nyilvántartása, vagyonvédelem, értékesítés, ingyenes elidegenítés – szabályozása önkormányzati vagyonrendeletben történhet. Az önkormányzati vagyon kezeléséhez kapcsolódóan a nemzeti vagyonról szóló törvény előírja, hogy a helyi önkormányzat a közép- és hosszú távú vagyongazdálkodási tervet köteles készíteni.

### 4.3. AZ ÖNKORMÁNYZATI KÖLTSÉGVETÉS TERVEZÉSE, MEGALKOTÁSA, VÉGREHAJTÁSA, KÖLTSÉGVETÉSI BESZÁMOLÓ<sup>32</sup>

#### 4.3.1. AZ ÖNKORMÁNYZATI KÖLTSÉGVETÉS TERVEZÉSE

A helyi önkormányzatok költségvetése az államháztartás része. Az önkormányzati alrendszer költségvetése a központi költségvetéstől elkülönül, de ahhoz a központi költségvetési támogatásokon keresztül kapcsolódik. 2010 után erősödtek az államigazgatási korlátok az önkormányzati gazdálkodási önállóság tekintetében. A költségvetési tervezés jogszabályi hátterét az önkormányzati törvény, az államháztartási törvény, valamint az államháztartás végrehajtásáról szóló kormányrendelet adja.<sup>33</sup> A költségvetési tervezéssel kapcsolatos alapelvek, az önkormányzati gazdálkodás szabályozása (átmeneti gazdálkodás, bevételek és kiadások számbavétele, intézményi egyeztetések, rendeletalkotás) az önkormányzati gazdálkodás sarkalatos pontjai.

A helyi önkormányzatok gazdálkodásának alapja az **éves költségvetésük**. Ebből finanszírozzák és látják el a törvényben meghatározott kötelező, valamint a kötelező feladatai ellátását nem veszélyeztető önként vállalt feladataikat. Az önként vállalt feladatok ellátásának forrásait és kiadásait a költségvetési rendeletben elkülönítetten kell kimutatni. Az önkormányzati törvény alapján a költségvetési rendeletben működési hiányt nem lehet tervezni. Az éves költségvetés tervezésének alapvető kereteit az államháztartási törvény és az államháztartási törvény végrehajtási rendelete határozza meg.

**A költségvetési rendelet tervezetét a jegyző készíti el**, a képviselő-testület (közgyűlés) által határozatban megállapított tervszámoknak<sup>34</sup> megfelelően. A tervszámoktól csak a külső gazdasági feltételeknek a tervszámok elfogadását követően bekövetkezett lényeges változása esetén térhet el, az eltérést és annak indokát a költségvetési rendelettervezet indokolásában ismertetni kell. A jegyző által előkészített **költségvetésirendelet-tervezet a polgármester február 15-éig**, ha a központi költségvetésről szóló törvényt az Országgyűlés a naptári év kezdetéig nem fogadta el, **a központi**

<sup>32</sup> Gasparics Emese – Horváth Erika – Lentner Csaba 25. fejezete alapján. In Lentner: *Adózási pénzügytan*, 2015.

<sup>33</sup> 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról

<sup>34</sup> A helyi önkormányzat képviselő-testülete (közgyűlése) évente, legkésőbb a költségvetési rendelet elfogadásáig határozatban állapítja meg a Kormány által rendeletben megállapított saját bevételeinek és a hitel, kölcsön felvételéből, hitelviszonyt megtestesítő értékpapír forgalomból, váltó kibocsátásából, pénzügyi lízingből, visszavásárlási kötelezettséggel kötött adás-vételi szerződésből, szerződésben kapott halasztott fizetésből, részletfizetésből és a még ki nem fizetett ellenértékből, az Államadósság Kezelő Központ Zrt.-nél elhelyezett fedezeti betétekből és azok összegéből eredő fizetési kötelezettségeinek, a költségvetési évet követő három évre várható összegét (tervszámokról szóló határozat).

**költségvetésről szóló törvény hatálybalépését követő negyvenötödik napig** nyújtja be a képviselő-testületnek (közgyűlésnek).

Ha a költségvetési rendeletet a képviselő-testület (közgyűlés) a költségvetési évben legkésőbb március 15-ig nem fogadta el, az önkormányzatnak rendeletet kell alkotnia az **átmeneti gazdálkodásról**, amelyben felhatalmazást ad a költségvetési szerveinek a bevételeik folytatólagos beszédésére, kiadásai teljesítésére, illetve meghatározza a felhatalmazás időtartamát. A felhatalmazás az új költségvetési rendelet hatálybalépésének napján megszűnik. Ha a képviselő-testület (közgyűlés) az átmeneti gazdálkodásról nem alkotott rendeletet, vagy az hatályát veszítette, a polgármester jogosult a helyi önkormányzatot megillető bevételek beszédésére és az előző évi kiadási előirányzatokon belül a kiadások arányos teljesítésére. Az átmeneti gazdálkodásról a polgármester beszámol a képviselő-testületnek (közgyűlésnek). A képviselő-testület (közgyűlés) az új költségvetési rendeletet a polgármester által beszédett bevételeket és teljesített kiadásokat az új költségvetési rendeletbe beépítve fogadja el.

A fővárosban speciális a tárgyévi költségvetés készítése, mert a kétszintű önkormányzati rendszer következtében Budapest Főváros Önkormányzatának rendeletet kell alkotnia a fővárosi és a kerületi önkormányzatok forrásmegosztásáról.<sup>35</sup>

### 4.3.2. AZ ÖNKORMÁNYZAT BEVÉTELEI, KIADÁSAI

Az **önkormányzatok bevételeit** az alábbi három csoportba sorolhatjuk:

- 1) Saját bevételek
- 2) Központi támogatások
- 3) Átengedett, megosztott bevételek

#### 4.3.2.1. Saját bevételek

Az önkormányzati törvény szerint a helyi önkormányzat saját bevételei:

- a helyi adók (bár az önkormányzati törvény nem nevesíti külön, saját bevételnek minősül a települési adóból befolyt bevétel is);
- saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevétel, nyereség, osztalék, kamat és bérleti díj;
- átvett pénzeszközök;
- törvény alapján az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj;
- az önkormányzat és intézményei egyéb sajátos bevételei.

### Helyi adók

A települési önkormányzatok saját bevételeinek meghatározó részei a helyi adók. A település adottságai (az ipar fejlettsége, a települési szerkezet, valamint a foglalkoztatási, szociális, vagyoni helyzet) meghatározóak a helyi adópolitika kialakításában, de nem elhanyagolható a képviselő-testületben (közgyűlésben) képviselt különböző helyi érdekek megjelenése sem.<sup>36</sup> A helyi adók

<sup>35</sup> A fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztásról szóló 2006. évi CXXXIII. törvény.

<sup>36</sup> Bővebben a helyi adókról, tervezésükről, beszédésükről: Maiyalehné Gregóczi Etelka, 29. fejezet. In Lentner Csaba: *Adózási pénzügytan* (2015).

egyes feltételeit a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény határozza meg, így a képviselő-testület (közgyűlés) az ebben meghatározott keretek figyelembevételével dönthet a bevezetendő adónevekről és az adó mértékéről.

Speciális helyi adó a települési adó, amelyet – az adótöbbszörözés elkerülése érdekében – a települési önkormányzat csak olyan adótárgyra állapíthat meg, amelyre nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya. A települési adónak nem lehet alanya állam, önkormányzat, szervezet, továbbá – e minőségére tekintettel – vállalkozó. A települési adóból származó bevétel az azt megállapító önkormányzat bevétele, amelyet fejlesztési célra és a települési önkormányzat képviselő-testületének (közgyűlésének) hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására használhat fel.

#### 4.3.2.2. Központi támogatások

**A helyi önkormányzatok finanszírozása a központi költségvetési törvényben meghatározott szempontok alapján, az ellátandó feladatok figyelembevételével valósul meg. A feladatok finanszírozása történhet:**

- közszolgáltatási szintnek megfelelő ellátás,
- a helyi szükségleteket jellemző mutatószámok,
- a lakosság szám alapján, valamint
- felhasználási kööttséggel járó, vagy felhasználási kööttség nélküli támogatás nyújtásával.

**A központi támogatás biztosításánál figyelembe kell venni a következő szempontokat is:**

- takarékos gazdálkodás,
- a helyi önkormányzat jogszabályon alapuló, elvárható saját bevétele,
- a helyi önkormányzat tényleges saját bevétele.

Az elvárt bevételek körét és mértékét törvény határozza meg. Az önkormányzatok finanszírozása során figyelembe kell venni a település jövedelemtermelő képességét.<sup>37</sup>

A helyi önkormányzatnak a támogatásokkal legkésőbb az éves költségvetési beszámolóval egyidejűleg el kell számolnia. A központi költségvetés által biztosított támogatást a helyi önkormányzat éves szinten kizárólag az ellátandó feladatainak kiadásaira fordíthatja. Az ettől eltérő felhasználás esetén a helyi önkormányzat köteles a támogatás összegét a központi költségvetésbe visszafizetni.<sup>38</sup>

#### 4.3.2.3. Átengedett megosztott bevételek

**Az átengedett, megosztott bevételek körét és mértékét a központi költségvetésről szóló törvény állapítja meg. Jelenleg átengedett, megosztott bevétel:**

- a gépjárműadóról szóló törvény alapján a belföldi gépjárművek után a települési önkormányzat által beszedett adó 40%-a és a gépjárműadóhoz kapcsolódó bírságból, pótlékból és végrehajtási költségből származó bevétel 100%-a;
- a termőföld bérbeadásából származó jövedelem utáni – a települési önkormányzat által beszedett – személyi jövedelemadó 100%-a;

<sup>37</sup> Ezt a differenciálást szolgálja 2013-tól a beszámítás, amelynek értelmében az önkormányzat 2013. évi általános támogatását az iparüzési adóalaphoz viszonyított elvárt bevétellel – a 2011. évi iparüzési adóalap 0,5%-ával – kellett csökkenteni. A 2014. évtől a beszámítás szabályai korrigálásra kerültek és a költségvetési támogatások összegét differenciáltabb módon csökkenti az elvárt iparüzési adóbevétel, ezzel biztosítva a helyi önkormányzatok bevételi érdekességének fenntartását.

<sup>38</sup> Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 117. §.

- a települési önkormányzat jegyzője által jogerősen kiszabott környezetvédelmi bírság 100%-a;
- a fővárosi és megyei kormányhivatal által a települési önkormányzat területén – a veszélyhelyzet kihirdetését megalapozó eseménnyel összefüggésben jogerősen kiszabott környezetvédelmi bírságok kivételével – kiszabott és abból befolyt környezetvédelmi bírságok összegének 30%-a;
- a közúti közlekedésről szóló törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben meghatározott jogsértésre (a továbbiakban: közlekedési szabályszegés) tekintettel kiszabott – a bírságot kiszabó szervre tekintet nélkül – közigazgatási bírság behajtásából, illetve végrehajtásából származó bevétel 40%-a, ha a behajtást, illetve a végrehajtást a települési önkormányzat jegyzője önkormányzati adóhatósági jogkörében eljárva foganatosította;
- a települési önkormányzat területén a közlekedési szabályszegések után a közterület-felügyelő által kiszabott közigazgatási bírság behajtott összegének 100%-a.

#### 4.3.2.4. Az önkormányzatok kiadásai

Az **önkormányzatok kiadásait** az alábbiak szerint csoportosíthatjuk:

- az önkormányzati hivatal működési kiadásai;
- önkormányzati költségvetési szervek működési és felhalmozási kiadásai;
- az államháztartáson kívül ellátott közfeladatok finanszírozásával kapcsolatos kiadások;
- a vagyonnal kapcsolatos kiadások;
- az önkormányzatok adósságával kapcsolatos kiadások.

A költségvetési rendeletben meg kell állapítani a költségvetési bevételek és költségvetési kiadások különbözeteként a költségvetési többletet vagy hiányt (a továbbiakban együtt: költségvetési egyenleg), figyelembe véve, hogy az önkormányzatok működési hiányt az új önkormányzati törvény alapján nem tervezhetnek. A képviselő-testületi (közgyűlési) döntést megelőzően szakmai-politikai egyeztetésekre kerül sor, illetve az önkormányzati szakbizottságok is kifejtik véleményüket a költségvetési tervezetről. A képviselő-testület (közgyűlés) részére a költségvetési rendeletet előterjesztő az egyes javaslatok beépítését vagy elvetését mérlegeli. A költségvetésről a végső döntést a képviselő-testület (közgyűlés) hozza meg.

### 4.3.3. AZ ÖNKORMÁNYZATI KÖLTSÉGVETÉS VÉGREHAJTÁSA

Az önkormányzati költségvetés végrehajtását, a bevételek beszedését, kiadások teljesítését a képviselő-testület (közgyűlés) által alapított költségvetési szervek végzik. Az önkormányzati költségvetési szerv a képviselő-testület (közgyűlés) döntésétől függően rendelkezik gazdasági szervezettel. Amennyiben az önkormányzat költségvetési szerv gazdasági szervezettel nem rendelkezik, a gazdasági szervezet feladatait a képviselő-testület (közgyűlés) döntésétől függően vagy az önkormányzati hivatal (az esetek többségében így van), vagy egy másik, a képviselő-testület (közgyűlés) által kijelölt, gazdasági szervezettel rendelkező önkormányzati költségvetési szerv látja el.

**Az előirányzatok módosítása, átcsoportosítása** lehet csak az adott költségvetési évben érvényesülő (egyszeri) vagy a költségvetési éven túl tartósan érvényesülő (tartós jellegű). A helyi önkormányzat költségvetési rendeletében megjelenő bevételek és kiadások módosításáról, a kiadási előirányzatok közötti átcsoportosításról a polgármester (a közgyűlés elnöke), valamint a



költségvetési szerv részére biztosított előirányzat-módosítás és -átcsoportosítás kivételével a képviselő-testület (a közgyűlés) dönt. A polgármester (a közgyűlés elnöke) az önkormányzat bevételeinek és kiadásainak módosítási és a kiadási előirányzatok közötti átcsoportosítási lehetőségét a helyi önkormányzat költségvetési rendelete tartalmazza. Ha a helyi önkormányzat év közben a költségvetési rendelet készítésekor nem ismert többletbevételhez jut, vagy bevételei a tervezettől elmaradnak, e tényről a polgármester (a közgyűlés elnöke) a képviselő-testületet (a közgyűlést) tájékoztatja. Az előirányzat-módosítást, előirányzat-átcsoportosítást – az első negyedév kivételével – negyedévenként, illetve a képviselő-testület (közgyűlés) döntése szerinti időpontokban, de legkésőbb az éves költségvetési beszámoló elkészítésének határidejéig, december 31-ei hatállyal kell elvégezni, amit az önkormányzat költségvetési rendeletén is át kell vezetni.

#### 4.3.4. AZ ÖNKORMÁNYZATI ÉVES KÖLTSÉGVETÉSI BESZÁMOLÓ (ZÁRSZÁMADÁS)

Az államháztartási törvény értelmében a vagyronról és a költségvetés végrehajtásáról

- a) a számviteli jogszabályok szerinti éves költségvetési beszámolót,
- b) az éves költségvetési beszámolók alapján évente, az elfogadott költségvetéssel összehasonlítható módon, az év utolsó napján érvényes szervezeti, besorolási rendnek megfelelő zárszámadást kell készíteni.

Az államháztartási számviteli kormányrendelet **alapján az éves költségvetési beszámolót a költségvetési év kezdetétől a mérleg fordulónapjáig terjedő időtartamra kell készíteni.**<sup>39</sup>

Az éves költségvetés végrehajtásáról a helyi önkormányzatok zárszámadási rendeletet alkotnak. A zárszámadás során valamennyi kiadásról és bevételről el kell számolni.

A helyi önkormányzat költségvetésének végrehajtására vonatkozó zárszámadási rendelet tervezetét a jegyző készíti elő és a polgármester terjeszti a képviselő-testület (közgyűlés) elé úgy, hogy az a képviselő-testület (közgyűlés) elé terjesztését követő harminc napon belül, de legkésőbb a költségvetési évet követő ötödik hónap utolsó napjáig hatályba lépjen. A zárszámadási rendelet tervezetével együtt a képviselő-testület (közgyűlés) részére tájékoztatásul be kell nyújtani a Magyar Államkincstár államháztartási törvény szerint végzett ellenőrzése alapján, a helyi önkormányzat éves költségvetési beszámolójáról készített jelentését.

<sup>39</sup> Lásd 2.5.2. alfejezet.

## 5. A KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK

---

### 5.1. A KÖLTSÉGVETÉSI SZERV FOGALMA, JOGÁLLÁSA

A modern állam működésének alapvető célja a közérdeket kifejező feladatok elvégzése, és e cél érdekében, az államnak (állami, önkormányzati szervezetek) önnönmagát fenntartó működése. Ezen feladatokat közfeladatoknak nevezzük. Sajátossága általában a közfeladatoknak egyrészt az, hogy a közösség érdekeit szolgálják. További jellemzőként említhető, hogy valamilyen közhatalmi alapú (közjogi) aktus, azaz jogszabály (avagy nemzetközi szerződés, mely természetesen tipikusan átültetendő a belső jogba) képezi a jogalapját. Az így előálló **közfeladat** fogalmának meghatározása ebből adódóan a következő lehet: közfeladat a jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat, amit az arra kötelezett közérdekből, jogszabályban meghatározott követelményeknek és feltételeknek megfelelően végez.

A közfeladat ellátásának szervezeti kerete a **költségvetési szerv**, amely alapvetően a köz érdekét szolgáló, közfeladat ellátására létrehozott, tipikusan közfinanszírozásból, szabályozott irányítás alatt működő jogi személy. Minden költségvetési szerv mellett, hogy közfeladatot lát el, eközben a polgári jog önálló alanya, vagyis jogi személyiség nélkül költségvetési szerv nem létezhet.

**A költségvetési szerv tehát az államháztartás részét képező, nyilvántartásba vett jogi személy, amely:**

- jogszabályban meghatározott és az alapító okiratban rögzített állami, önkormányzati feladatokat (a továbbiakban együtt: közfeladat) lát el alaptevékenységként;
- alaptevékenységét haszonszerzési cél nélkül folytatja;
- feladatait jogszabályban meghatározott követelmények és feltételek alapján, jogszabályban meghatározott szerv vagy személy irányítása, vagy felügyelete mellett, az alapító okiratban megjelölt működési körben, közfeladat-ellátási kötelezettséggel végzi;
- az irányító szerv által jóváhagyott éves költségvetés alapján gazdálkodik.

A költségvetési szervek vezetésénél alapvetően és tipikusan az egyszemélyi vezetés elve érvényesül. 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 részletes belső szervezeti felépítésén túl, feladatai ellátásának részletes belső rendjét és módját a szervezeti és működési szabályzat állapítja meg. A szervezeti egységekre vonatkozó szabályokat a költségvetési szerv szervezeti és működési szabályzatában vagy a szervezeti egységek ügyrendjében, a gazdálkodás részletes rendjét pedig belső szabályzatban kell meghatározni.

## 5.2. A KÖLTSÉGVETÉSI SZERV ALAPÍTÁSA, ÁTALAKÍTÁSA ÉS MEGSZÜNTETÉSE

### 5.2.1. A KÖLTSÉGVETÉSI SZERV ALAPÍTÁSA

Költségvetési szerv akkor alapítható, ha

- a közfeladat alaptevékenységként való ellátása ekként biztosítható,
- a működéséhez szükséges feltételek adottak,
- az ellátandó közfeladat hatékonyan teljesíthető és
- a költségvetési szerv működtetéséhez szükséges pénzügyi fedezet rendelkezésre áll.

A költségvetési szerveken belül a **központi költségvetési szerveket** az alapító szervük alapján lehet megkülönböztetni az egyéb költségvetési szervektől.<sup>40</sup> Központi költségvetési szerv alapítására az államháztartási törvény alapján az Országgyűlés, a Kormány vagy a miniszter jogosult. Az Országgyűlés vagy a Kormány által alapított költségvetési szerv alapításáról jogszabályban, más alapító szerv<sup>41</sup> által alapított költségvetési szerv esetén alapító okiratban kell rendelkezni. Jogszabállyal alapított költségvetési szerv esetén – a jogszabályban megjelölt alapítási időpontot megelőzően – a költségvetési szerv alapításáról alapító okiratot is ki kell adni.

A költségvetési szerv létrehozásának okirati formája az **alapító okirat**, amelynek tartalmaznia kell (más mellett) a költségvetési szerv nevét, az alapításáról rendelkező jogszabály megjelölését, ha az alapításról jogszabály rendelkezett, közfeladatát és szakmai alaptevékenységeit, illetékességét, működési körét, irányító szervének nevét, székhelyét, telephelyeit, vezetőjének megbízási rendjét, valamint az alkalmazásában álló személyek jogviszonyának megjelölését.

A költségvetési szerv a Magyar Államkincstár által vezetett **törzskönyvi nyilvántartásba** történő bejegyzéssel jön létre. A költségvetési szerv alapító okiratának a költségvetési szerv átalakítását, megszüntetését nem eredményező módosítása a bejegyzés napjával válik hatályossá, kivéve, ha a törvény más időpontot vagy az alapító okirat módosítására irányuló kérelem későbbi időpontot állapít meg.

A törzskönyvi nyilvántartás közhiteles, ami azt jelenti, hogy az ellenkező bizonyításáig vélelmezni kell annak a jóhiszeműségét, aki a törzskönyvi jogi személlyel szemben a nyilvántartásban szereplő adatokban bízva szerez jogot. Az ellenkező bizonyításáig a nyilvántartásba bejegyzett adatról vélelmezni kell, hogy az fennáll és a nyilvántartás szerinti jogosultat illeti meg. A nyilvántartás fennálló és törölt adatai és az alapító okirat nyilvánosak, azokat bárki megtekintheti, azokról feljegyzést készíthet, továbbá azok adatai elektronikus úton is hozzáférhetők. A bejegyzés ügyében az alapító szerv köteles intézkedni, törvényben meghatározott határidőn belül.

<sup>40</sup> Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 8.§ (1) bekezdése alapján, az alapításukra jogosultak szerint a költségvetési szerveket a központi, a helyi önkormányzati, a nemzetiségi önkormányzati és a köztestületi költségvetési szervek csoportjába sorolhatjuk.

<sup>41</sup> Pl. helyi vagy nemzetiségi önkormányzat, illetve ezek társulása, térségi fejlesztési tanács, köztestület.

## 5.2.2. A KÖLTSÉGVETÉSI SZERV ÁTALAKÍTÁSA ÉS MEGSZÜNTETÉSE

A költségvetési szerv működését, feladatai ellátását, hatékonyságát az irányító szervnek kötelessége rendszeresen felülvizsgálni. A felülvizsgálat eredményeként, illetve a feladat változásakor a szervezet alapító okiratát érintő döntést kell hoznia, és a felülvizsgálat eredményétől függően a költségvetési szervet át kell alakítani vagy meg kell szüntetni.

Az alapító szerv jogosult a költségvetési szervet jogutóddal vagy jogutód nélkül megszüntetni. A költségvetési szerv általános jogutódlással történő megszüntetése átalakítással történhet. A költségvetési szerv átalakítása történhet egyesítéssel vagy szétválasztással. Az egyesítés lehet: beolvasás vagy összeolvadás. A szétválasztás lehet: különválás vagy kiválás. Ha az egyesítés több alapító szervhez tartozó költségvetési szervet érint, az alapító szervek közösen jelölik ki az új költségvetési szervet irányító szervet. Az átalakításról vagy a megszüntetésről – az alapításnak megfelelően – jogszabályban vagy határozatban kell rendelkezni.

A költségvetési szerv a törzskönyvi nyilvántartásból való törlésével, a törlés napjával szűnik meg.

## 5.3. A KÖLTSÉGVETÉSI SZERV IRÁNYÍTÁSA, FELÜGYELETE<sup>42</sup>

Ahogy azt már korábban említettük, a költségvetési szervnek mindig van legalább egy irányító vagy felügyeleti szerve.

Az államháztartási törvény általános jelleggel felsorolja az **irányítási jogokat**, ezek:

- az alapítói jogok, azaz a költségvetési szerv alapítása, átalakítása, megszüntetése, alapító és megszüntető okiratának kiadása, valamint a szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása;
- a költségvetési szerv vezetője tekintetében a kinevezés és felmentés, vagy a vezetői megbízás adása, visszavonása és az egyéb munkáltatói jogok gyakorlása;
- a költségvetési szerv gazdasági vezetőjének kinevezése és felmentése vagy a megbízása, megbízásának visszavonása;
- a költségvetési szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi és hatékonysági ellenőrzése;
- a költségvetési szerv döntésének megsemmisítése, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítása, illetve jogszabályban meghatározott esetekben a költségvetési szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása;
- egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására;
- a költségvetési szerv jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezése;
- a költségvetési szerv kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, valamint a felsorolt egyes irányítási jogkörök gyakorlásához szükséges, törvényben meghatározott személyes adatok kezelése.

A költségvetési szervek felett általában az **irányítási jogok teljessége** érvényesül. Ennek megfelelően a költségvetési szervek általában csak viszonylagos szakmai és gazdasági önállósággal rendelkeznek. A kormányzati szervezetrendszerben általánosak a korlátozás nélküli irányítási

<sup>42</sup> Berczik Ábel helyettes államtitkár (NGM) és kollégáinak fejezete felhasználásával. In: Lentner Csaba: *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*, 2015, 28. fejezet.

viszonyok, de az Alaptörvény és más törvények korlátozhatják a felettes szerv irányítási jogait. Az egyik korlátozott irányítási jogkört külön is nevesíti az államháztartási törvény: ez a **felügyeleti jogkör**. A felügyeleti szerv kategóriája azon szerveket jelenti, melyek nem rendelkeznek az irányítási jogok teljességével, hanem csak korlátozott irányítási jogkörrel. Az államháztartási törvény szerinti felügyeleti jogkörbe a fent felsorolt irányítási jogok közül *az alapítói jogok, a költségvetési szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása, valamint a feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására történő egyedi utasítás kiadása nem tartozik bele*. Ez a felügyeleti típusú jogkör jellemzően azon körben érvényesül, ahol nagyobb a közfeladat-ellátás önállósága, ebből következően az intézményi önállóság, és az állam regulatív, piacsabályozó, vagy az adott közszolgáltatás ellátására nézve megrendelő funkcióban képviseli a köz érdekeit.



7. ábra: A költségvetési szervek irányítása, felügyelete

Forrás: készítette Dr. Nagylaki Csilla a tananyag 2020. évi hatályosításához

Az államháztartási törvény a költségvetési szervek irányítására, felügyeletére vonatkozó általános szabályokat állapítja meg. Ehhez képest szűkebb kört jelentenek a központi államigazgatási szervek, melyek alapítására, irányítására, felügyeletére vonatkozóan a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény, illetve az adott szervekre vonatkozó törvények rendelkezései a meghatározók.

## 5.4. A KÖLTSÉGVETÉSI SZERV GAZDÁLKODÁSI TEVÉKENYSÉGE

### 5.4.1. A KÖLTSÉGVETÉSI SZERV ALAPTEVÉKENYSÉGE ÉS VÁLLALKOZÁSI TEVÉKENYSÉGE

A költségvetési szerv által végzett tevékenység lehet **alaptevékenység** és **korlátozott vállalkozási tevékenység**.

Az **alaptevékenység** körébe sorolandók azon – nem haszonszerzést szolgáló – tevékenységek, melyek (magát a közfeladatot vagy az az alapján részletesen meghatározott) *szakmai alapfeladatot* jelentik, aminek ellátására valójában létrehozták a szervet. A költségvetési szerv a rendelkezésre álló kapacitásokat alapvetően az alaptevékenységére használhatja fel. Ugyancsak az alaptevékenység körébe sorolandók a szakmai alapfeladat ellátását, annak kiszolgáltatását, háttérműveleteit elősegítő egyes tevékenységek is. Ezen kiegészítő tevékenységek jellegüknél fogva alapvetően nem a haszonszerzés a céljuk, ha esetenként eredményeznek is ilyet.

A költségvetési szerv ezenkívül jogosult lehet **vállalkozási tevékenységet** végezni, amely rendszeres haszonszerzés céljából (azaz nyereségérdekelten módon), államháztartáson kívüli forrásból, nem kötelezően végzett termelő, szolgáltató, értékesítő tevékenység.

Fontos jogszabályi előírás azonban, hogy a vállalkozási tevékenység:

- végzése nem veszélyeztetheti az alaptevékenység ellátását;
- felső határát a kiadási előirányzatok arányában meg kell határozni;
- bevételének fedeznie kell legalább az adott tevékenységgel összefüggő valamennyi közvetlen kiadást, valamint az ahhoz hozzárendelhető közvetett kiadásokat, továbbá az amortizációt;
- a költségvetési szerv vállalkozási tevékenységeinek összesített maradványa (azaz a költségvetési év során a bevételek és kiadások különbözete) nem lehet negatív, azaz veszteséges. A nyereség egy részét – a társasági adó mértékének megfelelően – be kell fizetni a központi költségvetésbe.

A költségvetési szerv alap- és vállalkozási tevékenységéből származó bevételeit és kiadásait elkülönítetten kell megtervezni és elszámolni.

### 5.4.2. A KÖLTSÉGVETÉSI SZERV GAZDÁLKODÁSI FELADATAI ELLÁTÁSÁNAK MEGSZERVEZÉSE

A költségvetési szerv gazdálkodási feladatai ellátásának megszervezése az államháztartási törvény értelmében többféle módon történhet. Főszabály szerint a költségvetési szerv gazdálkodási feladatait a költségvetési szerv **gazdasági szervezete** látja el. Az irányító szerv dönthet úgy, hogy az irányítása alá tartozó költségvetési szerv gazdálkodási feladatait más, az irányítása alatt álló költségvetési szerv gazdasági szervezete lássa el. Ha azonban a költségvetési szerv éves átlagos statisztikai állományi létszáma a 100 főt nem éri el, annak gazdálkodási feladatait vagy az irányító szervnek, vagy az irányítása alá tartozó **más költségvetési szervnek** kell ellátni.<sup>43</sup> Ilyen esetben a gazdasági szervezettel nem rendelkező költségvetési szerv és a kijelölt költségvetési szerv a munkamegosztás

<sup>43</sup> Ez nem vonatkozik az önkormányzati hivatalra, illetve az alaptevékenységként költségvetési szerv gazdálkodási feladatainak ellátására létrehozott költségvetési szervekre és az olyan költségvetési szervekre, amely törvény, kormányrendelet alapján vagy az állam nemzetközi kötelezettségére tekintettel gazdasági szervezettel rendelkezik (Államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 10.§ (4a) bek. b) pont).

és felelősségvállalás rendjét úgynevezett munkamegosztási megállapodásban rögzíti, amelyet az irányító szerv hagy jóvá. A munkamegosztási megállapodásnak egyértelműen tartalmaznia kell, hogy a gazdálkodási feladatok közül melyik feladatot melyik költségvetési szerv látja el.<sup>44</sup>

Az államháztartási törvény arra is lehetőséget ad, hogy a gazdasági szervezet feladatait indokolt esetben **több szervezeti egység** is elláthatja, ez azonban nem eredményezhet az egyes szervezeti egységek által ellátott tevékenységek között párhuzamosságot. Ebben az esetben **a szervezeti egységek összességét kell gazdasági szervezetnek tekinteni.**

A költségvetési szerv gazdasági szervezetének irányításáért és ellenőrzéséért, valamint a gazdálkodási tevékenységgel kapcsolatos feladatok elvégzéséért alapvetően a költségvetési szerv gazdasági vezetője felelős. A **gazdasági vezető** a gazdasági szervezet irányításán kívül a költségvetési szerv (gazdasági szervezeten kívüli) más szervezeti egységéhez beosztott, továbbá a költségvetési szervhez gazdálkodási tevékenység végzése tekintetében hozzárendelt más költségvetési szerv által foglalkoztatott, a tervezéssel, gazdálkodással, finanszírozással, adatszolgáltatással és beszámolóval kapcsolatos feladatok ellátásáért felelős alkalmazottnak is iránymutatást ad. Ha a gazdasági szervezet feladatait több szervezeti egység látja el, azaz a gazdálkodás ellátása több szervezeti egység között oszlik meg, a gazdasági vezetőnek e szervezeti egységek vezetőinek irányítását végző, ennek hiányában a szervezeti és működési szabályzatban megjelölt személyt kell tekinteni.

A felsőoktatás és a szakképzés intézményrendszerében a gazdasági, illetve az ágazati jogszabályban meghatározott egyéb feladatokat az **intézményi kancellár** látja el. Jogviszonya szerint független gazdasági vezető, nincs alárendelve az intézmény vezetőjének.

A költségvetési szerv vezetője **belső szabályzatban** köteles rendezni a működéshez kapcsolódó, pénzügyi kihatással bíró, jogszabályban nem szabályozott kérdéseket. E kérdéseket – nem taxatív módon – az államháztartási törvény végrehajtási rendelete fel is sorolja, e körben említhetők meg a tervezéssel, gazdálkodással – így különösen a kötelezettségvállalás, ellenjegyzés, teljesítés igazolása, érvényesítés, utalványozás gyakorlásának módjával, eljárási és dokumentációs részletszabályaival, valamint az ezeket végző személyek kijelölésének rendjével –, az ellenőrzési, adatszolgáltatási és beszámolási feladatok teljesítésével kapcsolatos belső előírások, feltételek vagy a beszerzések lebonyolításával kapcsolatos eljárásrend.

### 5.4.3. A KÖLTSÉGVETÉSI ELŐIRÁNYZATOK FELHASZNÁLÁSA

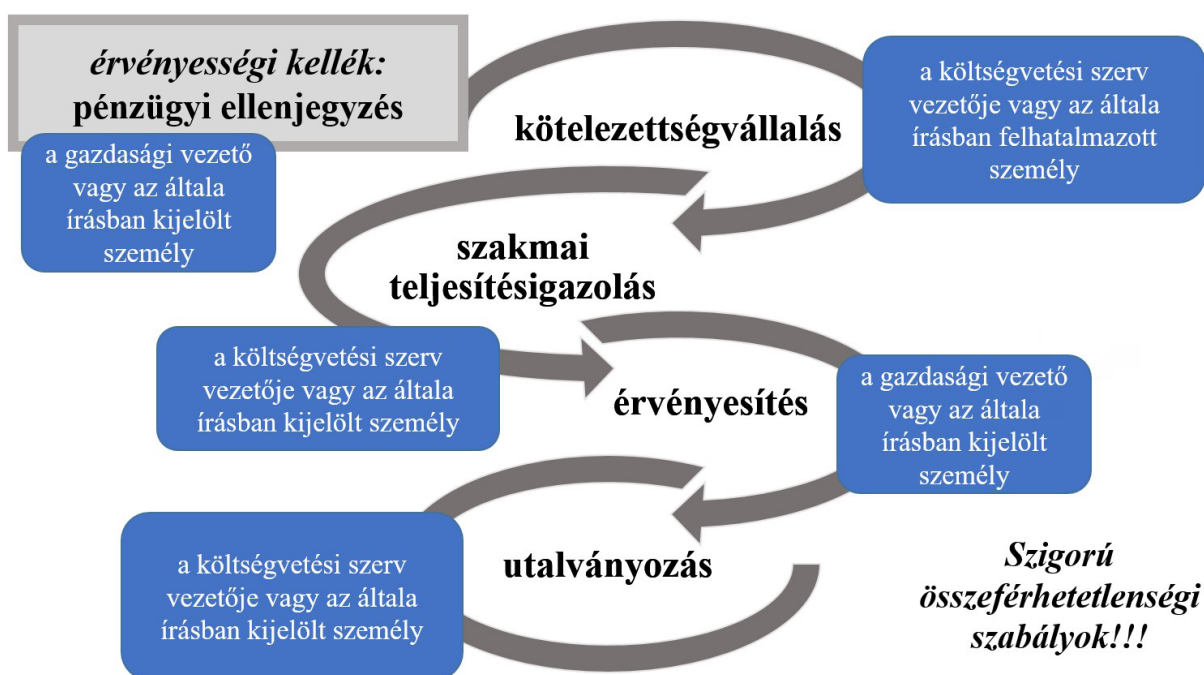
A költségvetési szerv a számára előírt feladatait az éves pénzügyi terve, vagyis a költségvetése alapján látja el. A költségvetés végrehajtása sajátos előirányzati gazdálkodás alapján történik. Ez alatt kell érteni egyrészt a költségvetési szerv egyes előirányzatainak évközi megváltozását: az előirányzatok módosítását és az előirányzatok közötti átcsoportosítást. Másrészt a végrehajtás kifejezésen lehet érteni a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos azon feladatok összességét, amely a közpénzek elköltésének államháztartási jogszabályokban rögzített kontrollkörnyezetét jelenti: a költségvetés terhére fizetési kötelezettséget eredményező kötelmek, a kötelezettségvállalások létrejöttének és közpénzek kifizetésének szabályait. A szűkebb értelemben vett gazdálkodás

<sup>44</sup> Ha a költségvetési szerv nem rendelkezik gazdasági szervezettel, a működéshez, a vagyon használatához, valamint – a személyi juttatásokkal és azok közterhei előirányzatainak kivételével – valamennyi, a közfeladatai ellátásához szükséges egyéb előirányzatai az irányító szerv döntése alapján megtervezhetők a gazdasági feladatok ellátására kijelölt költségvetési szervnél. A személyi juttatásokkal és az azokhoz kapcsolódó járulékok és egyéb közterhek előirányzataival minden esetben rendelkezik a költségvetési szerv.

alatt tehát a kötelezettségvállalás, pénzügyi ellenjegyzés, teljesítés igazolása, érvényesítés és utalványozás egymásra épülő folyamata értendő.<sup>45</sup>

**A költségvetési év kiadási előirányzatai teljesítése folyamatának az államháztartási törvényben meghatározottak szerint kell megvalósulnia. Ezen folyamat a következő:**

- kötelezettségvállalás és pénzügyi ellenjegyzés;
- szakmai teljesítés és annak igazolása;
- érvényesítés;
- utalványozás;
- pénzügyi teljesítés.



8. ábra: A kötelezettségvállalás folyamata

Forrás: készítette Dr. Nagylaki Csilla a tananyag 2020. évi hatályosításához

A **kötelezettségvállalás** a költségvetési év kiadási előirányzatok terhére fizetési kötelezettségvállalásáról szóló, szabályszerűen megtett jognyilatkozat (pl. termékbeszerzésre, szolgáltatásra irányuló szerződés, megrendelés, alkalmazási okirat stb.), amelynek fedezetét a kötelezettségvállalónak a tervezéskor biztosítani kell. Kötelezettséget – főszabály szerint – a költségvetési szerv vezetője vagy az általa írásban felhatalmazott, a költségvetési szerv alkalmazásában lévő személy vállalhat. Kötelezettséget csak a szabad előirányzatok terhére lehet vállalni.

A szabad előirányzat meglétét a **pénzügyi ellenjegyző** ellenőrzi, ezért a kötelezettségvállalást meg kell előznie az előzetes pénzügyi ellenjegyzésnek. A pénzügyi ellenjegyző az ellenjegyzés dátumával és aláírásával igazolja a szabad előirányzat meglétét (fedezetigazolás). A pénzügyi

<sup>45</sup> E számviteltechnikai feladatokról részletesen Lentner Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*, 2013, 9. fejezet, illetve Dr. Berczik Ábel és kollégái 28. fejezete. In Lentner Csaba: *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*, 2015.



ellenjegyzésre – főszabály szerint – a költségvetési szerv gazdasági vezetője vagy az általa a kötelezettséget vállaló szerv alkalmazásában álló személyek közül, írásban kijelölt személy jogosult.

Az éven belüli kötelezettségvállalás esetén a pénzügyi teljesítésnek legkésőbb a költségvetési év december 31-éig meg kell történnie.

A teljesítés megtörténtét (termék beszerzését, szolgáltatás igénybevételét) követően a teljesítést szakmailag igazolni kell. A **szakmai teljesítésigazoló** személyét – az adott kötelezettségvállaláshoz vagy a kötelezettségvállalások előre meghatározott csoportjaihoz kapcsolódóan – a kötelezettségvállaló jelöli ki írásban, de a teljesítés igazolását maga is elvégezheti. A teljesítés igazolása során a teljesítést igazolónak az okmányok alapján ellenőriznie kell a kiadások teljesítésének jogosságát a bizonylatra történő feljegyzéssel, amely tartalmazza a teljesítés tényére történő utalást és az igazolás dátumát.

A szakmai teljesítés igazolását követően az **érvényesítőnek** ellenőrizni kell az összecszerűséget, a fedezet meglétét és azt, hogy a megelőző ügymenetben a költségvetési gazdálkodási és számviteli előírásokat, a belső szabályzatok előírásait betartották-e. Ha az érvényesítő a vizsgálat során szabálytalanságot tapasztal, akkor azt az utalványozónak jeleznie kell. Az érvényesítő a dokumentumra feljegyzi az érvényesítés tényét és dátumát, amit aláírásával igazol. Az érvényesítésre jogosult személyek körét – az ellenjegyzésre jogosultak kijelölésére vonatkozó szabályoknak megfelelően –, főszabály szerint, a költségvetési szerv gazdasági vezetője írásban jelöli ki. Az érvényesítésre jogosult személyeknek speciális pénzügyi képzettséggel kell rendelkezniük.

Az **utalványozás** alatt a kiadás teljesítésének, illetve bevételek beszedésének elrendelését értjük. Az utalványozásra jogosult személyekre, azok kijelölésére a kötelezettségvállalóra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A kiadások utalványozása az érvényesített okmány alapján történik. A bevételek utalványozására a teljesítés igazolását követően kerülhet sor.

## 6. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS ELLENŐRZÉSE

---

### 6.1. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI KONTROLLOK RENDSZERE

Az államháztartási törvény az államháztartás egyensúlyának és a közpénzekkel való áttekinthető, hatékony, ellenőrizhető gazdálkodás garanciáit teremti meg, szervesen illeszkedve az Alaptörvény Közpénzek fejezetéhez. Az államháztartási törvény átfogóan szabályozza az államháztartás ellenőrzési rendszerét. A törvény értelmében az államháztartási kontrollok alapvető célja az államháztartási pénzeszközökkel, vagyonnal történő szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás kialakítása. Az államháztartási kontroll kiterjed az államháztartás valamennyi alrendszerére.

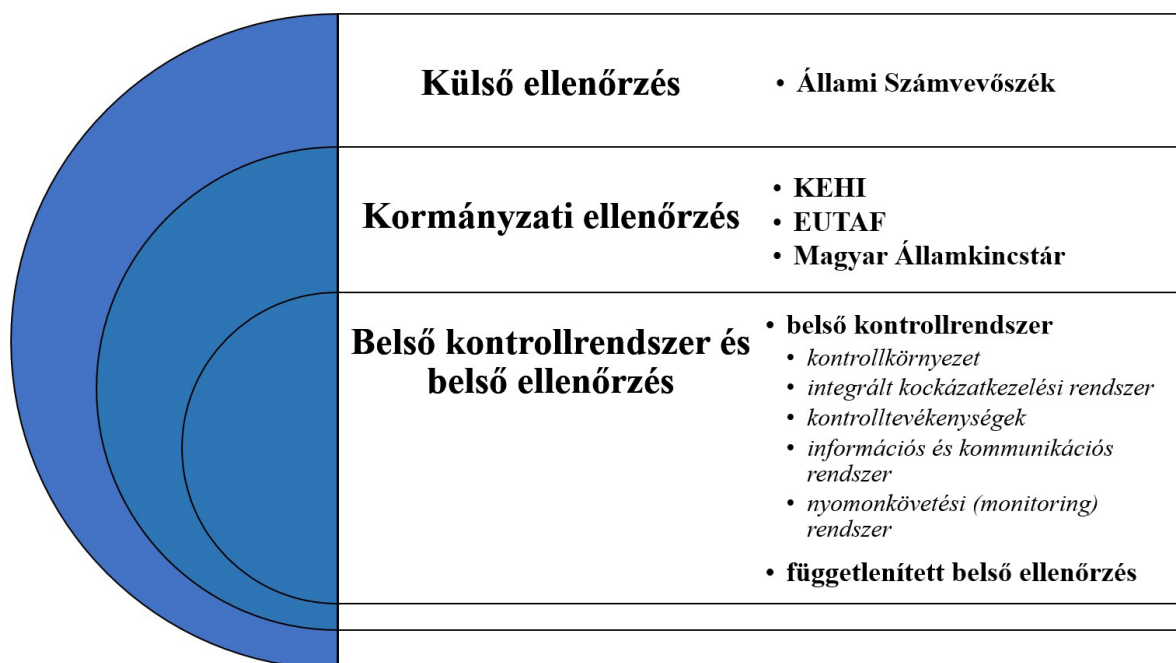
A fenti meghatározások figyelembevételével az **államháztartási rendszer kontrolljával** összefüggésben néhány kiinduló, általános jellegű megállapítás:

- az ellenőrzési tevékenység az államháztartási rendszer egészére, valamennyi költségvetési szervre vonatkozik, tehát az adott rendszeren belül általános ellenőrzésként van jelen;
- az ellenőrzési tevékenység komplexitása azt is jelenti, hogy mindez egyaránt érinti az államháztartási rendszer egészének, valamennyi költségvetési szervnek a folyó költségvetési évhez tartozó pénzgazdálkodását, illetve a vagyongazdálkodását;
- az államháztartási rendszer működésével kapcsolatos ellenőrzési tevékenység felöleli az állami ellenőrzések mindkét alaptípusát, azaz mind a törvényességi–jogszerűségi–szabályszerűségi ellenőrzést, mind pedig a célszerűségi–gazdaságossági–hatékonysági ellenőrzést.

**Az államháztartási kontrollrendszer három pillérre épül:**

- külső ellenőrzésre;
- kormányzati szintű ellenőrzésre; valamint
- az államháztartási belső kontrollra és belső ellenőrzésre.

Az államháztartás kontrollrendszerének három pillére együtt egy egészet alkot.



9. ábra: Az államháztartási kontrollok rendszere

Forrás: készítette Dr. Nagylaki Csilla a tananyag 2020. évi hatályosításához

## 6.2. AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK SZEREPE

Az államháztartás külső ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat az Állami Számvevőszék látja el, melyet az Alaptörvény az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerveként definiál. Az Állami Számvevőszék a közpénzek kezelésének, felhasználásának, valamint a nemzeti vagyon kezelésének, védelmének és hasznosításának ellenőrzését végzi, az Alaptörvény 43. cikk (4) bekezdése alapján. Az Állami Számvevőszék feladatait, hatáskörét és szervezetét az ÁSZ-törvény állapítja meg.

A számvevőszéki ellenőrzés alapvető feladatai:<sup>46</sup>

- a törvények, szabályok betartásának biztosítása;
- a közpénzek célszerű, gazdaságos és hatékony felhasználásának elősegítése;
- az Országgyűlés tájékoztatása a költségvetési források jogszerű felhasználásáról és a Kormány gazdálkodásáról; illetve
- a közpénzekre vonatkozó szabályok alkalmazásának figyelemmel kísérése, továbbá a szabályozás korszerűsítésének előmozdítása.
- Az államháztartás külső ellenőrzéséről akkor beszélünk, ha az ellenőrzési tevékenységet az ellenőrzött szervtől független, külső szerv/személy látja el. Az Országgyűlés az Alaptörvényben és az ÁSZ-törvényben biztosítja az Állami Számvevőszék szervezeti (tevékenysége során minden más szervezettől független), jogi (megállapításai más szerv előtt nem támadhatók meg), személyi (összeférhetetlenségi szabályok) és pénzügyi függetlenségét

<sup>46</sup> Az Állami Számvevőszék Ellenőrzési Kézikönyve, 2008.

(pl. a központi költségvetés szerkezetében önálló fejezet, a fejezet felügyeletét ellátó szerv vezetőjének jogosítványait az elnök gyakorolja), az Állami Számvevőszék külső befolyástól mentes működését.

Az Állami Számvevőszék feladatait az ÁSZ. törvény, valamint más törvények állapítják meg. Tevékenységét ellenőrzési terv alapján végzi, amit az elnök hagy jóvá. Az ellenőrzési tervről és annak módosításáról az Állami Számvevőszék elnöke tájékoztatja az Országgyűlést.

Az Állami Számvevőszék feladatkörében ellenőrzi az államháztartás gazdálkodását, valamint ellátja a törvény által hatáskörébe utalt egyéb ellenőrzési feladatköröket is.

Az Állami Számvevőszéknek az államháztartás gazdálkodásával kapcsolatos ellenőrzési kötelezettsége felöleli az államháztartás teljes spektrumát (mindkét államháztartási alrendszer), az államháztartás forrásainak, azok felhasználásának és a nemzeti vagyonnal való gazdálkodásának az ellenőrzését, ellenőrzési tevékenysége során értékeli az államháztartás számviteli rendjének betartását, az államháztartás belső kontrollrendszerének működését.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzi az állami adóhatóság és a helyi önkormányzatok adóztatási és egyéb bevételszerző tevékenységét, valamint a vámhatóság tevékenységét. Ellenőrzi a Magyar Nemzeti Bank gazdálkodását és a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvényben foglaltak alapján folytatott, az alapvető feladatok körébe nem tartozó tevékenységét.

Az Állami Számvevőszék kizárólag **törvényességi szempontok szerint ellenőrzi:**

- a pártok gazdálkodását;
- a pártok országgyűlési képviselőcsoportjai számára az Országgyűlés által folyósított hozzájárulás felhasználását;
- az egyházak részére, továbbá az általuk fenntartott, illetve működtetett intézmények és szervezetek részére az államháztartásból juttatott normatív és meghatározott célra biztosított támogatás felhasználását;
- a nemzetbiztonsági szolgálatok speciális működési költségkeret felhasználására vonatkozó adatait.

Törvényben meghatározott feladatkörében az Állami Számvevőszék köteles ellenőrzést lefolytatni az Országgyűlés döntése alapján, és ellenőrzést végezhet a Kormány felkérésére. A Számvevőszék a NATO, az Európai Unió, illetve olyan nemzetközi szervezet felhívására, amelynek Magyarország tagja, továbbá az Országgyűlés vagy a Kormány által vállalt nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség teljesítésére – díjazás ellenében is – ellenőrzést folytathat, ügykörébe tartozó szakértői tevékenységet végezhet belföldön és külföldön.

Az Állami Számvevőszék elnöke az Országgyűlés számára készített éves beszámolójában tájékoztatást ad a szervezet előző évi ellenőrzési tevékenységéről, működéséről, gazdálkodásáról, valamint az ellenőrzési megállapítások alapján tett intézkedésekről.

### **6.3. A KORMÁNYZATI ELLENŐRZÉS**

A kormányzati ellenőrzés az ellenőrzött szerv belső szervezeti tagoltságától függetlenül működő, elsősorban a közpénzek felhasználását, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodást, annak megóvását, a közfeladatok hatékony, gazdaságos és eredményes ellátását vizsgáló tárgyilagos, tényfeltáró, következtetéseket levonó és javaslatokat megfogalmazó ellenőrzési vagy tanácsadó tevékenység.

A kormányzati ellenőrzés a kormányzati ellenőrzési szerv, az európai támogatásokat ellenőrző szerv ellenőrzését, valamint a kincstári ellenőrzési tevékenységet foglalja magában. A kormányzati ellenőrzési szerv (jelenleg a **Kormányzati Ellenőrzési Hivatal**) ellenőrzési jogköre kiterjed:

- a kormánydöntések végrehajtásának ellenőrzésére;
- a központi költségvetés, az elkülönített állami pénzalapok, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai és a központi költségvetési szervek kormányzati ellenőrzésére;
- a gazdálkodó szervezeteknek, a közalapítványoknak, a köztestületeknek, az alapítványoknak, a térségi fejlesztési tanácsoknak és az egyesületeknek nyújtott költségvetési támogatások és az államháztartás központi alrendszeréből nyújtott más támogatások és az említett szervezetek részére meghatározott célra ingyenesen juttatott állami vagyon felhasználásának ellenőrzésére;
- egyéb, az államháztartásról szóló törvényben meghatározott szervezetek és gazdálkodási folyamatok ellenőrzésére.

A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal ellenőrzési hatásköre nem terjed ki a központi költségvetésről szóló törvény, az Országgyűlés, a Köztársasági Elnökség, az Alkotmánybíróság, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az Állami Számvevőszék, a Bíróságok, a Magyar Köztársaság Ügyészsége, a Gazdasági Versenyhivatal, a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Művészeti Akadémia költségvetési fejezetébe sorolt költségvetési szervekre, és a Magyar Nemzeti Bank ellenőrzésére. A rendvédelmi szervek, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat kormányzati ellenőrzését tevékenységük sajátosságainak és a törvényben foglaltaknak megfelelően kell végrehajtani.

A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal ellenőrzési tevékenységét a Kormány által jóváhagyott éves ellenőrzési terv szerint végzi, de a Kormány döntése, a miniszterelnök vagy a miniszter utasítása alapján, az elnök soron kívüli kormányzati ellenőrzést rendelhet el. Az ellenőrzés elrendelésére megjelölt kör a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal elnökét a már folyamatban lévő kormányzati ellenőrzés kiterjesztésére, módosítására vagy megszüntetésére is utasíthatja.

Az európai támogatásokat ellenőrző szerv, az **Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (EUTAF)**, ellenőrzési jogköre kiterjed

- a 210/2010. (VI. 30.) Korm. rendeletben meghatározott – elsősorban európai uniós forrásokból nyújtott – költségvetési támogatásokkal kapcsolatos ellenőrzésekre a kedvezményezetteknel és a lebonyolításban érintett más szervezeteknél; valamint
- a költségvetési támogatásokkal összefüggésben megvalósított beszerzésekre, az ezekre kötött szerződések teljesítésének vizsgálatára, ebben a vonatkozásban azon szerződő felekre is, amelyek a szerződés teljesítéséért felelősek vagy abban közreműködnek.

A **Magyar Államkincstár** számos más, a költségvetéssel kapcsolatos feladata mellett a költségvetési hozzájárulásokhoz, támogatásokhoz (a központi költségvetésből az önkormányzati alrendszer számára nyújtott normatív hozzájárulások) kapcsolódóan ellenőrzési jogköröket is gyakorol.

A Magyar Államkincstár ellenőrzi a költségvetésben megtervezett és kiáramló pénzeszközök felhasználását és elszámolását. Jelentős különbség az Állami Számvevőszékkel szemben, hogy a Magyar Államkincstár kötelező érvényű határozatot hozhat, és a nem rendeltetésszerű közpénzfelhasználást visszafizetheti.

A Magyar Államkincstár sajátos ellenőrzési jogköre a helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, társulás, térségi fejlesztési tanács és az általuk irányított költségvetési szerv

- számviteli szabályok szerinti könyvvezetési kötelezettségének;
- az államháztartási törvényben meghatározott adatszolgáltatási kötelezettségek szabályszerű teljesítésének;
- az éves költségvetési beszámoló megbízható, valós összképének vizsgálatára terjed ki.

## 6.4. A BELSŐ ELLENŐRZÉS ÉS BELSŐ KONTROLLRENDSZER

Az államháztartási ellenőrzésnek kiemelt és fontos területe az adott költségvetési szerv belső kontrollrendszere is, amelynek a függetlensége – szervezeti struktúráján belüli elhelyezkedése okán – árnyaltabban értelmezhető. A belső ellenőrzés lényegében a vezetői ellenőrzés szerves része. Ebben az esetben maga a költségvetési szerv alakít ki egy olyan mechanizmust, amelynek célja annak vizsgálata, hogy a tevékenységeket szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan és eredményesen hajtsák végre. Az elszámoltatási kötelezettségeket teljesítsék, az erőforrásokat pedig megvédjék a veszteségektől, károktól és a nem rendeltetésszerű használattól. A belső kontrollrendszer tehát végső soron a kockázatok kezelése érdekében kialakított folyamatrendszer. A magyar államháztartás belső kontrollrendszere nemzetközi, hazai standardokon, törvényeken, továbbá kormány- és miniszteri rendeleteken nyugszik.

**A belső kontrollrendszer létrehozásáért, működtetéséért és fejlesztéséért a költségvetési szerv vezetője a felelős,** az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók<sup>47</sup> figyelembevételével.

A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet definiálja a belső ellenőrzés, valamint a belső kontrollrendszer fogalmát.

**A belső kontrollrendszer célja** a szabályszerű és hatékony gazdálkodás elősegítése, a belső ellenőrzés eszközeivel való elősegítése, szükség esetén kikényszerítése. A költségvetési szerv belső kontrollrendszeréért a költségvetési szerv vezetője felelős, aki köteles kialakítani és működtetni a megfelelő:

- *kontrollkörnyezetet* (világos szervezeti struktúra, egyértelmű felelősségi, hatásköri viszonyok és feladatok, átlátható, megfelelően szabályozott működés);
- *integrált kockázatkezelési rendszert* (olyan folyamat alapú kockázatkezelési rendszer, amely magába foglalja a jogszabályon alapuló kockázatkezelési kötelezettségeket, a szervezet minden tevékenységére kiterjed, egységes módszertan és eljárások alkalmazásával, a szervezet célkitűzéseinek és értékeinek figyelembevételével biztosítja a szervezet kockázatainak teljes körű azonosítását, azok meghatározott kritériumok szerinti értékelését, valamint a kockázatok kezelésére vonatkozó intézkedési terv elkészítését és az abban foglaltak nyomán követését);
- *kontrolltevékenységeket* (folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzések [FEUVE] a pénzügyi, gazdálkodási folyamatokhoz kapcsolódóan, például engedélyezési, jóváhagyási eljárások);
- *információs és kommunikációs rendszert* (hatékony, pontos és megbízható beszámolási rendszer annak érdekében, hogy a szükséges információk a megfelelő helyen, időben és részletezettséggel rendelkezésre álljanak); valamint

<sup>47</sup> *Belső Ellenőrzési Kézikönyv*, NGM, 2013. A szaktárca a monitoring, a folyamatos nyomonkövetési rendszer működtetéséhez is ajánlásokat fogalmaz meg a költségvetési gazdálkodók részére.

- *nyomonkövetési (monitoring) rendszert* (a szervezet tevékenységének, a célok megvalósításának folyamatos, illetve eseti nyomon követése).

A jó kontrollrendszert áttekinthető szervezeti struktúra, egyértelmű felelősségi viszonyok, jól definiált etikai elvárások jellemzik, és átlátható a humán erőforrás-kezelés.

**A belső ellenőrzés kialakításáról, megfelelő működtetéséről és függetlenségének biztosításáról a költségvetési szerv vezetője köteles gondoskodni**, emellett köteles a belső ellenőrzés működéséhez szükséges forrásokat biztosítani.

A **belső ellenőrzés** független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, amelynek célja, hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlessze és eredményességét növelje. A belső ellenőrzés az ellenőrzött szervezet céljai elérése érdekében rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen értékeli, illetve fejleszti a szervezeti irányítási, belső kontroll- és ellenőrzési eljárásainak hatékonyságát.

A belső ellenőrzés **függetlenségét** hivatott biztosítani, hogy a belső ellenőrzést végző személy vagy szervezet a tevékenységét a költségvetési szerv vezetőjének közvetlenül alárendelve végzi, jelentéseit közvetlenül neki küldi meg. A belső ellenőr a jogszabályoknak és belső szabályzatoknak való megfelelést, a tervezést, gazdálkodást és a közfeladatok ellátását vizsgálva megállapításokat és javaslatokat fogalmaz meg. Ezenkívül más tevékenységbe nem vonható be.

A **bizonyosságot adó tevékenység** során a belső ellenőr objektíven értékeli a tényeket, és ennek alapján független véleményt formál vagy következtetéseket von le egy szervezetre, műveletre, funkcióra, folyamatra, rendszerre, illetve az ellenőrzés egyéb tárgyára vonatkozóan. A **tanácsadói szolgáltatás** jellegét tekintve konzultációs tevékenység, amelyet általában a megbízó konkrét felkérése alapján nyújt a belső ellenőr.

A helyi önkormányzatoknál a jegyző köteles – a jogszabályok alapján meghatározott – belső kontrollrendszert működtetni, amely biztosítja a helyi önkormányzat rendelkezésére álló források szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását. A belső kontrollrendszeren belül jegyző köteles gondoskodni a belső ellenőrzés működtetéséről az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók és a nemzetközi belső ellenőrzési standardok figyelembevételével. A helyi önkormányzat belső ellenőrzése keretében gondoskodni kell a felügyelt költségvetési szervek ellenőrzéséről is.

Az önkormányzati belső kontrollrendszer része – kétezernél több lakosú településeken kötelezően létrehozandó – a pénzügyi bizottság, amely a helyi önkormányzatnál és intézményeinél:

- véleményezi az éves költségvetési javaslatot és a végrehajtásáról szóló féléves, éves beszámoló tervezeteit;
- figyelemmel kíséri a költségvetési bevételek alakulását, különös tekintettel a saját bevételekre, a vagyonzárváltozás (vagyonnövekedés vagy -csökkenés) alakulását, értékeli az azt előidéző okokat;
- vizsgálja az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás indokait és gazdasági megalapozottságát, ellenőrizheti a pénzkezelési szabályzat megtartását, a bizonylati rend és a bizonylati fegyelem érvényesítését;
- ellátja a képviselő-testület rendeletében meghatározott feladatokat.

## SZAKIRODALOMJEGYZÉK

---

- Leitner Csaba: *Rendszerváltás és pénzügypolitika*, Akadémiai Kiadó, 2005, 305.
- Leitner Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*, Nemzeti Közszerológálati és Tankönyvkiadó, 2013, 341.
- Leitner Csaba (szerk.): *Bankmenedzsmen: Bankszabályozás – Pénzügyi fogyasztóvédelem*, Nemzeti Közszerológálati és Tankönyvkiadó, 2013, 526.
- Leitner Csaba (szerk.): *A Devizahitelezés Nagy Kézikönyve*, Nemzeti Közszerológálati és Tankönyvkiadó, 2015, 613.
- Leitner Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*, Nemzeti Közszerológálati Egyetem, 2015, 857.
- Leitner Csaba: A demokrácia pénzügyi csapdája. *Polgári Szemle*, III. évfolyam 2. szám. Elérhetőség: [http://old.polgariszemle.hu/?view=v\\_article&ID=167](http://old.polgariszemle.hu/?view=v_article&ID=167) (utolsó letöltés: 2018. június 5.).
- Matolcsy György: *Egyensúly és növekedés*, Kairosz Kiadó, 2015, 644.
- Matolcsy György és társai: *Megújított szabadelvű és szociális piacgazdaság Magyarországon*, Magyar Növekedéskutató Intézet, 2008. Elérhetőség: [http://www.polgariszemle.hu/app/data/matolcsy\\_vitairat.pdf](http://www.polgariszemle.hu/app/data/matolcsy_vitairat.pdf) (utolsó letöltés: 2018. június 5.).
- Novoszáth Péter: *A társadalombiztosítás pénzügyei*, Nemzeti Közszerológálati és Tankönyvkiadó, 2014, 244.



# A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa



## **Kiadó:**

Nemzeti Közszolgálati Egyetem;  
Közigazgatási Továbbképzési Intézet  
[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)

## **Felelős kiadó:**

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes  
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

## **Kiadói szerkesztő:**

Császár-Biró Anna

## **Tördelőszerkesztő:**

Vöröss Ferenc

ISBN 978-963-498-276-0 (elektronikus)