

Nemzeti  
Közszolgálati Egyetem

# KÖZIGAZGATÁSI SZAKVIZSGA

PÉNZÜGYI ÉS KÖLTSÉGVETÉSI IGAZGATÁS

*Jegyzet*



NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM

Pénzügyi és költségvetési igazgatás

A tananyagot megalapozó tanulmány megalkotásában közreműködött:  
DR. BOD PÉTER ÁKOS, DR. BENDE-SZABÓ GÁBOR

A tananyag hatályosításában közreműködött:  
DR. BOD PÉTER ÁKOS, DR. BENDE-SZABÓ GÁBOR, DR. MAIYALECHNÉ DR. GREGÓCZKI ETELKA,  
DR. KAIBÁS GÁBOR MÁRK, DR. LENTNER CSABA, KISGERGELY ISTVÁN

Budapest, 2014.

javított kiadás

kézirat lezárva: 2014. augusztus 15.

ISBN 978-615-5344-00-8

Kiadja:

Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt.

Felelős kiadó: Szentkirályi-Szász Krisztina



NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI  
ÉS TANKÖNYV KIADÓ

© Nemzeti Közzolgálati Egyetem  
Kiadja: Nemzeti Közzolgálati Egyetem  
[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)

Budapest, 2014

A kiadásért felel:  
Prof. Dr. Patyi András

Layout, tördelés:  
[ElektroPress](#)

# TARTALOMJEGYZÉK

<b>1. A MAGYAR PÉNZÜGYI ÉS KÖLTSÉGVETÉSI POLITIKA FEJLŐDÉSI ÚTJA NAPJAINKIG</b>	<b>5</b>
1.1. A modern pénzgazdálkodás történelmi előzményei	5
1.2. Pénzügyi kultúránk eredete	7
1.3. A pénzügyi és költségvetési igazgatás fogalma	12
<b>2. AZ ÁLLAMPÉNZÜGYEK INTÉZMÉNYEI ÉS GYAKORLATA</b>	<b>13</b>
2.1. Az államháztartás fogalma és rendszere	13
2.2. A költségvetés fogalma, költségvetési alapelvek	16
2.3. A központi költségvetés	19
2.3.1. A központi költségvetés bevételei és kiadásai	19
2.3.2. A központi költségvetés előkészítése és elfogadása	23
2.3.3. A központi költségvetésről szóló törvény végrehajtása	28
2.3.4. A központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásának ellenőrzése, a zárszámadás	36
2.4. Az államháztartás egyenlege, a hiány mérése és finanszírozása	37
2.5. A gazdasági stabilitás és a költségvetési fenntarthatóság garanciális szabályai	42
2.6. Gazdálkodás a nemzeti vagyonnal	44
2.6.1. A nemzeti vagyon fogalma és elemei	44
2.6.2. Az állami vagyonnal való gazdálkodás	46
2.7. A költségvetési és pénzügyi folyamatok ellenőrzése	52
2.7.1. Az Állami Számvevőszék	52
2.7.2. A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal	54
2.8. A pénzügyi rendszerek alaprendeltetése, típusai, fejlődési irányai	55
2.9. A magyar pénzügyi piac intézményei, újraszabályozásának szempontjai	58
2.9.1. A pénzügyi intézmények	60
2.9.2. A tőzsde	63
2.10. A pénzügyi felügyelet és betétbiztosítás	64
2.10.1. A Magyar Nemzeti Bank	66
2.10.2. Az ügyfélvédelmet szolgáló pénzalapok és a fogyasztóvédelem	72
<b>3. KÖLTSÉGVETÉSI ÉS PÉNZÜGYI RENDSZERÜNK NEMZETKÖZI KAPCSOLÓDÁSAI</b>	<b>77</b>
3.1. A nemzetközi pénz- és tőkepiacok fejlődési folyamatai és a magyar gazdaság	77
3.1.1. A pénzügyi piacok fellendülésének tényezői	77
3.1.2. A pénzügyi globalizáció jelenségei	80

<b>3.2. Nemzetközi pénzügyi szervezetek</b>	<b>83</b>
3.2.1. A Nemzetközi Valutaalap (IMF) és a Világbank-csoport	83
3.2.2. A Világkereskedelmi Szervezet (WTO)	84
3.2.3. Az Európai Beruházási Bank és az Európai fejlesztési és Újjáépítési Bank	85
<b>3.3. A pénzügyi és költségvetési igazgatás európai összefüggései</b>	<b>85</b>
<b>3.4. Unortodox dimenziók Magyarország és az Európai Unió, illetve     a nemzetközi pénzügyi intézmények kapcsolatában</b>	<b>90</b>
<b>SZAKIRODALOM JEGYZÉK</b>	<b>93</b>
<b>RÖVIDÍTÉSEK</b>	<b>95</b>

---

## 1.

# A MAGYAR PÉNZÜGYI ÉS KÖLTSÉGVETÉSI POLITIKA FEJLŐDÉSI ÚTJA NAPJAINKIG

---

A fejezetben áttekintjük a jelenlegi pénzügyi rendszerünk létrejöttéhez vezető út főbb állomásait, különösen a rendszerváltozás során a pénzügyi intézményekben és az állampénzügyekben bekövetkező szerkezeti változásokat, majd az európai uniós tagságból fakadó következményeket. Főbb jellemzők szintjén bemutatjuk a 2010-től újjászervezett Magyar Állam közpénzügyi igazgatási rendszerét.

A pénzügyi igazgatás hatályos szabályai és intézményei hosszú időszak változásai alapján jöttek létre. A máig ható előzmények ismeretében jobban kidomborodnak pénzügyi és költségvetési igazgatási gyakorlatunk jellegzetességei, és a fejezet gondos áttanulmányozásával tisztábban látszik az út, amelyet a magyar pénzügyi és költségvetési igazgatás bejárt, és amely miatt intézményeink ma is a változások sokaságával szembesülnek.

### 1.1. A MODERN PÉNZGAZDÁLKODÁS TÖRTÉNELMI ELŐZMÉNYEI

Amióta a társadalmi rétegződés olyan fokra jutott, hogy intézményesülten elvált az irányító hatalom és az irányítottak sokasága, vagyis létrejött az állam, azóta létezik államháztartás. Az irányító hatalmat anyagi eszközökkel fenn kell tartani, ami mai szóval élve közkiadásokkal jár, e kiadások fedezéséhez pedig bevételekre van szükség. **Az állam gazdálkodása az ősi termelési módokban természetbeli (in natura) kiadásokat és bevételeket is jelentett, amely fokozatosan pénzbeli jelleget öltött. A modern államszervezet pénzbeli bevételekből tartja fenn magát,** azokból fedezi a feladatai ellátásával járó kiadásokat. A pénz azonban nemcsak az állam működtetéséhez szükséges, hiszen a társadalmi méretű munkamegosztás megszervezésében, a piaci adás-vételben meghatározó szerepe van az elfogadott, elismert fizetési eszköznek. A piacgazdaság nem érhetne el magas szintet jól működő pénzrendszer nélkül.

A pénz **koronként és társadalmi rendszerenként igen különböző formákat ölt,** hiszen a pénz lényegét tekintve szimbolikus és társadalmi viszony, amelyet meghatároz a korszak és a pénzviszonyok keretétől szolgáló közösség. Társadalmi közösség nélkül nincs pénz, társadalmi (állami) szabályok nélkül nem működhet megfelelően a pénzügyi rendszer. Másfelől a pénzügyi rendszer határfoka és a pénzügyek rendezettsége jól jellemzi az állam működését. Amennyire igaz tehát az, hogy az állami feladatok ellátásához pénz kell, ugyanannyira igaz az is, hogy a hatékony pénzforgalomhoz, a pénzbeli gazdálkodás szabályainak betartatásához társadalmi szintű szabályrendszer, a viták rendezését lehetővé tevő intézményrendszerre, fegyelmező eszközökre: röviden államra van szükség. Ha az állam nem képes kellő pénzügyi rendet és fegyelmet tartani, valutája sérülhet. Akadt

példa a fejlődő világban arra, hogy a nemzeti valutájuk tartós értékvesztésén más eszközökkel úrrá lenni képtelen ország egy világpénzt (pl. az amerikai dollárt) vett át fizetési eszközként. Lásd például a volt Jugoszlávia és Lengyelország 1990-es éveket megelőző pénzforgalmi adatait.

### ***De milyen is a jó pénz?***

A pénz a legáltalánosabban **az értékmérés, forgalmi eszköz, fizetési eszköz, felhalmozási** (megtakarítási, kincskepző) **funkciót tölt be. Teljes értékű pénznek az nevezhető, amely e négy funkció mindegyikének hiánytalanul eleget tesz. A jó állami pénzgazdálkodást e négy funkció egyidejű teljesülése elősegíti**. A jól funkcionáló pénz értékmérő szerepet azáltal nyer, hogy benne fejezik ki az áruknak és tevékenységeknek a társadalom tagjai által megítélt értékét. A történelem során sokáig a közösség megélhetéséhez kapcsolódó tényleges (nem pedig szimbolikus) tárgy vagy áru szolgált mérési egységként: ló, marha, só, szárított dohánylevél. A fizetési eszköz funkció történelmileg az adófizetési kötelezettséghez kötődik. Így már akkor létrejött az állami pénzgazdaság, amikor a napi gazdasági élet meglelt volna a közvetlen árucseré formáin belül is. A pénz – legyen az ősi vagy a modern valuta – tehát egyebek mellett attól pénz, hogy adót lehet vele fizetni. Forgalmi eszközként a pénznek gyakorlatias tulajdonságokkal kell bírnia, mint amilyen a jó oszthatóság, könnyű tárolás.

A nemesfémekből (aranyból, ezüstből) készült pénzek sokkal alkalmasabbnak bizonyultak a többi termékénél vagy árunál, ezért emelkedtek ki a történelem során a sokféle pénzfunkciójú áru közül, hogy majd átadják helyüket a bankjegyeknek, illetve az elektronikus átutalási eszközöknek. Megtakarítási (kincskepzési vagy teaurálási) feladatra az olyan eszköz alkalmas, amely minőségét hosszú időn keresztül megőrzi. A megtakarítás lényegéhez tartozik, hogy a gazdasági szereplő az áruját vagy megszerzett jövedelmét nem cseréli el azonnal más árura, fogyasztási képességét megőrzi későbbi időre.

A pénzfunkciókat vagy azok egy részét a megelőző korokban elterjedten ismert és használt áruk is betöltötték, ám az áruvilágból fokozatosan kiemelkedett a nemesfémpénz. Az arany és az ezüst történelmi kiemelkedése felgyorsította a kereskedelem és a hitelélet kifejlődését. Az alkalmas pénz léte ugyanis lehetővé teszi, hogy az áruvilág számtalan terméke és szolgáltatása mind ebben a tárgyban fejezze ki a maga értékét.

A pénz által időben és térben elválhat az eladás és a vétel: az egyik piacon értékesített termék nem cserélődik el egy másik termékre, mivel a tranzakció nem áru és áru között zajlik le, hanem áru és pénz között. Az áruján túladó termelő onnan kezdve pénzt birtokol, ami aktív (követelés). A pénz birtokosa potenciális követelést testesít meg a piaci értékesítésre szánt termékekkel szemben. Ám hogy kivel és mivel szemben, azt nem lehet előre megmondani. Az sem állapítható meg teljes biztonsággal, hogy e követelés mikor jelenik meg a gazdasági életben. Ez a sokértelműség és bizonytalanság ősidőktől a mai napig velejárója a pénzgazdaságnak, kitérítve az ember lehetséges gazdasági cselekedeteinek tartományát, és új dimenziókba emeli a gazdálkodás fogalmát, ám ugyanakkor két logikai halmazra is hasítja a gazdaságot: egyfelől a reál javak világára, másfelől a pénz javakéra. Mai pénzrendszereinket a történelmi előzményektől megkülönbözteti, hogy a modern pénz végleg elszakadt a nemesfémtől és általában valamely árutól. Pénzünk belső értékkel nem rendelkezik, mivel hitelpénz: a hitelezési folyamatban keletkezik és szűnik meg, a pénzmennyiségre hatással van a központi bank monetáris politikája és az állam fiskális politikája. A pénz értékének tartóssága ezért alapvetően gazdaságpolitikai kérdés: döntő fontosságú a jegybank pénzpolitikája, az államháztartás finanszírozási módja, a pénzügyi közvetítő rendszer állami szabályozása.

Fizetni meghatározott körülmények között lehet pénzhelyettesítővel is: ezek olyan pénzfélék és kvázi-pénzek, amelyek bizonyos feladatokat képesek ellátni, de másokat nem. A különféle bónok, vásárlási utalványok, utazási csekkek hozhatók fel példaként a pénzhelyettesítő eszközökre. Azt a pénzt, amely a főbb pénzfunkciókat több országban, akár világméretben képes betölteni, nemzetközi pénznek vagy **világpénznek nevezzük**. Nemzeti valutánkkal kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy hazánk az Európai Unióhoz történő csatlakozással egyúttal a GMU célkitűzéseit is elismerte, az euró bevezetésére kötelezettséget vállalt, jóllehet konkrét céldátumot nem rögzített a csatlakozási szerződés. A gazdasági vagy politikai válsággal sújtott vagy erősen inflációs országokban viszont gyakorta megesik, hogy a hivatalos fizetési eszköz az ország határain belül nem képes hiánytalanul betölteni mind a négy pénzfunkciót. A forintvaluta ma jól ellátja a pénzfunkciókat. Vásárlóértéke stabil.

## 1.2. PÉNZÜGYI KULTÚRÁNK EREDETE

A pénzviszonyok kanyargós történelmi utat jártak be napjainkig. Voltak korszakok, amikor a nemzeti, sőt a városi határok is gátat vetettek az áruk és a pénzek áramlásának, majd eljött az a kor, amikor a technikai adottságokhoz képest valóban zavartalanra váltak a gazdasági folyamatok.

A piacgazdaság (kapitalizmus) logikájához mindenképpen hozzátartozik a pénzfunkciók erőteljes érvényesülése. A piaci erők idővel fel is számolták a pénz és az áruk mozgásának útjában álló hagyományos akadályokat. A XIX. század második felétől számítható világméretben a kifejlett kapitalizmus létrejött. A magyar gazdaság is akkorra illeszkedett be szervesen a kor nemzetközi pénz- és árumozgásaiba, csakúgy, mint közlekedési rendszereibe, jogi kultúrájába. Gazdasági, pénzügyi és politikai viszonyainkra azonban rányomta bélyegét, hogy hazánk az Osztrák Birodalom, majd az 1867-es kiegyezést követően a dualista K. u. K. Monarchia részeként ment át a kapitalizáló-dás meghatározó szakaszán.

*Az Osztrák–Magyar Monarchia ugyan a gazdasági fejlettség terén az akkori vezető európai hatalmaktól egy fokkal elmaradt, a kelet-közép-európai térségben azonban az osztrák befolyás az államszervezet, a jogrend, a számvitel és pénzgazdálkodás tekintetében egységesítő és modernizáló hatással is járt. „Legjobban kiépített és kidolgozott közigazgatásunk a pénzügyi, alapjaiban jórészt osztrák alkotás” – írta Magyary Zoltán 1942-ben Magyar közigazgatás című művében.*

*Mind a mai napig felfedezhető jogrendbeli, számviteli, adminisztrációs eljárásbeli hasonlóság azokban az országokban, amelyek egy évszázaddal ezelőtt a Monarchia részét képezték. Az osztrák hatás megkönnyítette térségünkben a kor német államszervezési, adminisztrációs és üzemszervezési kultúrájának megismerését.*

*A magyar pénzügyi igazgatás szemlélete is sokat örökölt a jogi alakszerűsége, ellenőrizhetősége nagy hangsúlyt fektető német közigazgatási iskolától. A magyar államgazdasági kultúra hamar elismerésre méltó szintre jutott. Hazánkban generációk nőttek fel Mariska Vilmos Államgazdaságtan című könyvében (1898), majd Heller Farkas Pénzügytan jegyzetén (1921, 1943). E munkák kiemelkedő színvonalon mutatták be a pénzügyi tudományokat. Nagy hatást gyakoroltak az olyan személyiségek, mint Fellner Frigyes, a nemzeti jövedelem és az adózás viszonyának kutatója, vagy Magyary Zoltán, akinek a nevéhez a pénzügyi jog és az államigazgatási tudományok nagy eredményei kötődnek.*

Szakmai színvonalát, kultúráját tekintve a magyar pénzügyi elmélet és igazgatási gyakorlat az első világháború előtt, majd a két világháború közötti időben megfelelt az európai normáknak. Akkor még a mainál jóval nagyobb eltérések mutatkoztak a brit, a francia vagy a német pénzügyi igazgatási elvekben, eljárásokban. A második világháborút követően gyorsul fel a piacgazdaságokban a szakmai homogenizálódás, amelynek egyik hajtóereje a nemzetközi szervezetek tudatos harmonizálási munkája, különösen az ENSZ keretein belül. A pénzügyi elvek, pénzpiaci gyakorlat világméretű közeledésének másik motorja az amerikai gazdaságból és társadalomból kisugárzó hatás volt, amely az üzleti pénzügyek mellett az állampénzügyi felfogást és gyakorlatot is áthatotta. Ezáltal a korábban élesebben elváló kontinentális iskola közelebb került az angolszász gyakorlathoz. Az irányzatok közeledése erőteljesen mutatkozott meg az 1945 utáni üzleti életben, de különösen érezhető a Marshall-segélyben (1947–1952) részt vevő nyugat-európai nemzetek kormányzati technikáin, pénzügyi fogalomtárán, irányítási gyakorlatán. Az európai államok korábban jelentős mértékben eltérő belső nemzeti gyakorlata mindinkább egységesült.

Az államigazgatás területén így is nagyobb nemzetközi eltérések mutatkoznak, mint a piaci versenynek közvetlenül kitett üzleti világban, azonban az európai integrációs folyamat – valamint a század második felében fokozatosan kifejlődő informatikai és szervezési forradalom – hatására az állami pénzügyek és pénzügyi közvetítés terén az európai gyakorlat és a jogi-intézményi rend gyorsan modernizálódott és egyben egységesült is. Ugyanakkor hazánk a pénzügyi modernizációs folyamatból a második világháborút követően hosszú időre kimaradt: térségünket a Szovjetunió vonta befolyása alá, felszámolta a magántulajdonon nyugvó piacgazdasági rendszert, és saját társadalmi-gazdasági rendszerét kényszerítette a térség államaira. A polgári társadalom intézményeinek megsemmisítésével, illetve formálissá tételével az 1940-es évek végén együtt járt a pénzgazdaság visszaszorítása is; a gazdasági folyamatokat minden ún. szocialista országban tervgazdasági szisztéma váltotta fel. Országoként mutatkoztak ugyan eltérések a szovjet modelltől, a tervgazdaságok bizonyos fokig egymástól is különböztek, a rezsimek időben is változtak, de ami lényeges: a tervgazdaságok lényeges közös jegyek alapján minőségileg eltértek az európai (nyugat-európai) társadalmi fejlődési úttól. Magyarország az 1960-as évek végétől egy piaci elemekkel átítatott tervgazdasági rendszer megvalósítása érdekében tett jelentős lépéseket. Ez az átalakulási folyamat a politikai restaurációs törekvések és az akkori mainstream nem tetszése következtében nem teljesebben ki, ám jó alapot adott a piacgazdasági átmenet elindulásához az 1980-as évek végén.

A szovjet típusú tervgazdaságban a politikai hatalom egy központba (a kommunista pártba) koncentrálódott, az államszervezet annak alávetve, abba betagolva működött. Ez volt a pártállam, amely nem tűrt el tőle független intézményt vagy életszférát, szűk korlátok közé szorította a magán-tulajdont. A vállalatoknak az állam volt a tulajdonosa, a gazdasági folyamatokat a központi tervező szerv tervezte meg, minden főbb termékcsoporthoz előírta a terv szerinti termelést és felhasználást, törekedve arra, hogy a két oldal egymásnak megfeleljen. Az állami vállalatokat az ágazati minisztériumok felügyelték. A pénzfolyamatokat a pénzügyminisztérium „adminisztrálta”, de a tervezés elsőbbsége következtében a pénz szerepe passzív volt. A tervgazdaság felhasznált árakat, de az árrendszernek nem volt elsődleges feladata a relatív szűkösség jelzése.

A gyárak nem azért termeltek, mert az árunak jó az ára, hiszen az árakról hatóság döntött (mint minden más fontos kérdéstről). A lakosság termékekkel és szolgáltatásokkal való ellátása sem alapvetően az árakon múlt, mivel az árak alapvetően elszámolási célt szolgálnak.



A klasszikus tervgazdaságban egyszintű bankrendszer működött: a központi bank hatóságként és egyben állami hitelintézetként végezte a pénzügyi műveleteket. Nem volt meg tehát a két szint, mint a piacgazdaságban, ahol a központi bank felügyelete mellett kifejlett üzleti banki szektor teljesíti a banki funkciókat. A tervgazdaságban működő gazdálkodó szervezetek jogi formája lehetett vállalat, de az a piacgazdaságban ismert tulajdonosi önállóság és profitérdekeltség nélküli bürokratikus intézmény, amely hierarchikus alávetettségben működött. A tervező központ azonban sohasem tudhatta olyan pontosan, mint a vállalati vezetés, hogy mekkorák a szervezet tényleges termelési képességei és valós erőforrás igényei. Így a szocialista államnak költséges és sosem tökéletes ellenőrző és ösztönző mechanizmusokat kellett kitalálnia és működtetnie. Megfigyelhető, hogy a K. u. K. időkben kialakult – és már akkor is meglehetősen bürokratikus – állami ellenőrző gyakorlatot a szocialista rendszer nemcsak átvette, hanem még inkább kiterjesztette. Szaporodtak az aprólékos pénzügyi és statisztikai előírások, bizonylatolások, jelentések, amelyekről a tervgazdasági gyakorlat annyira hivatalközpontú lett. Jóllehet az állami vagyongazdálkodás és az ágazatok teljes körét lefedő felelős gazdálkodás, számviteli fegyelem magasabb szintet ért el, mint a piacgazdasági átmenet kezdeti szakaszában<sup>1</sup>.

A magyar tervgazdaságban sem érvényesült kellőképpen a piacgazdaság szokásos nyereségességi kényszere, a vevők igényeihez való alkalmazkodás követelménye. A gazdaság a központi tervezés ellenére – sőt inkább annak hatására is – egyszerre mutatta a hiány és pazarlás jegyeit, de egészében véve hiánygazdaság volt: a vételi pozícióban levő gazdasági szereplő (legyen az fogyasztó vagy vállalat) jellemző módon sorban áll javakért és erőforrásokért. A hiányhelyzetek pedig életre hívták a korrupciót: a szűkös javak sorsáról döntő tisztviselő jóindulatát érdemes volt megnyerni. A tisztviselőnek (pontosabban az általa képviselt rendszernek) azután érdeke is a szűkösség fenntartása, hiszen árubőség vagy világos elosztási szabályok esetén nem juthatna folyamatos hatalomstátusz-gyarapodáshoz, illetve annak fenntartásához. Az igazgatási gyakorlat így könnyen bürokratikusá, túlszabályozottá, gyenge hatékonyságúvá és szilárd etikai alapok nélkülivé válhatott.

A szocialista tervgazdaság a nyugati világpiaci és pénzügyi rendjén kívül, ahhoz riválisként viszonyulva, a szovjet hatalmi rendszer részeként épült ki. Az elzárkózás azonban nem lehetett teljes, a hidegháború évei után fokozatosan mérséklődött is. Mégis, a tervgazdaságok világgazdasági kötődése végig hiányos volt, bár a politikai enyhülés időszakában újra megindult a Nyugattal való gazdasági kapcsolatfelvétel intenzifikálása. Hamar kiderült azonban, hogy a központi tervezésű országok állami tulajdonú üzemei a legtöbb termékkörben nem tudták felvenni a hatékonysági és minőségi versenyt a külföldi vállalatokkal. A kommunista vezetésű országokban a világpiactól való elzárkózás és a védekezés lett a stratégia. Máshol viszont a rendszerrel szembeni elégedetlenség és nyílt ellenállás már nem tette lehetővé a hagyományos modell követését: hazánkban és Lengyelországban 1956 után, Jugoszláviában megint más történelmi okok miatt az 1950-es évek elejétől a kommunista hatalom kénytelen volt gazdasági reformokkal kísérletezni. A reformkurzusnak része volt a nyugattal való aktívabb gazdasági kapcsolattartás is. Így az 1960-as évek végére gazdasági vonatkozásban két alcsoport jött létre: a hagyományos (ortodox) tervgazdaságoké, mint amilyen Csehszlovákia (a reformtörekvések 1968-as bukását követően), a Német Demokratikus Köztársaság vagy Bulgária volt, és másfelől a reformált tervgazdaságoké (Jugoszlávia, Magyarország, Lengyelország). Azonban sem a hagyományos tervgazdaságokon belüli technikai változtatások, sem a piaci elemeket alkalmazó „új mechanizmusok” nem tudták megállítani a szocialista modell fokozatos kimerülését, ami megmutatkozott a gazdaság növekedési ütemének csökkenésében.

<sup>1</sup> Lásd bővebben: Lentner Csaba – Semjon C. Viktorija: Számvitel és Könyvvizsgálat Magyarországon. Zhytomyr, Ukrajna, 2009. I. fejezet

Az 1973-as olajválság után a piacgazdaságok – megrázkódtatások árán – termelési szerkezetük megújításával, gazdaságpolitikai irányváltásokkal válaszoltak az új realitásokra. A szocialista gazdaságok azonban késleltették a változásokat, vagy a korábbi megoldásokat erőltették továbbra is. Magyarországon a gazdasági rendszer 1968-as módosítása bevezetett bizonyos piacgazdasági fogalmakat és formákat, de a rendszer egésze nem engedte meg a piaci logika érvényesülését.

A gazdaságot a reformok ellenére az állami tulajdon túlsúlya jellemezte. A termelés és elosztás zömét állami vállalatok bonyolították le. A rendszer korlátjaiból fakadó gyenge hatékonyság és erőtlen innovációs képesség következményeit ráadásul felnagyították az olyan súlyos gazdaságpolitikai hibák, mint a nagyfokú külső eladósodás vállalása az 1970-es évek végétől az életszínvonal fenntartásának és a gyorsabb gazdasági növekedésnek a reményében. A rendszer az 1980-as évek végére hazánkban végleg kimerítette fejlődési lehetőségeit, és mély gazdaság-szerkezeti, politikai, erkölcsi válságba került, amelyhez 1989–1990 fordulóján a pénzügyi krízis fenyegetése is társult. Gazdaságunk akkor térhetett vissza az európai gazdasági fejlődés fő vonalához, amikor végbement a politikai és gazdasági rend átalakulása, a rendszerváltozás. E folyamat egyebek mellett a gazdasági alkotmányosság helyreállításában, az állam közhatalmi és tulajdonosi szerepének átalakulásában, az állam terjedelmének mérséklésében, a pénz gazdaságszervező szerepének visszanyerésében nyilvánult meg. Az 1990-es évtized első éveiben hatalmas jogalkotási munkával újraalkották vagy alapvetően átformálták a pénzügyi élet jogi intézményeit. 1987-ben kétszintűvé vált a bankrendszer. Az Országgyűlés megalkotta a kormányzattól monetáris politikai funkcióit tekintve független nemzeti bank, a jegybank intézményét, meghozta a pénzügyintézetekről és a pénzügyintézeti tevékenységről szóló 1991. évi LXIX. törvényt, a számvitelről szóló 1991. évi XVIII. törvényt, a csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról szóló 1991. évi II. törvényt. Megalkották, majd folyamatosan továbbfejlesztették az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. jogszabályt. Számos új törvény szolgálta a tulajdonviszonyok történelmileg gyors átalakításának (a privatizációnak, a magántulajdon domináns arányát helyreállító döntéseknek) gazdaságilag és politikailag igen kényes feladatát. Amint a pénz visszanyerte aktív gazdasági szerepét, azonnal felmerült annak szükségessége, hogy kialakuljon (újraalakuljon) a pénz- és tőkepiac szabályozási kerete. A pénzügyi közvetítés modern rendszerének megalkotásához fontosak voltak a váltók, részvények, kötvények, a tőzsdéi áruk, derivatívák kereskedését szolgáló törvények, majd megszülettek a pénzügyi szolgáltatókra és ezek kontrolljára vonatkozó jogszabályok. Nemzetgazdaságunkban már száz esztendővel korábban is ismert és használt intézmények voltak a felsoroltak, de az 1945 utáni zsákutcás történelem folytán alig érvényesültek, vagy éppenséggel meg is szűntek. E hatalmas jogalkotási és intézményfejlesztő munka immár olyan nemzetközi környezetben zajlott, amelynek intézményi rendjéhez érdekünkben állt hozzáigazítani saját nemzeti gyakorlatunkat. A rendszerváltoztatás jogalkotási programjában már a kezdetektől alapvető szempont volt minden új jogintézménynél, hogy az harmonizáljon az európai integrációs megállapodásokkal, mivel a demokratikus Magyarország korán elkötelezte magát az Európai Unióhoz való csatlakozás mellett.

Időközben a fejlett világban a korábbi tradícióktól sokban eltérő pénzügyi kultúra fejlődött ki. Nemzeti érdekünk, hogy a magyar pénzügyi intézmények újraalkotásakor olyan mintát kövessünk, amely nem csupán hatékonyabb és fejlettebb az előzőnél, hanem meg is könnyíti gazdaságunk nemzetközi versenyképességének javítását. Az európai uniós csatlakozás menetében, azt követően pedig a felgyülemlett gondokra adott válaszként újabb nagy jelentőségű törvények születtek pl. a közbeszerzés, az állami vagyonnal való gazdálkodás, a takarékos állami gazdálkodás témakörében. Azonban hazánk – az új tagállamok közül egyedülként – nem volt képes gazdasági fejlettségben

(az egy főre jutó GDP nem tökéletes, de általánosan elfogadott mutatóján mérve) közelebb kerülni az Európai Unió tagországainak átlagához a 2004 utáni időszakban, majd 2009 során a többi új tagország átlagánál is mélyebb recesszióba esett.

A rendszerváltás utáni magyar gazdaságstratégia túl nagymértékben támaszkodott a külső működő tőkére, és nem fejlesztette megfelelően a hazai tulajdonú piaci szereplők tevékenységét. A letelepedett külföldi vállalatok jelentős adókedvezményeket kaptak, amelyek a költségvetési gazdálkodásban lyukat ütöttek. Az állam gazdaság szabályozó és ellenőrző szerepe háttérbe szorult. A magyar gazdaságpolitika – negyed évszázad távlatából visszatekintve – az 1980-as évek végétől egy modellkövető rendszer lett, amelyben az alkalmazott gazdaság szabályozási és igazgatási metodikák nem illeszkedtek az ország történelmi múltjához, reális igényeihez, adottságaihoz. A követett neoliberais gazdaság- és közigazgatás-szervezési modell 2008-ra csődbe ment, az ország működésének teljes ellehetetlenülését csak egy 25 milliárd dolláros IMF-, WB- és ECB-hitellel sikerült elkerülni.

A relatív lemaradás sokféle okai között kiemelendő a 2002 után gyors növekedésnek indult államadósság, a gyenge foglalkoztatottság (és így a lehetségesnél szűkebb adóalap), a hazai tulajdonú cégek gyenge versenyképessége és egy sor olyan gazdasági tényező, amelyen szükséges volt változtatni.

A 2010 nyarától nagy számban megalkotott új törvények, az intézményi változások és a gazdaságfejlesztési, közigazgatás-fejlesztési kezdeményezések – egyebek között, amint látni fogjuk az alábbiakban, a pénzügyi és költségvetési igazgatás szakterületein is – azt célozták, hogy a magyar gazdaság visszanyerje fejlődési képességét.

2010-től Magyarország a piacgazdaságok körében modellalkotó szereplővé vált. Az állami tulajdon arányának növelése, az állam gazdaság befolyásoló és -ellenőrző szerepének fokozása, a piaci szereplők tevékenységének szabályozása áll működésének homlokterében. A fiskális politikai területen a közteherviselés bevezetése, vagyis a nemzetközi cégek és bankok anyagi erejükhöz illeszkedő adóztatása, továbbá a hazai tulajdonú szereplők piaci terjeszkedésének állami segítése átrendezte a költségvetés szerkezetét. Az államadósság emelkedése 2010 után megállt, a költségvetési hiányt pedig sikerült tartósan 3 százalék alá csökkenteni. A magyar gazdaság növekedési pályára állt. 2013 márciusától megtörtént a jegybanki monetáris politika szemléletváltása is. A Magyar Nemzeti Bankban bekövetkező változások, a sikeres fiskális fordulatot követően, jól szolgálják az ország makrogazdasági érdekeit. A jegybank a korábbi bigott, európai uniós szemlélet helyett a monetáris politikáját makrogazdasági síkba helyezte. Az inflációellenes politikája mellé bevonta a gazdasági növekedés és a pénzügyi stabilitás elérését szolgáló eszközrendszerét. A jegybanki ellenőrzés korábbi makroprudenciális intézmény- és eszközrendszere kiegészült mikroprudenciális jogkörökkel. A jegybankba integrálták a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletét.

A Magyar Állam gazdaság befolyásoló, -szabályozó és -ellenőrző szerepének megerősödése a pénzügyi szakigazgatás és egyidejűleg az egész magyar közigazgatás megerősödését, szerepének felértékelődését hozta.

### 1.3. A PÉNZÜGYI ÉS KÖLTSÉGVETÉSI IGAZGATÁS FOGALMA

A pénzügyi igazgatás felöleli az államháztartási intézmények és mechanizmusok, továbbá a kereskedelmi bankok, vállalkozások szabályozását és ellenőrzését az Országgyűlés, a Kormány és a jegybanki hatóság részéről. A pénzügyi igazgatás kihat az államháztartás forrásfeltöltésére, továbbá a vállalkozások, bankok, háztartások működésére.

A költségvetési és pénzügyi igazgatás (mint minden közigazgatási ág) alapvetően a jogszabályok végrehajtásának és ellenőrzésének folyamatában játszik szerepet. E megállapítás a pénzügyi és költségvetési igazgatás teljes szervezetrendszerére nézve, a központi szervektől a decentralizált állami szervekig és a helyi önkormányzatokig terjedően igaz. A közigazgatás szerteágazó feladat- és szervezetrendszerén belül az egyik legbonyolultabb területet alkotja a pénzügyi és költségvetési igazgatás, amely révén a közigazgatás az ország gazdasági életének meghatározó hányadát közvetlenül vagy közvetve befolyásolja. A pénzügyi igazgatással szemben további követelmény, hogy a jogszabályi normákon keresztül történő szabályozáson és ellenőrzésen túl, illetve azokra építve járuljon hozzá a hatékony államháztartási és üzleti körülmények kialakulásához, többlet-teljesítmények létrejöttéhez. **A pénzügyi és költségvetési igazgatás az államháztartás egészére vonatkozó** (állami és helyi önkormányzati) **közigazgatási, valamint a pénzügyi magánszektor felügyeletével kapcsolatos államigazgatási feladatok ellátására** irányuló állami tevékenység. A pénzügyi és költségvetési igazgatás **rendeltetése az állami gazdaságpolitika** (elsősorban a fiskális politika, monetáris politika) **céljai megvalósításának elősegítése**, a jogszabályokban meghatározott eszköz-rendszer működtetése. Magában foglalja a közpénzügyek (az állami pénzügyek és a helyi önkormányzati pénzügyek) teljes igazgatási vertikumát, valamint a magánpénzügyek jelentős részének meghatározott igazgatási feladatait, azaz valamilyen módon és mértékben minden jelentősebb pénzmozgást befolyásol. **A közpénzügyek igazgatása** felöleli a közpénzek teljes körét, a nemzeti össztermék azon részét, amelyet az állam központosít (az eredeti jövedelemtulajdonosoktól jellemzően közhatalmi eszközökkel elvon) és újra eloszt (új jövedelemtulajdonosokhoz juttat, a jövedelemtulajdonosok között átrendezést valósít meg). A közpénzügyek vonatkozásában a közigazgatási szerepvállalás teljes körű, kiterjed az államháztartás mindkét alrendszerére és az azokban zajló valamennyi folyamatra, pénzmozgásra. Ezzel szemben a **magánpénzügyek igazgatása** a jövedelmek azon részét érinti, amely az eredeti jövedelemtulajdonosoknál marad. E körben a jövedelmi áramlások nem a kormányzati akarattól függően alakulnak, hanem alapvetően a piaci viszonyoktól befolyásolva mennek végbe. Ugyanakkor a piaci viszonyok nem működhetnek magukra hagyva, mivel a közérdek szempontjai, a jogbiztonság és a tisztességes piaci viszonyok iránti társadalmi igény, valamint a gazdasági zavarok elkerülésének kívánalma szükségessé teszi, hogy a magán-pénzmozgásokkal, s különösen a pénzügyi magánszektor intézményeinek működésével kapcsolatosan az állam közigazgatási feladatokat lásson el.

Jelentőségét tekintve a közpénzügyek igazgatása és a magánpénzügyek igazgatása azonos súlycsoportba tartozik, mivel mind a közpénzügyek jogszerű és hatékony működtetése, mind a pénzügyi intézményrendszer közérdekű működése kiemelt kormányzati cél, mindkettő az állami pénzügyi politika célrendszerének fontos eleme. A közigazgatási munka mennyiségét tekintve szembeötlő, hogy az államháztartási rendszer működtetését célzó igazgatási tevékenység még mindig jóval nagyobb szeletet hasít ki a pénzügyi és költségvetési igazgatás gyűjtőköréből, mint a pénzügyi magánszektor működését érintő tevékenysége, de a piaci szereplők tevékenységének erősödő állami befolyásolása és ellenőrzése következtében a magánpénzügyi viszonyok alakulására egyre nagyobb befolyást gyakorol a pénzügyi igazgatás.

## 2.

### AZ ÁLLAMPÉNZÜGYEK INTÉZMÉNYEI ÉS GYAKORLATA

---

A közigazgatási szakvizsga kötelező tárgyai keretében megismerkedtünk az államháztartás alkotóelemeivel és a közöttük fennálló pénzügyi kapcsolatokkal, az államháztartás főbb kiadási tételeinek szerkezetével és a kiadások funkciójával. Ebben a fejezetben a közpénzügyek intézményi kérdéseit tekintjük át a magyar gyakorlat alapján, esetenként kitekintve az európai tendenciákra. Bemutatjuk a központi költségvetés előkészítésének folyamatát, a központi költségvetés elfogadásának rendjét, végrehajtásának szabályait és a végrehajtás ellenőrzését. Bővebb ismereteket szerzünk továbbá a kincstár működéséről, az államháztartáson belüli pénzáramlásokra vonatkozó pénzügyi és pénzügyi igazgatási elvekről és az igazgatási gyakorlatról, valamint az állami vagyon privatizációjával, értékesítésével, kezelésével kapcsolatos jogi szabályozásról. Célunk az, hogy az olvasó pénzügyi irányítás sajátos vonatkozásait megismerje, és jobban megértse a pénzügypolitikát érintő fontos ügyeket, a jelen teendőit.

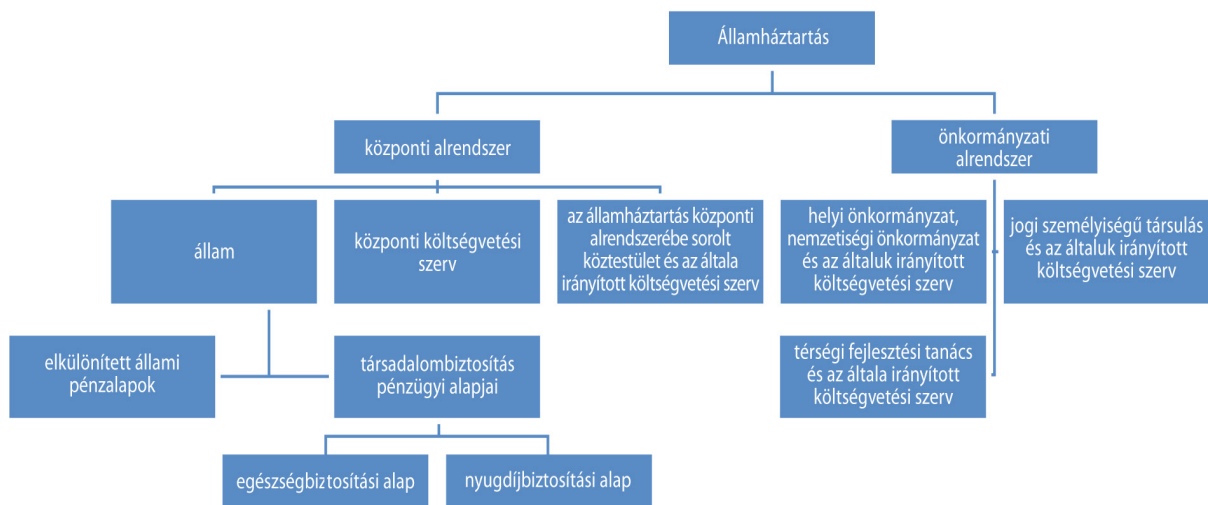
#### 2.1. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS FOGALMA ÉS RENDSZERE

A közszféra a nemzetgazdaság meghatározó, szervező 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 állami jövedelem keletkeztetését adókon és állami vagyonhasznosításon keresztül végzi. 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 magában foglaló rendszer, míg az államháztartás a regnáló, közpénzügy politikát végrehajtó technikai képződmény ismeretes<sup>2</sup>.

Az államháztartást az állam és a helyi önkormányzatok közfeladatokat ellátó és finanszírozó gazdálkodásának technikai rendszereként definiálhatjuk. Az államháztartás a tágran értelmezett kormányzat 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.

---

2 Lentner Csaba: Közpénzügyek és Államháztartástan, Nemzeti Közszerológati és Tankönyvkiadó, 2013. 36. oldal alapján



1. ábra: Az államháztartás rendszere

Az államháztartás törvényben meghatározott alapegységeit az államháztartás alrendszereinek nevezzük. Az államháztartási alrendszerek száma és szerepe országoként eltérhet. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) az államháztartást **két alrendszerre** bontja, a központi alrendszerre és az önkormányzati alrendszerre. Ez lényegében megfeleltethető a nemzetközi statisztikai rendszerekben (pl. az IMF GFS rendszerében és az ENSZ ESA rendszerében) használt tagolásnak.<sup>3</sup>

Az Áht. alapján **az államháztartás központi alrendszerébe tartozik** az állam, a központi költségvetési szerv, a törvény által az államháztartás központi alrendszerébe sorolt köztestület és az ilyen köztestület által irányított köztestületi költségvetési szerv. E meghatározás tekintetében az Áht. tisztán szervezeti jellegű, jogképességen alapuló megközelítést alkalmaz, azonban az Áht. egyéb rendelkezéseiből következően a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai és az elkülönített állami pénzalapok bevételei és kiadásai is az államháztartás központi alrendszerébe tartoznak. A társadalombiztosítás a társadalom közös kockázatvállaláson alapuló kötelező biztosítási rendszere, amely biztosítási és szolidaritási elvek alapján

3 Az államháztartással foglalkozó statisztikai rendszerek egyike az IMF által ajánlott kormányzati pénzügyi statisztikai rendszer, a GFS, a másik az ENSZ nemzetgazdasági statisztikai rendszerének (SNA) – és főként ennek az Európai Unióra kidolgozott változatának (ESA) – államháztartásra vonatkozó része. Ez utóbbi alkalmazása Magyarország európai uniós tagsága miatt kötelező, a költségvetési egyenleg mértéke több fontos gazdaságpolitikai ügyben (így pl. az euró zónába való belépés vonatkozásában) kritikus jelentőségű. A GFS-rendszer az államháztartás szektorát három alrendszerre bontja: A központi kormányzathoz sorolja mindazon intézményeket, amelyeknek kompetenciája az ország egész területére kiterjed. A magyar államháztartás alrendszerei közül tehát ide tartozik a központi költségvetés, az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai. Külön alrendszert alkotnak a helyi önkormányzatok. Végül megkülönbözteti az államháztartás központi és helyi szintje között elhelyezkedő regionális, tartományi kormányzatok szintjét, de ez utóbbinak Magyarországon nincs jelentősége. Az ESA-rendszer az államháztartást négy alrendszerre bontja. Az előbbiekhöz hasonlóan külön alrendszert alkot a kormányzat központi, regionális (tartományi), valamint helyi szintje, és elkülönült alrendszert alkotnak a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai is. A nemzetgazdasági statisztika az Áht.-nál tágabban értelmezi az államháztartás fogalmát: olyan intézményeket is ide sorol, amelyek az Áht.-ban nem szerepelnek. A magyar terminológia újabban szóhasználatában is igyekszik megkülönböztetni a két fogalmat: a tágabb statisztikai értelemben vett államháztartásra a kormányzati szektor megjelölést alkalmazza, míg az államháztartás fogalmát az államháztartás központi alrendszerébe és helyi alrendszerébe tartozók számára tartja fenn [vö. Áht. 2. § (1) bekezdés l) pontjával].

működik. A társadalombiztosítás két biztosítási ága, amely 1992-ben a korábbi Társadalombiztosítási Alap kettéválásával jött létre: a Nyugdíjbiztosítási Alap és az Egészségbiztosítási Alap, amelyek legfontosabb bevételi forrását a munkaadók és a munkavállalók által fizetett járulékok és hozzájárulások jelentik. Az 1994–1998-as kormányzati ciklusban törvényi rangra emelt magánnyugdíj-biztosító pénztárak egy évtized alatt halmozott forrásai 2011-ben centralizálásra kerültek az állami alapba. A kötelező magánnyugdíj-biztosítási tagság megszűnt. A magánpénztárakba fizetett járulékok lyukat ütöttek az államháztartáson, egyre inkább bizonytalanná vált az évtizedek múlva nyugdíjba vonulók nyugdíjkifizetése, míg a most nyugdíjban részesülő generációk kifizetéseinek fedezetlenné válása okozott rendszerproblémát. Az Egészségbiztosítási Alap kiadásainak legnagyobb részét az egészségügygel kapcsolatos kiadások teszik ki (kórházak, egyéb intézmények fenntartása, gyógyszer-támogatás stb.), a Nyugdíjbiztosítási Alapból pedig a nyugdíjak döntő többségét fedezik.

Az elkülönített állami pénzalap az állam egyes feladatait részben államháztartáson kívüli forrásból biztosító olyan finanszírozási forma, amely működésének jellege az államháztartáson belül elkülönített finanszírozást tesz szükségessé. Az elkülönített állami pénzalapok súlya napjainkban már csekély, bevételeik és kiadásaik mindössze 2-3%-ot képviselnek az államháztartáson belül. 1994-ben még több mint 30 elkülönített pénzalap működött, de a gazdálkodás átláthatósága és hatékonysága növelésének követelménye szükségessé tette számuk csökkentését. Jelenleg 6 elkülönített alap létezik a nyugdíjbiztosítási és egészségbiztosítási alapok mellett. Ezek:

- a határon túli magyarságnak a szülőföldjén való boldogulását, Magyarországgal való kapcsolatai ápolását és fejlesztését, valamint a magyar nemzeti azonosságtudat erősítését támogató Bethlen Gábor Alap;
- a kutatás-fejlesztés és a technológiai innováció támogatását biztosító Kutatási és Technológiai Innovációs Alap;
- az ár- és belvízkárok megtérítésében való önkéntes részvételre ösztönző és az ilyen károk megtérítése érdekében való kockázatközösséget megteremtő Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alap;
- a radioaktív hulladékok végleges elhelyezésének, a kiégett üzemanyagok átmeneti tárolásának és a nukleárisüzemanyag-ciklus lezárásának, továbbá a nukleáris létesítmények leszerelésének finanszírozását biztosító Központi Nukleáris Pénzügyi Alap;
- a foglalkoztatáshoz, a munkanélküliséghez és a képzési rendszer fejlesztéséhez kapcsolódó pénzeszközök összevonásával és egységes kezelésével foglalkozó Nemzeti Foglalkoztatási Alap;
- a Nemzeti és Kulturális Alapot a Magyar Országgyűlés a nemzeti és egyetemes értékek létrehozásának, megőrzésének, valamint terjesztésének támogatása érdekében hozta létre.

**Az államháztartás** önkormányzati alrendszerébe<sup>4</sup> tartozik a helyi önkormányzat, a helyi nemzeti-ségi önkormányzat és az országos nemzetiségi önkormányzat, a társulás, a térségi fejlesztési tanács, továbbá az ezek által alapított (irányított) költségvetési szervek. A helyi önkormányzatok részben az államháztartáson kívülről (saját bevételek), részben az államháztartáson belülről (állami támogatások, átengedett, megosztott bevételek, átvett pénzeszközök) származó bevételekből önállóan gazdálkodnak és látják el a törvényekben meghatározott feladataikat. Az önkormányzati alrendszer

4 E jegyzet csak annyiban tárgyalja az államháztartás önkormányzati alrendszerével kapcsolatos szabályokat, amennyire azok az államháztartás központi alrendszerével kapcsolatos rendelkezésekkel szorosan és elválaszthatatlanul összefüggnek, és tárgyalásuk az államháztartás központi alrendszerével kapcsolatos rendelkezések könnyebb megértését segítik elő, egyebekben az államháztartás önkormányzati alrendszerével kapcsolatos szabályozás a közigazgatási szakvizsga más választható tárgya keretében kerül ismertetésre.

2002–2008-as időszakban kialakult adósságállománya 2011 és 2014 között konszolidálásra került. Az önkormányzatok a kigazdálkodhatatlan adósságállománytól megszabadultak. Egyidejűleg jelentős feladatredukcióra is sor került. Az önkormányzatok 2014-től a korábbi intézményfenntartói szerepük helyett egyre inkább térségi gazdaságfejlesztői szerepkörbe kell, hogy kerüljenek.

## 2.2. A KÖLTSÉGVETÉS FOGALMA, KÖLTSÉGVETÉSI ALAPELVEK

Az államháztartás alrendszerének költségvetését **jogszabályban meghatározott** olyan **pénzügyi tervnek** tekintjük, amely a költségvetési évre vonatkozóan a **közfeladatok ellátásához szükséges teljesítendő bevételeket** és a teljesíthető kiadásokat **előirányzatokként teljes körűen** tartalmazza. A költségvetés pénzügyi terv, hiszen célja a költségvetési gazdálkodás adott időszakban történő tervszerű folytatása kereteinek meghatározása, vagyis a költségvetési időszakban ellátandó valamennyi közfeladat összefoglalása, valamint azok minden költségvetési bevételének és kiadásának számbavétele, amelynél a bevételi előirányzatok teljesítéséhez kötelezettség, a kiadási előirányzatok felhasználásához pedig jogosultság kapcsolódik. Bár a költségvetés alaki jogforrástani szempontból jogszabály, azonban annak tartalma éppen a költségvetés tervszerű jellegére nem tekinthető normatív tartalmúnak, leszámítva a költségvetéssel kapcsolatban az azt megállapító jogszabályban tárgyalt olyan rendelkezéseket, amelyek a költségvetés végrehajtásához kapcsolódó imperatív szabályokat állapítják meg.<sup>5</sup>

A központi költségvetés törvényben való elfogadása mégis azért fontos, mert benne kifejeződik a választott népképviselői szerv (és ezáltal a társadalom) akarata a végrehajtó hatalomnak, vagyis a közpénzekkel való gazdálkodónak a közpénzekkel való gazdálkodására vonatkozó feltétlen befolyás gyakorlására (és értelemszerűen a végrehajtásról való beszámolás, a zárszámadás során, annak elszámoltatására és ellenőrzésére).

Ezáltal ugyanis maga az Országgyűlés határozza meg azt, hogy a költségvetési bevételeket mire lehet felhasználni, és annak beszédésére és felhasználására **a központi költségvetésről szóló törvénnyel hatalmazza fel a Kormányt**, amelyet a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényben von vissza, ezzel felmentve a Kormányt a költségvetési felelősség alól.

---

5 Ezek jellemzően azokat a rendelkezéseket tartalmazzák, amelyek az államháztartás központi alrendszerének az önkormányzati alrendszerrel és az államháztartáson kívüli szervezetekkel való kapcsolatot szabályozzák, amelyek az Országgyűlés, a Kormány, az államháztartásért felelős miniszter és a fejezetet irányító szervek vezetőire vonatkozó speciális szabályokat állapítanak meg. Nem jelentik tehát azok a törvénymódosításokat, amelyeket a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásával összefüggésben kell megalkotni. Ez utóbbi ugyanis az Áht. 22. § (5) bekezdése alapján – összhangban az Alkotmánybíróság 4/2006. (II. 15.) AB határozatában foglaltakkal – önálló törvényjavaslat részét képezi.



A felhatalmazás (vagy más néven **appropriáció**) megadása mindig meghatározott időszakra szól. Ez ma éves költségvetési gazdálkodást jelent, amelynél a **költségvetési év megegyezik a naptári évvel**.<sup>6</sup> A költségvetés mögött meghúzódó gazdasági ügyekben az elkötelezettségek sok esetben azonban ennél jóval hosszabb időszakot érintenek. Éppen ezért a költségvetési tervezés és a döntéshozatal megalapozottabbá tételét segíti pl., hogy a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat benyújtásakor teljes körűen be kell mutatni a költségvetési évet követő három év várható előirányzatainak keretszámait is, amelyek a költségvetési év folyamatai és áthúzódó hatásai, a tervezett feladat ellátási és szerkezeti változások, valamint a gazdasági előrejelzések alapján kerülnek kialakításra. Ez a gyakorlat egyébként közel áll a későbbiekben ismertetendő gördülő tervezés technikájához.

A költségvetés megalkotása során felelős szemléletmódot és számos, nevesített alapelvet kell érvényesíteni. Az alapelvek abszolút érvényesülése nem lehetséges, szerepük az, hogy követendő elvként működjenek. Az alapelvek érvényesítésének vannak jogi garanciái. Az alapelvek érvényesítését szolgáló joganyag

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

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

A *tervezés és elszámolás* közös szabályai közül a legfontosabbak<sup>7</sup>:

- a költségvetés alapján történő gazdálkodás elve,
- a programozás elve,
- a teljesség elve,
- a valódiság elve,
- az egységesség és áttekinthetőség elve,
- a globális fedezet elve,
- a bruttó elszámolás elve,

6 A költségvetési év és időtartam tekintetében többféle megoldás létezik a nemzetközi gyakorlatban, sőt hazánkban is volt olyan időszak, amikor a költségvetési év különbözött a naptári évtől. A naptári évtől eltérő költségvetési év eredete egyfelől a mezőgazdasági éves ciklus figyelembevételére nyúlik vissza, más esetekben a parlamentek ülésrendje kívánta meg az évközi döntéshozatalt. Magyarországon 1914-től 1938-ig a költségvetési év július 1-jétől a következő év június 30-áig tartott (vö. az állami költségvetési év kezdetének megváltoztatásáról szóló 1913. évi XXVI. tc.-vel). Az USA-ban a költségvetési év október 1-jétől a következő év szeptember 30-áig tart, a törvény a tárgyéven túli négyéves kitekintést ír elő. Az Egyesült Királyságban április 1-jétől a következő év március 31-éig tart a költségvetési év, szokásosan hároméves prognózist terjesztenek a parlament elé. A GMU tagállamai egységesen naptári évre készítik a költségvetésüket, de országonként eltér az, hogy a nemzeti parlamentek milyen időhosszra kívánják meg a távlatosabb kitekintést. Németországban ötéves tervciklusra készülnek a számítások, de csak éves adatokról szavaznak, Franciaországban az éves büdzsét kötelezően hároméves költségvetési tervbe foglalják. Az Európai Unió költségvetése hét évre szóló költségvetési keret, amelyről konszenzussal dönt az Európai Tanács (ilyen pl. a 2007–2013 „pénzügyi perspektíva” is). A hétéves keret irányszámait alapján a naptári évekre külön készül költségvetés, amelyről az európai uniós költségvetési eljárás keretében a Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament együttműködésével évente döntenek.

7 Bővebben, magyarázatokkal: Lentner Csaba: Közpénzügyek és Államháztartástan, Nemzeti Közzolgálati és Tankönyvkiadó, 2013. 9. fejezet

- a részletezettség elve,
- a fenntarthatóság és az egyensúly elve,
- az ellenőrizhetőség elve.

A költségvetési források felhasználása során követendő alapelvek:

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

Az Európai Unióhoz való csatlakozásunk következtében olyan új alapelvek érvényesítésére volt szükség a magyar államháztartás szabályozásában, melyek nem csupán a tervezésre, elszámolásra, hanem az államháztartási források felhasználásának módjára is vonatkoztak. 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 unió külső határaként a nem uniós államok irányából bejövő árukra és szolgáltatásokra 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.

A költségvetési alapelveket sokan sokféleképpen osztályozzák és töltik ki tartalommal, amire leginkább amiatt van lehetőség, hogy a hatályos jogszabályi környezet *expressis verbis* nem vagy csak elvéve nevesíti őket, és határozza meg azok tartalmát. A következőkben csak azokat a költségvetési alapelveket vesszük sorra, amelyek a költségvetés előkészítése és elfogadása során érdemelnek figyelmet. Ilyen pl. az egységesség és teljesség elve, a valódiság elve, valamint a rendszeresség és részletesség elve.

Az **egységesség** elve azt jelenti, hogy a költségvetési gazdálkodás áttekinthetősége érdekében az összes költségvetési bevételt és kiadást egy költségvetés foglalja össze. Ez az elv azonban kizárólag az államháztartás központi alrendszere tekintetében képes maradéktalanul érvényesülni, az összes helyi önkormányzat költségvetését ugyanis lehetetlen lenne egyetlen jogszabályban megállapítani.

A **teljesség** elve azt jelenti, hogy az államháztartási alrendszerek minden költségvetési bevétele és kiadása az államháztartási alrendszer költségvetésének részét kell, hogy képezze.

A **valódiság** elve alatt azt értjük, hogy a költségvetés bevételei közgazdasági szempontból megalapozottak legyenek, a kiadások körében pedig csak olyan tételek szerepeljenek, amelyek a közfeladatok megfelelő szintű ellátásához szükségesek. Ezt az alapelvet az Áht. 4. § (2) bekezdése is tartalmazza, amikor meghatározza, hogy a költségvetés olyan költségvetési bevételek és kiadások előirányzott összegét tartalmazhatja, amelyek a költségvetési évben pénzforgalmilag teljesülni fognak. A költségvetési bevételeket és kiadásokat pedig olyan összegben kell tervezni, amelyek az államháztartás költségvetési év folyamán várható alakulásának **pontosan** megfeleltethetők.

Ez egyrészt azt jelenti, hogy a költségvetési bevételeket és kiadásokat teljes összegükben, beszámítás nélkül, bruttó módon kell a költségvetésbe felvenni, másrészt pedig azt, hogy azokat a gazdasági életben előforduló aktuális egységarak figyelembevételével kell tervezni.

A költségvetés **rendszeressége** alatt azt értjük, hogy abban a költségvetési bevételek és kiadások megkülönböztetve és csoportosítva szerepelnek az áttekinthetőség érdekében.

Végül pedig a **részletesség** elve azt jelenti, hogy a költségvetésben az egyes előirányzatokat részletesen kell megtervezni, elfogadni és elszámolni. Ez az alapelv biztosítja egyrészt, hogy a kiadási előirányzatok felhasználására rendeltetésüknek megfelelően kerüljön sor, másrészt pedig azt, hogy a kiadások áttekinthetőek legyenek.

## 2.3. A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS

### 2.3.1. A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS BEVÉTELEI ÉS KIADÁSAI

#### 2.3.1.1. A központi költségvetés bevételei

A költségvetési vagy más néven fiskális politika az adópolitikán keresztül befolyásolja a jövedelem-centralizáció mértékét és alakítja az állami bevételek belső arányait. Közgazdasági jellegük szerint a főbb bevételek a következőképpen csoportosíthatók:

Közbevételek	Folyó bevételek	Közhatalmi bevételek	Adók és adójellegű bevételek	Jövedelmet terhelő adók (legnagyobb tételei a személyi jövedelemadó és a társasági adó) Forgalmat terhelő (közvetett) adók (pl. áfa, jövedéki adó) Társadalombiztosítási járulékok és hozzájárulások Vámok Vagyoni típusú adók Egyes illetékfajták Bírságok és pótlékok
		Magánjogi bevételek	Nem adójellegű bevételek	Díjbevételek (pl. igazgatási szolgáltatási díj, eljárási illeték stb.) Tőke utáni jövedelmek (pl. kamatbevételek, állami vagyon utáni osztalék)
		Egyéb folyó bevételek		
	Tőkebevételek	Vagyontárgyak és föld eladásából származó bevételek		
Sajátos jellegük miatt érdemes külön kiemelni az állami tulajdonú vállalkozások értékesítéséből származó <b>privatizációs bevételeket</b> .				

2. ábra: Az állam bevételeinek közgazdasági osztályozása

Az államháztartás bevételei adják az állam által ellátott közfeladatokhoz szükséges forrásokat. Jogi természetük szerint megkülönböztetünk **közjogi jellegű** bevételeket, amelyek tekintetében az állam a közhatalom letéteményeseként írja elő a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettség szabályait, és szedi be a bevételeket, valamint **magánjogi jellegű** bevételeket, amelyekre az állam, mint magán-jogi jogviszonyban eljáró fél tesz szert.

A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: stabilitási törvény) 28. § (1) bekezdés a) pontja alapján közhatalmi bevétel (vagy a kötelezett oldaláról nézve közteher) az adó, a járulék, a hozzájárulás, a vagyonszerzési illeték, a bírság, a pótlék vagy más

hasonló – az állam közvetlen ellenszolgáltatása nélküli – rendszeres vagy rendkívüli fizetési kötelezettség. Ezeket az állam az Alaptörvény XXX. cikke alapján a közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulásként írja elő.

A közhatalmi bevételek körének a stabilitási törvény szerinti meghatározása azonban nem zárt, hanem példálózó jellegű, vagyis az állam közvetlen ellenszolgáltatás nélküli rendszeres vagy rendkívüli fizetési kötelezettséget a stabilitási törvényben meghatározott típusoktól eltérő jogcímen is megállapíthat. A fizetési kötelezettségek másik körét jelentik az állami közhatalom birtokában nyújtott szolgáltatásért, eljárásért fizetendő eljárási és felügyeleti illetékek, igazgatási szolgáltatási díjak és pótdíjak. Valamennyi fizetési kötelezettség tekintetében a stabilitási törvény a fizetési kötelezettséget előíró jogforrás szintjét és bevezetésének időpontját garanciális jelleggel határozza meg. Eszerint – néhány kivételtől<sup>8</sup> eltekintve – fizetési kötelezettséget előírni, a fizetésre kötelezettek körét, a fizetési kötelezettség mértékét, a kedvezmények, mentességek körét, és mértékét megállapítani kizárólag törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben lehet. A fizetési kötelezettséget megállapító, a fizetésre kötelezettek körét bővítő, a fizetési kötelezettség terhét növelő, a kedvezményt, mentességet megszüntető vagy korlátozó jogszabály kihirdetése és hatálybalépése között legalább 30 napnak el kell telnie.<sup>9</sup> A bevételek jóval kisebb részét teszik ki a magánjogi jellegű bevételek, amelyekre az állam főként tulajdonosi minőségében tesz szert, pl. privatizációs bevétel, koncessziós szerződésből származó bevétel vagy osztalék formájában. A fejlett gazdaságokban az állami bevételek meghatározó hányadát (80–90%-át) az adók és adójellegű bevételek teszik ki. Ez az arány a magyar államháztartásban is érvényesül. A rendszerváltozás óta eltelt évek során azonban jelentős arányváltozást figyelhattunk meg a bevételi szerkezetben. Követve a nemzetközi trendeket, erőteljesen nőtt a közvetett adók, különösen az áfa aránya, visszaszorult a jövedelmeket terhelő adók részesedése (társasági adó, személyi jövedelemadó).

A közpénzek megközelítőleg fele a központi költségvetésen folyik keresztül. A fogyasztáshoz kapcsolt adók és a társasági adóbevételek teljes egészében, a személyi jövedelemadóból származó bevételek a helyi önkormányzatoknak átadott rész kivételével a központi költségvetés bevételét képezik. Ebből következően a bevételi arányok elmozdulásának az államháztartás egészében megfigyelhető tendenciái ebben az alrendszerben is tükröződtek. A központi költségvetés összes – államháztartáson belüli pénzmozgásokat (halmozódásokat) is tartalmazó – bevételének negyötödét adják az adók és adójellegű bevételek, amelyek közül a legjelentősebb bevételi jogcímet a fogyasztáshoz kapcsolt adók teszik ki (25%). 2010-től a Magyar Kormány közteherviselésbe vonta a nemzetközi vállalatokat és kereskedelmi bankokat, így a tőlük származó adók a magyar költségvetés meghatározó tételei lettek<sup>10</sup>.

8 Ilyen pl. a Kormányának a bírság, pótlék mértéke kormányrendeletben való megállapítására vagy bármely miniszternek az igazgatási szolgáltatási díj, pótdíj miniszteri rendeletben való megállapítására vonatkozó joga, de az általa kiadható rendeletben határozhatja meg az MNB és az önálló szabályozó szerv is az általa nyújtott szolgáltatásért fizetendő igazgatási szolgáltatási díj, pótlék szabályait. Az igazgatási szolgáltatási díj, pótlék tekintetében tehát nemcsak a mérték, hanem magának a fizetési kötelezettségnek a meghatározása is lehetséges, azonban ennek az érintettek származékos jogalkotói hatáskörére tekintettel kifejezett feltétele az adott életviszonyt szabályozó törvényben kapott konkrét felhatalmazás megléte.

9 Ez alól kivételt képez, ha a fizetési kötelezettség az Európai Unió kötelező jogi aktusának való megfelelést szolgálja, vagy ha az AB vagy más nemzetközi bíróság, hatóság döntéséből az állam által teljesítendő olyan fizetési kötelezettség fakad, amelynek teljesítésére a központi költségvetésről szóló törvényben e célra előzetesen meghatározott összeg nem elegendő, és az a központi költségvetés más előirányzata terhére sem pótolható a kiegyensúlyozott költségvetési gazdálkodás követelményének sérelme nélkül.

10 Lásd részleteiben a Magyarország 2014. évi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény főbb számadatait.

### 2.3.1.2. A központi költségvetés kiadásai

Az államháztartás gazdálkodási kereteit megszabó központi költségvetésről szóló törvény előkészítése, parlamenti tárgyalása és végrehajtása során a kiadások más-más vetülete kerül előtérbe. A kiadások másfajta csoportosítása a költségvetési prioritások kialakítása során segítheti a döntéshozók munkáját. Az állami feladatok jellege képezi alapját az ún. **funkcionális besorolásnak**, függetlenül attól, hogy ezek ellátása melyik intézmény keretében történik. A felosztás a következő fő csoportokat tartalmazza:

- Állami működési funkciók: jórészt az állam hagyományos feladatai tartoznak ide, a közigazgatás, a védelem és a rendvédelem, általános közszolgáltatások.
- **Jóléti funkciók:** a kiadások legnagyobb részét a jóléti rendszerek működtetésének kiadásai és a társadalombiztosítási és szociális transferek adják. Itt szerepelnek az oktatásra, az egészségügyre, a lakásügyekre, a nyugdíjakra, a munkanélküli ellátásokra, a családi pótlékokra fordított összegek.
- **Gazdasági funkciók:** pl. a közlekedéssel, távközléssel, mezőgazdasággal kapcsolatos gazdasági tevékenységek tartoznak ide.
- Végül külön csoportot képeznek az államadósság-**kezelés** kiadásai.

A besorolás alapja a COFOG<sup>11</sup>, az ENSZ által kidolgozott nemzetközi szabvány, amit a GFS<sup>12</sup> is követ. Az államháztartási információs rendszer (ÁHIR) adatbázisa ma már lehetővé teszi, hogy a kiadásokat ne csak adminisztratív szerkezetben, hanem a funkciók szerinti (és a későbbiekben ismerttetendő közgazdasági) felosztásban is megismerhessék a döntéshozók. A központi költségvetésről szóló törvényben újabban már ebben a szerkezetben is szerepelnek az államháztartás és az alrendszerek mérlegei.

Végezetül a kiadásokat közgazdasági tartalmuk szerint is lehet csoportosítani: ez a **közgazdasági osztályozás**. A besorolás a következő kategóriák szerint történik:

- **Folyó kiadások és támogatások**, ezen belül:
  - közszolgáltatások kiadásai (keresetek, járulékok, dologi kiadások);
  - támogatások és működési célú pénzáadások (itt találjuk a háztartásoknak, vállalkozásoknak, egyéb szervezeteknek nyújtott transfereket és a működési célra átadott pénzeszközöket);
  - kamatkiadások.
- **Tőkejellegű kiadások és támogatások** (beruházások, felújítások költségei és a felhalmozási célú pénzáadások).
- **Kölcsönök nyújtása** (pl. állami vállalatoknak).

### 2.3.1.3. Az állam háztartási mérleg

Az államháztartás alrendszereinek összes költségvetési bevételeit és kiadásait az államháztartási mérleg tartalmazza.

A pénzforgalom egy része azonban az államháztartás alrendszerei között bonyolódik: a központi költségvetés kiadásai között megtaláljuk a helyi önkormányzatoknak az államilag megszabott feladatok

11 Classification of Functions of Government (Kormányzati Funkciók Egységes Osztályozási Rendje)

12 Government Financial Statistics (Kormányzati Pénzügyi Statisztikai Rendszer)

fedezésére kiutalt forrásokat, a társadalombiztosításnak átutalt pénzüsszegeket. Ugyanakkor a helyi önkormányzatok kiadásai egy részét az Egészségbiztosítási Alaptól átvett pénzeszközökből fedezik, az államháztartás intézményei alkalmazottaik után társadalombiztosítási járulékot fizetnek, és így tovább.

Ezek a „halmazódások” az államháztartás méretét a valóságosnál nagyobbak mutatják, ezért ha tényleges terjedelméről akarunk képet kapni, az alrendszer közötti pénzmozgásokat ki kell szűrni. Az ún. **konzolidált államháztartási mérlegben** a bevételek és kiadások már csak az államháztartáson kívülről származó, illetve oda irányuló pénzmozgásokat mutatják. Az állami szerepvállalás mértékét azon keresztül lehet megítélni, hogy a gazdaságban keletkezett jövedelem mekkora hányadát központosítja és vonja be az újraelosztásba az állam.

Ezt mutatja a konszolidált bevételeknek a GDP-hez<sup>13</sup> viszonyított aránya, más néven centralizációs ráta, valamint a GDP százalékában kifejezett konszolidált kiadások, az újraelosztási hányad. Az 1990-es évek elején a magyar államháztartást még meglehetősen nagy, mintegy 60%-os újraelosztási ráta jellemezte. Az 1990-es évtized közepétől az újraelosztás mértéke előbb erőteljesebben, majd később fokozatosabban csökkent 2001-ig. Európai összehasonlításban a magyar újraelosztás aránya közepesnek mondható.

Az államháztartás méretét tekintve a fejlett piacgazdaságokban is nagy eltéréseket találunk, az újraelosztási hányad az OECD országokban 30–60% között szóródik. Míg pl. az USA-t a 30%-hoz közeli mérték jellemzi, addig a jóléti állam példaként emlegetett Svédországban az újraelosztási mutató a 60%-ot közelíti. A kiadások arányát tekintve az Európai Unió átlaga nagyjából 45% körül van, ám a magyar 50% körüli adatot annak ismeretében kell megítélni, hogy pl. Szlovákiában az újraelosztási ráta 35% körüli-alatti. A magyar állami kiadások terjedelmében szerepe van az állami gazdálkodás múltból örökölt gyengéinek is. Az elmúlt években a közkiadások ésszerűsítésére, a felelős költségvetési gazdálkodás kialakítására számos törvény és intézkedés született.

A költségvetés bevételeinek és kiadásainak mérlegszerű szembeállítása révén adódó deficit GDP-arányos mértéke 2010-től folyamatosan 3 százalék alá került. Ebben meghatározó jelentősége van a közteherviselés intézménye kiterjesztésének. Éves szinten a nemzetközi vállalatok és bankok több mint 600 milliárd forint adót fizetnek. Egyidejűleg a személyi jövedelemadó százalékos kulcsának mérséklése, továbbá szociálpolitikai kedvezmények SZJA-törvénybe iktatásával a lakosság éves szinten mintegy 600-700 milliárd forint többlet jövedelemhez jut. Ez nyilván „lyukat üt” a költségvetésen, de a kormány közpénzügy politikai prioritása, hogy Magyarországon emelkedjen a lakosság munka alapú, elkölthető jövedelme, fizetőképes kereslete. A megkeresett jövedelemből több maradjon a háztartásokban. A rezsicsökkentések, a hatósági árszabályozások révén a háztartások jövedelemgyarapodása ugyancsak kézzelfogható, több száz milliárdos jövedelem-megmaradást jelent a családoknál. Az igen nagymértékű jövedelemát csoportosítások mellett szükséges utalni – költségvetési hatásait tekintve – a jegybanki alapkamatot csökkentő kurzusra, amelynek révén az állam finanszírozása, folyó kamatszolgáltatásának teljesítése olcsóbbá vált. A növekvő lakossági jövedelmek állampapírpiacon terelése pedig a kamatjövödelmek hazai gyarapítását, vagyis országon belüli realizálását biztosítja.

---

13 GDP = Gross Domestic Product (Bruttó Hazai Össztermék), tartalmáról bővebben a 15. számú lábjegyzetben.

## 2.3.2. A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS ELŐKÉSZÍTÉSE ÉS ELFOGADÁSA

A központi költségvetésről szóló törvénnyel kapcsolatos feladatok természetesen nem korlátozódnak egyetlen esztendőre, hiszen három évet érintenek. A tárgyévet megelőzi a tervezés szakasza, a költségvetési év maga a végrehajtási időszak, végül az annak lezárulta után be kell számolni az előirányzatok teljesüléséről: ez a zárszámadás időszaka. A következőkben ezt a folyamatot fogjuk áttekinteni, azonban mindenekelőtt ennek a bonyolult közigazgatási tevékenységnek a megértéséhez álljon itt a folyamatokat szemléltető ábra.

	Határidő	Feladat	Felelős
A költségvetési évet megelőző év	június 30.	Az államháztartásért felelős miniszter június 30-ig kidolgozza és az általa vezetett minisztérium honlapján közzéteszi a központi költségvetési tervezés részletes ütemtervét, kereteit, tartalmi követelményeit, így különösen a tervezés során érvényesítendő számszerű és szabályozási követelményeket, a tervezéshez használt dokumentumokat, módszertani elveket, felvetéseket és paramétereket, továbbá az előírt adatszolgáltatások teljesítésének módját.	Az államháztartásért felelős miniszter
		A fejezetet irányító szerv a közzétett tájékoztatóban meghatározottak alapján megtervezi és egyezteti az államháztartásért felelős miniszterrel az általa irányított fejezetbe sorolt költségvetési szerv, központi kezelésű előirányzat és fejezeti kezelésű előirányzat, valamint az elkülönített állami pénzalap és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai tervezett bevételeit és kiadásait.	
		A Kormány évente legalább két alkalommal, az aktuális és a következő három évre vonatkozóan makrogazdasági és költségvetési előrejelzést készít, és azt, valamint annak módszertanát nyilvánosságra hozza. A költségvetési tervezésnek az így készült legfrissebb előrejelzésen kell alapulnia. Az előrejelzések részletszabályait és a közzététel módját a Kormány rendeletben szabályozza.	Kormány
		A Kormány a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatot a Stabilitási tv. szerint egyezteti a Költségvetési Tanáccsal.	Kormány
	október 15.	A Kormány benyújtja a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatot az Országgyűlésnek.	Kormány
	november 30.	Az Országgyűlés meghatározza a költségvetési fejezetek bevételei és kiadási főösszegét és a központi költségvetés költségvetési egyenlegét.	Országgyűlés
	december 31.	A központi költségvetésről szóló törvény elfogadása.	Országgyűlés
A költségvetési év	január 10.	A kincstári költségvetés elkészítése.	Fejezetet irányító szerv vezetője
	február 28.	Az elemi költségvetés elkészítése.	Fejezetet irányító szerv vezetője
	a költségvetési év során	A fejezeti kezelésű előirányzatok kezelésével, felhasználásával kapcsolatos szabályok meghatározása.	Fejezetet irányító szerv vezetője
A költségvetést követő év	költségvetési évet követő hatodik hónap utolsó napja	A zárszámadási törvény tervezetének megküldése az Állami Számvevőszéknek.	Kormány
	költségvetési évet követő nyolcadik hónap utolsó napja	A zárszámadási törvényjavaslat benyújtása az Országgyűlésnek.	Kormány

4. ábra: A költségvetési ciklus

### 2.3.2.1. A központi költségvetésről szóló törvény előkészítése

Az államháztartás központi alrendszerének költségvetését **az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásával állapítja meg**, a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat pedig saját maga határoz a költségvetéséről. A központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében **a Kormánynak különleges szerepe van**. A központi költségvetésről szóló törvényjavaslatot és a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslatot ugyanis a Kormány köteles az Országgyűlés elé terjeszteni.<sup>14</sup> A Kormány nevében ezeknek a törvényjavaslatoknak az Országgyűlés általi tárgyalása során az államháztartásért felelős miniszter jár el. A Kormány ezen kitüntetett szerepe azonban könnyen belátható: a végrehajtó hatalom birtokosaként ugyanis egyedül a Kormány rendelkezhet mindazzal az információval és tájékozottsággal a közigazgatás tevékenységét illetően, amely a megalapozott költségvetés elkészítéséhez szükséges. Ennek megfelelően az elosztható források nagyságára és a makrogazdasági előrejelzés alapján a várható bevételekre **az államháztartásért felelős miniszter prognózist készít**: a növekedést és inflációt, a GDP-n belül a fogyasztás és a felhalmozás arányát figyelembe véve alakítja ki a fogyasztáshoz kapcsolódó adóbevételeket tartalmazó előirányzatot, és a keresetek, jövedelmek mértékétől függően határozza meg a személyi jövedelemadó és a társadalombiztosítási járulékbévételek, továbbá a vállalkozások nyereségének várható alakulásához igazítottan a társasági adóbevételek előirányzatát. Az utóbbi években kiemelt figyelmet kap a magyar gazdaság külső környezetének értékelése, különösen az eurózána fokozódó pénzügyi instabilitása és a régiós konfliktusok, amelyek a magyar fizetőeszköz és növekedési kilátásaink sorsát is befolyásolják. A prognózis készítése iterációs folyamat. Az államháztartásért felelős miniszter ezen javaslata alapján **a Kormány a költségvetési évet megelőző év március 31-éig határozza meg a gazdaság- és pénzügypolitika fő irányait**. Ennek során a Kormány dönt a tervezés részletes ütemtervéről és tartalmi követelményeiről, a központi költségvetés bevételeinek és kiadásainak, valamint költségvetési egyenlegének a költségvetési évet követő három évre vonatkozóan az államháztartási és makrogazdasági folyamatoknak megfelelően tervezett összegéről. A központi költségvetésről szóló törvény előirányzatainak tervezése tehát a makrogazdasági prognózisok kialakításával kezdődik, és az olyan fő mutatókra irányul, mint amilyen a GDP,<sup>15</sup> a fogyasztói árindex<sup>16</sup> vagy a folyó fizetési mérleg.<sup>17</sup>

14 Alaptörvény 36. cikk (1) bekezdés

15 Ez a fogalom jelenti egyrészt az adott évben az országban megtermelt új értéket, vagyis a létrehozott termékek és szolgáltatások összességét (a termelés során felhasznált termékek és szolgáltatások nélkül, de az amortizációval együtt). Másik megközelítésben a GDP az adott évben keletkezett jövedelmekből áll. Végül a GDP-t megragadhatjuk a felhasználás oldaláról is, mint a végső felhasználásra rendelkezésre álló termékek és szolgáltatások összességét. Ebben a megközelítésben a GDP a lakossági és közösségi fogyasztásból, a felhalmozásból (beruházások és a készletfelhalmozás), valamint az export és import egyenlegéből tevődik össze. A gazdaság fejlődését a GDP volumenének növekedési ütemével szokás jellemezni, vagyis az árváltozásoktól megtisztított százalékos változásával. Magyarországon a piacgazdaságra való áttérés első éveiben elszenvedett erőteljes visszaesés után a gazdaság első ízben 1994-ben mutatott fel növekedést (csaknem 3%-os emelkedést); azóta a GDP 2–5%-os évi növekedési ütemet ért el.

16 A fogyasztói árindex, más néven infláció az árszint növekedési üteme. Erre a mutatóra a gazdaságpolitikának rendkívüli figyelmet kell fordítania, hiszen a nagy infláció erodálja a jövedelmek vásárlóértékét, megnehezíti a folyamatok előrelátását a gazdaság szereplői számára. A költségvetési tervezés az árváltozásokat is tartalmazó, folyó áras mutatókhoz kötődik, ezért is van nagy jelentősége a pontos inflációs prognózisoknak.

17 A folyó fizetési mérleg az ország külfölddel szembeni egyensúlyi pozíciójának legfontosabb mutatója. A folyó fizetési mérleg a külkereskedelmi áruforgalomhoz (export és import), a szolgáltatásokhoz és jövedelmekhez (idegenforgalom, kamatfizetések, profitátutalások stb.) kapcsolódó fizetéseket és a viszonzatlan folyó átutalásokat tartalmazza. A gazdaság felzárkózásának periódusában szükség van a külföldi forrásbevonásra, azonban ha az egyenleg deficit (mint hazánkban is), akkor lényeges, hogy ne lépje túl a fenntartható mértéket. A folyó fizetési mérleg hiányát akkor szokás fenntarthatónak ítélni, ha finanszírozása a külföldi adósságállomány növekedése nélkül megoldható.



A tervezési munka megindulása előtt döntés születik arról is, hogy melyek legyenek a kiadások kedvezményezett területei, de a tervezéséhez fontos támpontul szolgál a lakosság jövedelmeire, a bérek és keresetek várható alakulására, a főbb életszínvonal mutatókra készített előrejelzés is.

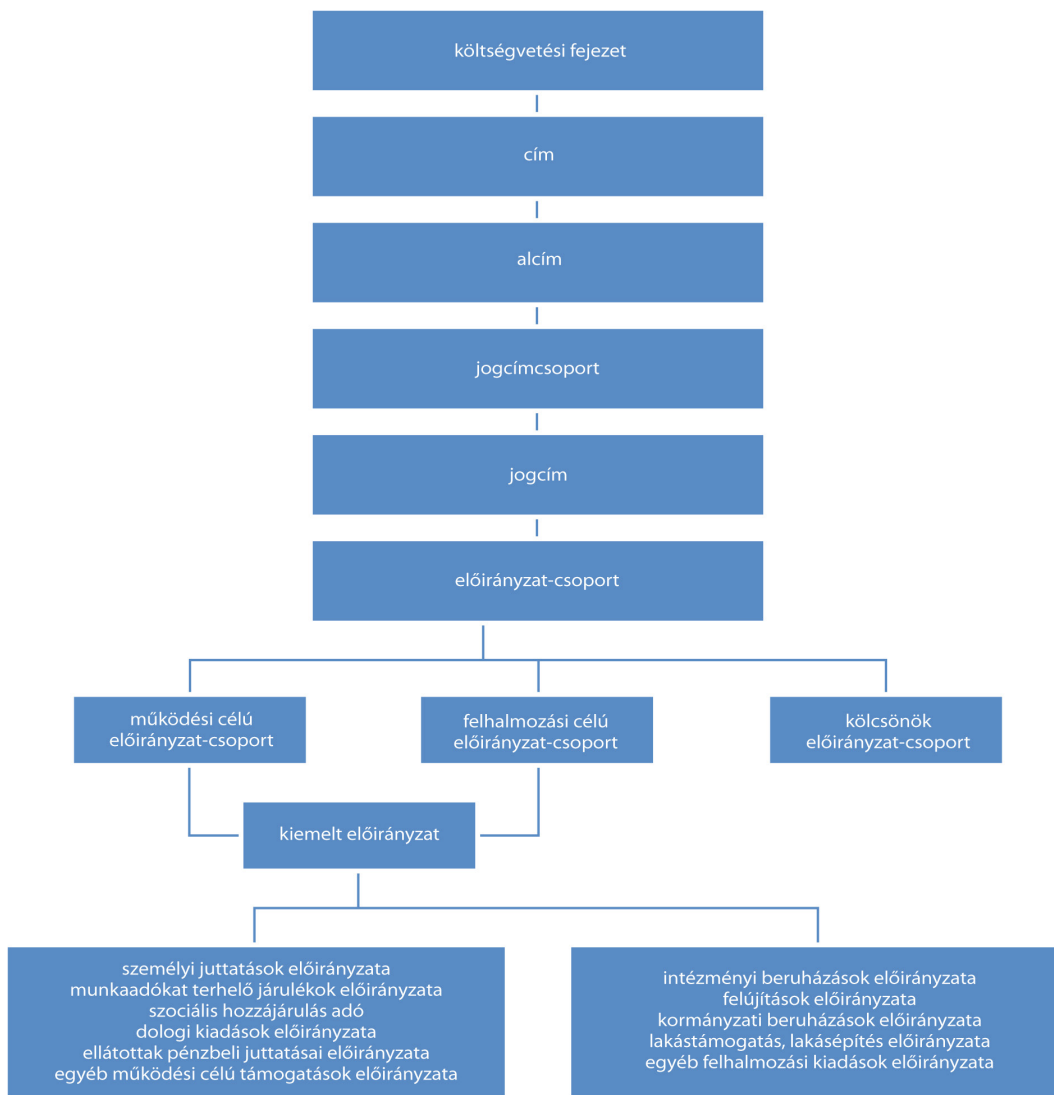
A részletes tervezés az államháztartásért felelős miniszter által **tervezési köriratban** meghatározott módon veszi kezdetét. Ez tartalmazza a fő makrogazdasági paramétereket, az államháztartás intézményeiben tervezhető létszám- és béralakulást, a dologi költségek növekedésének mértékét és számos egyéb, a tervezéshez szükséges iránymutatást. **A fejezetet irányító szerv vezetői megtervezik** az adott fejezetbe sorolt költségvetési szerv, központi kezelésű előirányzat és fejezeti kezelésű előirányzat, valamint az elkülönített állami pénzalap és társadalombiztosítás pénzügyi alapjai bevételeit és kiadásait. **Költségvetési tervezésnek** nevezzük azt a folyamatot, amelynek során **a költségvetés bevételi és kiadási előirányzatait valamely tervezési módszer alapján meghatározzák**. Ennek célja – stratégiai szempontból – a Kormány fiskális politikájának a központi költségvetésben való megjelenítése és – operatív szempontból – az államháztartás központi alrendszere költségvetésének meghatározása.<sup>18</sup> A költségvetési tervezés módszerei között különbséget tehetünk a finanszírozás tárgya szerint (vagyis az alapján, hogy mire irányul a finanszírozás) és a költségvetési tervezés technikája szerint. A finanszírozás tárgya szerint beszélhetünk intézmény-finanszírozásról, feladat-finanszírozásról és költség-finanszírozásról, a tervezés technikája szerint pedig bázisalapú tervezésről, nullabázisú tervezésről, programtervezésről és normatív tervezésről. Az **intézmény-finanszírozás** módszerének lényege, hogy a tervezés során az intézmény egészének kiadási szükségletét becsülik meg, általában a megelőző évi kiadási előirányzatot használva a tervezés bázisául.<sup>19</sup> A **feladat-finanszírozás** módszere nem a meglévő intézményeket, hanem a feladatokat vizsgálja, és csak ezután rendeli hozzá a feladatokhoz az ellátásukat szavatoló intézményeket. Ez a módszer jóval információigényesebb az előzőnél, hiszen részleteiben kell áttekinteni az ellátott feladatokat és azok ráfordítási igényét. A feladat-finanszírozás finomított változata a **költség-finanszírozás** módszere, amelynek alkalmazásakor a feladatokat költségelemekre bontják, megvizsgálják, milyen költségelemből tevődnek össze, és mekkora a legkisebb összeg, amiből az így meghatározott feladatok elláthatók. A **bázisalapú tervezés** – a már említett módon – az előző év előirányzataira épít, azokat korrigálja. Ezzel szemben a **nullabázisú költségvetés** jellemzője az a törekvés, hogy a költségvetés kiadási oldalát a feladatok felől közelítve, „nulláról” kell felépíteni, azaz teljesen el kell tekinteni a bázistól és a kialakult, szokásos működési gyakorlattól, ehelyett minden egyes főbb feladatot meg kell vizsgálni, és minden kiadási elemet indokolni kell. A **program-költségvetés** többfázisú tervezési technika. Az első fázis a kitűzött célok elérését szolgáló lehetséges változatoknak a feltárása, a második a kiválasztott változatokhoz programok hozzárendelése, a harmadik fázisban a programokhoz előirányzatokat rendelnek, azt intézményekre lebontják, és kijelölik a program felelőseit. A **normatív tervezés** módszerében a tevékenységhez egyértelműen hozzárendelt mutatószámok segítségével megállapított, az egységre jutó támogatási szükséglet képezi a tervezés alapját. Ami a finanszírozási módszereket illeti, a magyar államháztartási gyakorlatban mindegyikre lehet példát találni. A tervezési technikák közül időről időre felmerül a nullabázisú költségvetés alkalmazása, ez azonban eddig időigényessége miatt nem valósult meg.

18 Kovács Árpád: *Közpénzügyek*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010. 215. oldal

19 Az intézmény-finanszírozás bázisalapú tervezése volt nálunk sokáig a legelterjedtebb módszer, noha lehetett tudni: ez az eljárás nem foglalkozik azzal, hogy az adott intézmény milyen feladatot lát el, és mi lenne a ténylegesen szükséges költsége a feladat ellátásának.

Az államháztartásért felelős miniszter a fentiekben ismertetett költségvetési tervezési módszerekkel megállapított fejezeti költségvetések összesítésével az Áht.-ben meghatározott és a következőkben ismertetett szerkezeti rend szerint előkészíti a központi költségvetésről szóló törvény tervezetét.

A költségvetés **szerkezeti rendje** alatt a költségvetési bevételek és kiadások olyan csoportosítását értjük, amelyek a nagyszámú tételek áttekinthetőségét biztosítják.



5. ábra: A központi költségvetésről szóló törvény szerkezeti rendje

A központi költségvetésről szóló törvény a költségvetési bevételeket és kiadásokat **fejezetekbe tagolva** tartalmazza. A költségvetési fejezet a tervezés, végrehajtás és beszámolás szempontjából önállóan felügyelt, irányított szervek és előirányzatok összességét tartalmazza. A költségvetési fejezetek a központi költségvetésről szóló törvényben fejezetrendet alkotnak. A központi költségvetésről szóló törvényben a törvény által előírt önálló, ún. alkotmányos fejezeteken (így pl. az Országgyűlés, a Köztársasági Elnökség, az Alkotmánybíróság, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az Állami Számvevőszék, a bíróságok, az ügyészség) és a minisztériumok költségvetési fejezetein kívül az

elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai alaponként, a helyi önkormányzatok támogatásai külön fejezetben jelennek meg. **A költségvetési fejezetek** szabályozási és szervezeti szempontból összekapcsolódó **címekre tagolódnak**, ezek alkotják a központi költségvetésről szóló törvény címrendjét. A költségvetési cím a fejezeten belül tovább részletezett előirányzatok összességét tartalmazza. A költségvetési fejezeteken belül költségvetési címet alkotnak a költségvetési szervek és azok területileg széttagoltan működő, de azonos alaptevékenységet végző csoportjai, a fejezeti kezelésű előirányzatok, az elkülönített állami pénzalapok törvényben meghatározott bevételei és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak a szabályozási szempontból összetartozó bevételei és kiadásai. **Az alcímek a címeken belül jelenthetnek további tagolást.** A költségvetési címeken és alcímeken belül a következő szerkezeti egység a **jogcímcsoport** és a **jogcím**, amelyeket az Áht. nem definiál, csupán említ. **Előirányzat-csoportok, kiemelt előirányzatok** szerinti bontásban tartalmazza a központi költségvetésről szóló törvény az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szervek kiadási előirányzatait. Az előirányzat-csoportok közül kiemelkedő jelentősége a működési célú előirányzat-csoportnak és a felhalmozási célú előirányzat-csoportnak van, ezek tartalmazzák ugyanis kiemelt előirányzatként pl. a személyi és dologi kiadások, valamint a beruházások, felújítások kiemelt előirányzatait.

### 2.3.2.2. A központi költségvetésről szóló törvényjavaslat parlamenti tárgyalása

A Kormány a központi költségvetésről szóló törvény és az abban foglaltak megalapozásához szükséges törvénymódosításokat tartalmazó önálló törvény tervezetét **október 15-ig nyújtja be** az Országgyűlésnek, amelyhez tájékoztatási céllal mellékeli az államháztartás helyzetét bemutató összefoglaló táblázatokat, mérlegeket. Ezzel kezdetét veszi a központi költségvetésről szóló törvény tárgyalásának parlamenti szakasza, amit az Áht. mellett a Hárszabály is szabályoz.

A költségvetési törvényjavaslat tárgyalását az Országgyűlés költségvetési ügyekkel foglalkozó bizottsága készíti elő, amely kulcsszerepet játszik a parlamenti és a bizottsági tárgyalások előkészítésében, véleményezésében és a javaslattételben. A központi költségvetésről szóló törvény tervezetét az Országgyűlés az Állami Számvevőszék és a Költségvetési Tanács véleményével együtt tárgyalja meg.<sup>20</sup> A központi költségvetésről szóló törvényjavaslat fontosságát mutatja, hogy sürgős tárgyalását nem lehet kérni. **A tárgyalás** és a határozathozatal **két szakaszban zajlik**, ehhez igazodik az általános vita és a kétfordulós részletes vita. **Az első szakaszban** az Országgyűlés **a törvényjavaslat általános vitáját folytatja le**, majd **a részletes vitában** azokat **a módosító javaslatokat tárgyalja**, amelyek érintik a bevételek és kiadások fejezetenkénti főösszegeit, a hiány vagy a többlet mértékét. Az Országgyűlés költségvetési ügyekkel foglalkozó bizottsága javaslatot tesz a költségvetési fejezetek bevételi és kiadási főösszegére, a hiány vagy a többlet mértékére, amiről az Országgyűlés november 30-ig vita nélkül határoz. **A tárgyalás második szakasza** az Országgyűlés költségvetési ügyekkel foglalkozó bizottságának tájékoztatását követő **részletes vita újbóli megnyitásával** veszi kezdetét. Ebben a szakaszban olyan kapcsolódó módosító indítványok nyújthatók be, amelyek a költségvetési fejezeteken belüli vagy a költségvetési fejezetek közötti előirányzat-átcsoportosítást tartalmaznak, de a költségvetési fejezetek bevételi és kiadási főösszegét, a hiány vagy a többlet mértékét nem változtatják meg. Az újból lefolytatott részletes vita után kerül sor a törvényjavaslathoz korábban benyújtott, a költségvetési fejezetek bevételi és kiadási főösszegét, a hiány vagy a többlet mértékét

<sup>20</sup> A Költségvetési Tanácsról bővebben a 2.5. fejezetben lesz szó.

két nem érintő módosító javaslatok, továbbá az újabb, kapcsolódó módosító javaslatok bizottsági megtárgyalására, majd az azokkal kapcsolatos határozathozatalra. Az érdemi munka nagy része az országgyűlési bizottságokban zajlik, ahol a Kormányt az államháztartásért felelős miniszter képviseli.

Ha a központi költségvetésről szóló törvényt az Országgyűlés a naptári év kezdetéig nem fogadja 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.<sup>21</sup> Ez annyiban különbözik a korábban a jogrendszerünk által ismert indemnitás intézményétől, hogy ebben az esetben a Kormány az Alaptörvény felhatalmazása alapján, az átmeneti gazdálkodásra vonatkozó törvényjavaslat Országgyűlés elé terjesztése nélkül finanszírozhatja az államháztartást a korábbi költségvetési évre vonatkozó keretek között. Az Alaptörvény ezen rendelkezése kizárja továbbá az ex lex állapot fennállásának lehetőségét is.

### 2.3.3. A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉSRŐL SZÓLÓ TÖRVÉNY VÉGREHAJTÁSA

A továbbiakban az állampénzügyek igazgatási szervezetrendszerének alkotóelemei közül azokat a költségvetési szerveket vesszük sorra, amelyek a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásával kapcsolatosan gyakorolnak jogszabályban meghatározott feladat- és hatáskört. Az állampénzügyeket lebonyolító pénzügyi és költségvetési igazgatási szerveket aszerint csoportosíthatjuk, hogy azok

- az államháztartási-költségvetési rendszer működtetésével;
- a közbevételek igazgatásával;
- a közvagyonnal való gazdálkodással vagy
- az államháztartási-költségvetési gazdálkodás ellenőrzésével

összefüggő feladatokat és hatásköröket látnak el. Az államháztartási-költségvetési rendszer működtetésével és a közbevételek igazgatásával foglalkozó szervezetek tárgyalására ebben az alcímben, a közvagyonnal való gazdálkodást és az államháztartási-költségvetési gazdálkodás ellenőrzését végző szervezetek tárgyalására a további alcímekben kerül sor.

#### 2.3.3.1. *A Kormány és a fejezetet irányító szerv feladatai a központi költségvetés végrehajtásában*

Mint azt már korábban láttuk, a központi költségvetésről szóló törvény jelöli ki a Kormány számára a költségvetési gazdálkodás határait, és az Országgyűlés ezzel a törvénnyel hatalmazza fel a Kormányt a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtására, vagyis az abban meghatározott bevételek beszedésére és kiadások teljesítésére. A Kormány ezen keretek között gazdálkodik, amelyek során

---

<sup>21</sup> Alaptörvény 36. § (7) bekezdése

- rendelkezik a rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalékkal;<sup>22</sup>
- a központi költségvetés egyenlegének vagy az államadósság tervezett értékének kedvezőtlen alakulása esetén a központi költségvetés előirányzatait – az Áht.-ban meghatározott kivételekkel<sup>23</sup> – zárhatja, csökkentheti, törölheti;
- fejezetek között (ide nem értve a központi előirányzatokat és az olyan előirányzatokat, amelyek módosításának jogát az Országgyűlés magának tartotta fenn) előirányzatokat csoportosíthat át, a költségvetési címrendet módosíthatja és kiegészítheti;
- az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ennek következményei elhárítása céljából az Áht.-tól eltérő átmeneti intézkedéseket hozhat.

A Kormány mellett a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtása során jelentős szerep jut a fejezetet irányító szerv vezetőinek is. A központi költségvetésről szóló törvény elfogadását követően ugyanis ők állapítják meg a fejezetbe tartozó költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok kincstári költségvetését, elemi költségvetését és miniszteri rendeletben szabályozzák a fejezetbe tartozó fejezeti kezelésű előirányzatok<sup>24</sup> kezelésével, felhasználásával kapcsolatos rendelkezéseket.

A kincstári költségvetés kiemelt előirányzatok szerinti bontásban tartalmazza a fejezetbe tartozó költségvetési szerv és fejezeti kezelésű előirányzat költségvetési bevételeit és kiadásait, míg az elemi költségvetés a kincstári költségvetésben megállapított költségvetési bevételek és kiadások közgazdasági tartalom szerinti további részletezését tartalmazzák.

Az elemi költségvetés tehát az a részletes bontásban elkészített költségvetés, amely a fejezetbe tartozó költségvetési szerv működésének költségvetési alapját meghatározza.

A központi költségvetésről szóló törvény végrehajtása során a fejezetet irányító szerv vezetője az Áht.-ban meghatározott körben és módon jogosult előirányzatot átcsoportosítani és létrehozni, a költségvetési év végén pedig a zárszámadás elkészítéséhez az általa irányított fejezetbe sorolt költségvetési szervek és előirányzatok gazdálkodásáról az Ászr.-ben meghatározott tartalommal éves költségvetési beszámolót, az ezek előirányzat-maradványáról pedig elszámolást készít.

22 Az Áht. az előre nem tervezhető kiadások fedezésére tartalékképzési kötelezettséget ír elő. A tartalékok között az Áht. alapján megkülönböztetünk rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalékot, céltartalékot és fejezeti általános tartalékot. Ha a központi költségvetésről szóló törvény ezektől eltérő más tartalék létrehozásáról rendelkezik, annak célját, felhasználásának módját és feltételeit a központi költségvetésről szóló törvény határozza meg. A központi költségvetésről szóló törvényben az előre nem valószínűsíthető, nem tervezhető költségvetési kiadásokra és az előirányzott, de elháríthatatlan ok miatt elmaradó költségvetési bevételek pótlására a központi költségvetésről szóló törvény kiadási főösszegének 0,5–2%-a közötti mértékben rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalékot kell képezni, amelynek legfeljebb 40%-a használható fel a költségvetési év első félévében. Céltartalék szolgál az olyan kormányzati intézkedések fedezetéül, amelyeknek a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásakor csak a célja és rendeltetése ismert, szerkezeti rendi besorolása azonban nem.

23 A zárolás nem vonatkozhat az előirányzat módosítási kötelezettség nélkül túlteljesíthető előirányzatokra, az európai uniós források, az adományok, segélyek, valamint a felsőoktatási intézmények állami részösztöndíjas és önköltséges tanulmányokat folytató hallgatói által fizetett önköltség előirányzataira.

24 A fejezeti kezelésű előirányzatok a költségvetési fejezet saját kezelésű, de nem a fejezetbe sorolt költségvetési szervekhez rendelt előirányzatai, amelyeknek felhasználási célját (általában a fejezetet irányító szerv vezetőjének jogszabályban meghatározott felelősségi köreihez igazítottan) miniszteri rendelet határozza meg. Fejezeti kezelésű előirányzatok szolgálnak például egyes oktatási, útfenntartási feladatok, civil szervezetek támogatására.

### 2.3.3.2. A kincstári rendszer

A ma fennálló rendszert megelőzően hazánkban a költségvetési szervek meglehetősen decentralizált pénzgazdálkodási gyakorlata volt jellemző. Még a tervgazdaság reformja idején, az akkor szinte mindent lefedő állami tulajdonlás ésszerűsítésére tett kísérletek korszakában fejlődött ki az gyakorlat, amelyben a költségvetési szervek a számukra előzetesen átutalt pénzügyi keretek felhasználásáról saját hatáskörben döntöttek. Ez a látszólag ésszerűsítő fejlemény megnehezítette a közpénzek ellenőrzését és célszerű felhasználását, a rendszerváltozáskor ezért szükségessé vált a költségvetési gazdálkodási rend gyökeres átalakítása. A parlamenti demokráciára való visszatérést követően az is súlyosan esett latba, hogy az intézményi hatáskörű előirányzatok mozgataisai révén a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott előirányzatok erőteljesen módosulhattak a gyakorlatban. Ezáltal viszont az intézmények belső döntései eltorzíthatták az Országgyűlés által elfogadott törvényt, csorbítva azt az alkotmányos követelményt, hogy a közpénzekről az Országgyűlés dönt. A decentralizált finanszírozási rendszer nehezítette a költségvetési folyamatok tervezését is: a költségvetési szerveket bevételeik alultervezésében tette érdekeltté. Az előzetes finanszírozás miatt minden bevétel és kiadás effektív pénzmozgást is jelentett, amelynek finanszírozási költségei jelentősek voltak. A gazdálkodásról, a költségvetési előirányzatok alakulásáról és teljesüléséről szóló adatszolgáltatás rendszere nehézkes és rendkívül időigényes volt. Indokolt volt tehát, hogy a rendszerváltozási folyamat részeként a közjó érdekében fellépő Országgyűlés az államháztartásról törvényt alkosson, meghatározva az ésszerű pénzgazdálkodás szabályait és szükséges intézményeit. E területre is igaz azonban, hogy a megfelelő szabályrend, és különösen a jól működő intézményi rend kialakítása időigényes, a kezdetben választott megoldásokat időről időre felül kell vizsgálni. Ilyen indokoktól vezérelve került sor az Áht. megalkotására. Ez a törvény szabályozza az államháztartás pénzforgalmi feladatai ésszerűsítésének, a nemzetgazdaság finanszírozási szükséglete csökkentésének szándékával 1996-ban létrehozott **kincstár**ra vonatkozó rendelkezéseket. A kincstár és az Államadósság Kezelő Központ Zártkörűen Működő Részvénytársaság (a továbbiakban: ÁKK Zrt.) alkotja ma a kincstári rendszert. Ez utóbbi tárgyalására a későbbiekben kerül sor. A kincstár **az államháztartásért felelős miniszter irányítása alatt álló** költségvetési szerv, jogállását tekintve **központi hivatal**. A kincstárt az államháztartásért felelős miniszter által kinevezett elnök vezeti. A kincstár **területi alapon szerveződik**, sem a központi szerv, sem a megyei igazgatóságok nem rendelkeznek önálló jogi személyiséggel.

A kincstár a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásával összefüggésben **nyilvántartja a költségvetési előirányzatokat, vezeti azok változásait és teljesülését**, és azokhoz kapcsolódó **pénzforgalmi műveleteket végez** a kincstári körbe tartozó személyek és előirányzatok tekintetében. Ehhez kapcsolódóan a költségvetési bevételek beszedésére és a költségvetési kiadások teljesítésére irányuló pénzügyi lebonyolítási feladatokat lát el.

Ennek során a költségvetési kiadásokhoz kapcsolódóan likviditási és előirányzat fedezeti, valamint alaki, formai és pénzügyi ellenőrzést végez. A kincstár az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szerv részére – a köztartozások összegének, legfeljebb a megnyitandó keret 50%-ának zárolását követően – előirányzat-felhasználási keretet nyit.

Az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szervek a megállapított havi előirányzat-felhasználási keret terhére gazdálkodhatnak.

A működési célú előirányzat-csoport és a kölcsönök előirányzat-csoport előirányzatainak felhasználása időarányosan, a felhalmozási célú előirányzat-csoport előirányzatainak felhasználása teljesítésarányosan, teljesítésarányos előirányzat-finanszírozási terv alapján történik. A kincstár a szabályszerűen utalványozott kiadásokat ennek terhére<sup>25</sup> teljesíti. Utalványozásnak minősül a kiadási előirányzatok terhére történő kifizetés elrendelése és a kifizetés teljesítésére való utasítás. Az utalványozást mindig megelőzi<sup>26</sup> a kötelezettségvállalás, a teljesítés és az érvényesítés. A kötelezettségvállalás során a kötelezettségvállalásra jogosult kötelezi magát az értékesített termék, illetve a nyújtott szolgáltatás átvételére. Kötelezettség mindig a költségvetési év kiadási előirányzatának terhére, annak szabad előirányzatai mértékéig vállalható úgy, hogy az abból származó valamennyi kifizetés a költségvetési évet követő év június 30-ig megtörténjen. Több év előirányzatait terhelő kötelezettség jogszabályban meghatározott feltételek mellett a fejezetet irányító szerv – a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szerv az államháztartásért felelős miniszter – előzetes engedélyével vállalható. Kötelezettségvállalásra ellenjegyzés után írásban kerülhet sor. A pénzügyi ellenjegyzőnek meg kell győződnie arról, hogy a szabad előirányzat rendelkezésre áll, a tervezett kifizetési időpontokban a pénzügyi fedezet biztosított, és a kötelezettségvállalás nem sérti a gazdálkodásra vonatkozó szabályokat. A kötelezettségvállalás a teljesítéskor realizálódik. A teljesítéshez kapcsolódóan meg kell győződni a teljesítés jogszerűségéről, az értékesített termék, nyújtott szolgáltatás hibátlanágáról, mennyiségi és minőségi feltételeknek való megfeleléséről, és a szabályszerű teljesítést a teljesítés igazolása során kell jóváhagyni.<sup>27</sup> Az összességesség, a fedezet megléte és szabályszerűség ellenőrzésére irányuló, okmányok alapján végzett ellenőrzési tartalmú pénzügyi tevékenységnek minősülő érvényesítést a teljesítés igazolása alapján kell végrehajtani. Az utalványozásra írásban kerülhet sor. Az utalványozást követően az alkalmazandó fizetési módban történő megállapodásnak megfelelően gondoskodni kell a kifizetések teljesítéséről. Ha a kifizetés teljesítésére az előirányzat-felhasználási keret terhére kerül sor, az utalványozás alapján a kincstár a fizetési megbízás teljesítését megelőzően – a központi kezelésű előirányzatokhoz kapcsolódó fizetési számlák kivételével – likviditási vizsgálatot és fedezetvizsgálatot végez. A likviditási fedezet vizsgálata során vizsgálni kell, hogy a terhelendő fizetési számlán van-e elegendő fedezet a megbízás teljesítéséhez, az előirányzati fedezetvizsgálat során pedig azt, hogy a kiadási előirányzathoz rendelkezésre áll-e a kiadás teljesítéséhez szükséges előirányzat (a kiemelt előirányzat terhére vállalt kötelezettségek összege ugyanis csökkentik a kiadási előirányzat szabad keretét).

A kincstár az államháztartás önkormányzati alrendszerében 1996 óta, az államháztartás központi alrendszerében 2007 óta nettó finanszírozási rendszert működtet, vagyis a kifizetéseket adók és járulékok

25 Az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szerv az előirányzat-felhasználási keret mellett házipénztárából készpénzfizetéssel is teljesítheti a készlet- és kis értékű tárgyi eszköz beszerzés, a kiküldetési és reprezentációs kiadás, egyes kisösszegű szolgáltatási kiadás, a társadalom- és szociálpolitikai juttatás, az ellátottak pénzbeli juttatásának készpénzben kifizetendő összegének költségeit.

26 Ez alól kivétel az olyan kifizetés, amelynek értéke nem éri el a százezer forintot, pénzügyi szolgáltatás igénybevételéhez kapcsolódik, vagy jogszabályon, végrehajtható bírósági, hatósági döntésen alapul. Az ilyen kifizetésekhez bár kötelezettségvállalás nem szükséges (esetenként nem is értelmezhető), a kötelezettségvállalás teljesítésére (érvényesítésre, utalványozásra) vonatkozó szabályokat azonban alkalmazni kell.

27 A kötelezettséget vállaló szerv a bevételek meghatározott körére is előírhatja a teljesítés igazolásának kötelezettségét. Ez esetben a bevétel utalványozására a teljesítés igazolását követően kerülhet sor. Nem kell utalványozni a termék értékesítéséből, szolgáltatás nyújtásából befolyó, valamint a közigazgatási hatósági határozaton alapuló bevétel beszedését, a fizetési számlával kapcsolatos felszámított költséget, az európai uniós forrásokból nyújtott támogatások jogszabály szerinti lebonyolítási számláról történő kifizetését, valamint a fedezetkezelői számláról és az építetők fedezetbiztosítási számláról történő kifizetéseket.

levonását követően teljesíti. Az államháztartás központi költségvetésének irányából a közpénzeknek az önkormányzatok felé történő mozgása jelenleg a kereskedelmi bankok közbeiktatásával történik. Az önkormányzatokat megilleti a szabad kereskedelmi bankválasztás lehetősége. Ám ez a közpénzek „utaztatását” és ezzel együttjáróan többletköltségek keletkeztetését jelenti. A takarékos közpénzgazdálkodás igényelné, hogy az önkormányzatok az Államkincstárnál vezessenek folyószámlát.

A kincstár **vezeti** a kincstári körbe tartozó személyek és a kincstári körön kívüli számlatulajdonosok **számláit**. Kincstári körbe tartozik az államháztartás központi alrendszerébe tartozó valamennyi jogi személy és előirányzat.

A kincstárban fizetési számlát vezetni köteles szervezetek köre folyamatosan bővül. A kincstári körbe tartozó jelentősebb szervezetek a következők:

- Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, valamint Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa,
- Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap,
- Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.,
- Diákhitel Központ Zrt.,
- Nyugdíjreform és Adósságsökkentő Alap,
- Nemzeti Eszközkezelő Zrt.

A kincstári kör fizetési számlái a lakásépítés, lakásvásárlás munkáltatói támogatására szolgáló számla, a nemzetbiztonsági szolgálatok alapfeladatai ellátáshoz szükséges speciális kiadások teljesítéséhez szükséges számla és a kincstár engedélye esetén a hitelintézetnél vezetett devizaszámla kivételével kizárólag a kincstárnál vezethetők. A kincstárban kötelesek továbbá fizetési számlát vezetni a térségi fejlesztési tanácsok, a megyei önkormányzatok és hivatalaik, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság és annak Médiatanácsa, a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap, a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt., a Diákhitel Központ Zrt., a Nyugdíjreform és Adósságsökkentő Alap, a Nemzeti Eszközkezelő Zrt., az Országgyűlés. Továbbá a Kormány és a megyei önkormányzat által alapított közalapítvány, az olyan nonprofit gazdasági társaság, amelyben az állam legalább többségi befolyással rendelkezik, valamint a Nemzeti Üdülési Szolgálat. Ezek a szervezetek hitelintézetnél forintban vezetett fizetési számlával a lakásépítés, lakásvásárlás munkáltatói támogatására szolgáló számla kivételével nem rendelkezhetnek. A kincstárnak a kincstári körbe tartozó személyek kiadásainak teljesítése során szavatolnia kell a **kincstári egységes számla** likviditását, illetve a készpénz-gazdálkodással, a fizetési kötelezettségek teljesítésével és a követelések érvényesítésével, valamint az államadósság kezelésével és megújításával összefüggő feladatok ellátását. Lényegében a kincstári számla folyamatos likviditásának biztosítását jelenti a központi költségvetés finanszírozása. Éppen ezért a kincstár a Magyar Nemzeti Banknál vezetett kincstári egységes számlán helyezi el a kincstári körbe tartozó személyek és előirányzatok, valamint a kincstári körön kívüli számlatulajdonosok és a helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat megbízása esetén a helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat és azok költségvetési szervei készpénzállományát. Ezzel hatékonyabb gazdálkodás és likviditási megtakarítás érhető el. A Kincstár kizárólagos joggal rendelkezik a kincstári egységes számla felett. A kincstári körön belüli fizetések a kincstári egységes számla pénzállományát nem érintik, mert e tranzakciókat átvezetéssel bonyolítják le. A kincstári körön kívül végzett műveletek esetében azonban tényleges pénzmozgás követi a bevételek és kiadások alakulását.



A kincstár az államháztartás alrendszerei költségvetése végrehajtásának pénzügyi lebonyolításával és finanszírozásával összefüggő, központi kezelést igénylő feladatokon túl jogszabályban meghatározott további feladatokat is ellát. Ennek keretében **nyilvános és közhiteles nyilvántartást vezet** (törzskönyvi nyilvántartás) a költségvetési szervekről, a helyi önkormányzatokról, a nemzetiségi önkormányzatokról, a többcélú kistérségi társulásokról, a jogi személyiségű társulásokról, a térségi fejlesztési tanácsokról és jogszabály alapján a költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó szabályokat alkalmazó egyéb jogi személyekről. A kincstár a helyi önkormányzat, a helyi nemzetiségi önkormányzat, a többcélú kistérségi társulás és a nem állami intézmény fenntartója részére folyósított normatív hozzájárulásokkal, támogatásokkal kapcsolatos adatszolgáltatási, folyósítási és ellenőrzési feladatokat végez. A kincstár **végzi** a központi költségvetésből finanszírozott **család-támogatási és fogyatékosügyi ellátások** megállapítását és **finanszírozását**. A kincstár **működteti a központosított illetmény-számfejtési rendszert**, valamint az ehhez kapcsolódó adó- és járulék elszámolás meghatározott feladatait. A költségvetési támogatásokkal összefüggésben közreműködik egyes hazai és európai uniós forrásból nyújtott pályázatok végrehajtásában, ellenőrzésében és az azokhoz kapcsolódó pénzforgalmi feladatok ellátásában, valamint a költségvetési támogatások nyomom követése érdekében működteti az országos támogatási és monitoring rendszert.

### 2.3.3.3. A társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak kezelő szervei

Az **Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság** (a továbbiakban: ONYF) központi államigazgatási szerv, jogállását tekintve központi hivatal, amely a szociális és nyugdíjpolitikáért felelős miniszter irányítása alatt áll.

Az ONYF önállóan működő és gazdálkodó, az előirányzatok felett teljes jogkörrel rendelkező központi költségvetési szerv, amelynek költségvetését a Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetése határozza meg. Az ONYF végzi a Nyugdíjbiztosítási Alap kezelését és látja el a nyugdíjágazat központi feladatait. Az ONYF élén főigazgató áll, akit a szociális- és nyugdíjpolitikáért felelős miniszter javaslatára a miniszterelnök nevez ki és ment fel.

Az ONYF központi igazgatási szervei a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság és a Központi Nyugdíjnyilvántartó és Informatikai Igazgatóság. A korábbi nyugdíjbiztosítási igazgatóságok a magyar közigazgatás átfogó reformja során 2011. január 1-jétől a fővárosi és megyei kormányhivatalok szakigazgatási szerveivé váltak. A Nyugdíjfolyósító Igazgatóság nyugdíj-megállapítási és nyugdíjfolyósítási feladat- és hatáskörrel rendelkezik. A Központi Nyugdíjnyilvántartó és Informatikai Igazgatóság elsődlegesen nyugdíj-megállapítási feladat- és hatáskörrel, továbbá központi nyilvántartási és informatikai feladat- és hatáskörrel rendelkezik.

A társadalombiztosítás pénzügyi alapjai közül az Egészségbiztosítási Alap kezelését az **Országos Egészségbiztosítási Pénztár** (a továbbiakban: OEP) végzi. Az OEP az egészségbiztosításért felelős miniszter irányítása alatt működő központi államigazgatási szerv, jogállását tekintve központi hivatal. Az OEP önállóan működő és gazdálkodó, az előirányzatok felett teljes jogkörrel rendelkező központi költségvetési szerv, amelynek költségvetését az Egészségbiztosítási Alap költségvetése határozza meg. Az OEP élén főigazgató áll, akit az egészségbiztosításért felelős miniszter javaslatára a miniszterelnök nevez ki és ment fel. Az OEP igazgatási szervei a regionális egészségbiztosítási pénztárak.

A társadalombiztosítás pénzügyi alapjai esetében a központi költségvetési támogatást a kincstár időarányosan, havi bontású finanszírozási terv szerint, a kezelő szerv elszámolása alapján folyósítja.

#### 2.3.3.4. A közbevételek igazgatásának szervezetrendszere

A közbevételek igazgatásának, az adók, járulékok, illetékek stb. beszedésének feladatait az adóhatóságok látják el. Az adóhatóság feladatkörét az Art. határozza meg. Eszerint az adóhatóság nyilván tartja az adózókat, továbbá törvény által meghatározott adó és költségvetési támogatás tekintetében megállapítja az adót, a költségvetési támogatást, az adó-visszatérítést, kiutalja az adó visszaigénylést, beszedi az adók módjára behajtandó köztartozást, ellenőrzi az adókötelezettségek teljesítését és vezeti az adózók adószámláját. Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Art.) alapján adóhatóság:

- a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) adóztatási szerve, mint állami adóhatóság;
- a NAV vámszerve, mint vámhatóság és
- a települési önkormányzat jegyzője, mint önkormányzati adóhatóság.

A NAV – mint általános hatáskörű állami adó- és vámhatóság – jogállását külön törvény<sup>28</sup> szabályozza. Eszerint a NAV **a miniszterelnök által kijelölt miniszter<sup>29</sup> felügyelete alatt álló, államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat is ellátó kormány szerv.** A NAV önállóan működő és gazdálkodó, az előirányzatok felett teljes jogkörrel rendelkező központi költségvetési szerv, amely a központi költségvetésről szóló törvényben önálló fejezetet képez.

A NAV élén a miniszter javaslatára a miniszterelnök által határozatlan időtartamra kinevezett elnök áll. A NAV a feladatait központi, középfokú és alsó fokú szervei útján látja el. A NAV szervezeti felépítése a következőképpen alakul:

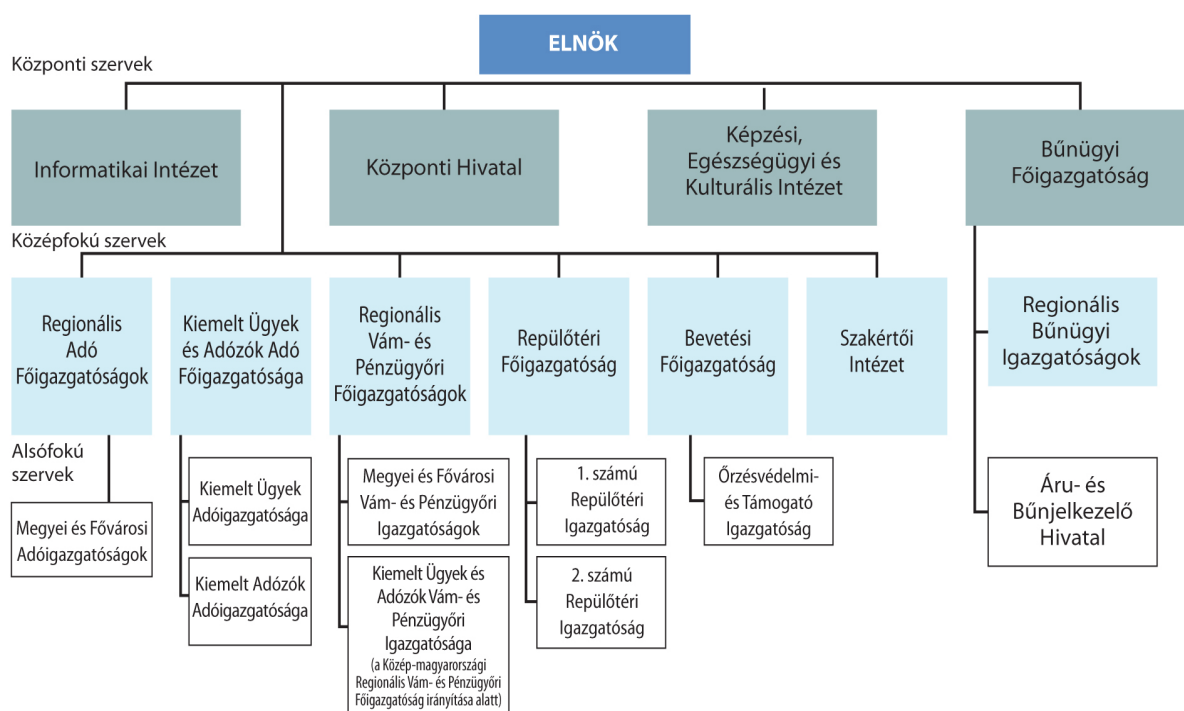
A NAV három nagyobb szakágból tevődik össze. Ezek egyike az APEH jogutódjaként működő adóigazgatási szervezet, regionális adó-főigazgatóságok néven. Emellett a NAV keretei közé tartozik a vámigazgatási és bűnügyi szakág is, amelynek személyi állományát főként a volt Vám- és Pénzügyőrség hivatásos állományú tagjai és kormánytisztviselői alkotják. A vámigazgatási szakág azonban megszűnt centralizált rendvédelmi szervként működni, ehelyett a NAV-on belül regionális vám- és pénzügyőr főigazgatóságokra szerveződik. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal újonnan létrehozott, önálló nyomozó hatóságként működő szerve a regionális bűnügyi igazgatóságokra tagozódó Bűnügyi Főigazgatóság, amely adózással kapcsolatos és egyéb pénzügyi-gazdasági bűncselekmények felderítésére és nyomozására szakosodott.

Az Art. alapján az adóhatóságnak **eljárási kötelezettsége** van, vagyis a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén köteles eljárni. Az állami adóhatóság jár el a klasszikus adóhatósági ügyekben, így az olyanokban, amelyeknek tárgya adó, költségvetési támogatás, adó-visszaigénylés, visszatérítés, de az állami adóhatóság jár el az olyan ügyekben is, melyeknek tárgya állami garancia (kezeség), adók módjára behajtandó köztartozás, feltéve, ha azt törvény vagy kormányrendelet nem utalja más hatóság vagy adóhatóság hatáskörébe. Ezzel szemben a NAV vámszerve, mint

28 A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény.

29 A kormányhivatalokat felügyelő miniszterek kijelöléséről szóló 5/2010. (XII. 23.) ME rendelet 1. § e) pontja alapján a nemzetgazdasági miniszter.

vámhatóság egyéb speciális adóhatósági feladatot lát el: hatáskörébe tartozik – a végrehajtási eljárás lefolytatása kivételével – többek között a regisztrációs adóval, a jövedéki adóval, az adójeggyel ellátott dohánygyártmányokat terhelő ÁFÁ-val, az energiaadóval, az ÁFA kivételével a termékimportot terhelő adóval, a környezetvédelmi termékdíjjal és a népegészségügyi termékadóval kapcsolatos adóztatási feladatok ellátása. A NAV a bűnüldözési és nyomozóhatósági jogkörében végzi a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) által hatáskörébe utalt bűncselekmények megelőzését, felderítését és nyomozását, valamint a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvény rendelkezései betartásával kapcsolatos, hatáskörébe utalt feladatok ellátását. Végül a NAV látja el a szerencsejáték-szervezéssel kapcsolatos engedélyezési, nyilvántartási, továbbá az engedélyben foglaltak és a szerencsejáték szervezéséről szóló törvény betartásával kapcsolatos ellenőrzési feladatokat is. Az állami adóhatóság hatásköre 1987-es megalakulás óta folyamatosan bővül. Ez indokolja a kiterjedt szervezetrendszer és a költségvetési szerveknél való legmagasabb foglalkoztatottsági rátát. Az adóhatósági eljárást első fokon a megyei és fővárosi adóigazgatóságok folytatják le, a hatáskörükbe utalt ügyekben pedig a megyei és fővárosi pénzügyőri igazgatóságok járnak el. A NAV általános illetékességi szabályai szerint a NAV illetékességét a magánszemély lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye, mindezek hiányában utolsó ismert belföldi lakóhelye alapozza meg.



6. ábra: A NAV szervezeti ábrája (Forrás: [http://nav.gov.hu/data/cms221223/1\\_1\\_2\\_NAV\\_servezeti\\_abra.pdf](http://nav.gov.hu/data/cms221223/1_1_2_NAV_servezeti_abra.pdf) (2013.01.06.))

A jogi személy és a jogi személyiség nélküli vállalkozó (ideértve a vállalkozó magánszemélyt is) esetében a székhely, ennek hiányában a telephely (a tevékenység gyakorlásának helye) alapozza meg a NAV illetékességét. A NAV hatáskörébe tartozó egyes eljárásokra különös illetékességi szabályok vonatkoznak.

A helyi adók (építményadó, telekadó, magánszemélyek kommunális adója, idegenforgalmi adó, valamint helyi iparűzési adó), a települési önkormányzat költségvetése javára más törvényben megállapított adó (ilyen a belföldi rendszámú gépjárművek adója), a termőföld bérbeadásából származó jövedelem adóztatása, továbbá törvényben meghatározott esetben a magánszemélyt terhelő adók módjára behajtandó köztartozások ügyében – önkormányzati adóhatóságként – a települési önkormányzatok jegyzői járnak el. Helyi adóügyben értelemszerűen annak a településnek a jegyzője jár el, amelynek az önkormányzata az adott helyi adót bevezette. A helyi adók tekintetében az az önkormányzati adóhatóság illetékes, amelyik a helyi adót bevezette, a belföldi rendszámú gépjárművek adója tekintetében az, amelynek területén a közúti közlekedési nyilvántartásba bejegyzett adóalany lakóhelye, székhelye, illetőleg telephelye található, a termőföld bérbeadásából származó jövedelmet terhelő adó tekintetében pedig a föld fekvése szerinti önkormányzati adóhatóság.

#### **2.3.4. A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉSRŐL SZÓLÓ TÖRVÉNY VÉGREHAJTÁSÁNAK ELLENŐRZÉSE, A ZÁRSZÁMADÁS**

A központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásának ellenőrzése a költségvetési év folyamán az e célra létrehozott szerveken, jellemzően az Állami Számvevőszéken és a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalon keresztül (ezek tárgyalására a későbbiekben kerül sor), valamint a költségvetési évet követően az Országgyűlés által valósul meg. Még az előbbi a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásában részt vevő költségvetési szervek ellenőrzésére irányul, addig az utóbbi kizárólag a Kormánnyal szemben való számviteli, jogi és politikai felelősség megállapítását jelenti. A hatályos rendszer alapján azonban a zárszámadás ilyen valódi funkciója háttérbe szorul, a Kormány beszámolójának elfogadása ugyanis pusztán formalitássá alakul, a felmentvény megadásának hiánya pedig gyakorlatilag elképzelhetetlen. Egyébként erre vonatkozó jogszabályi hiátus áll fenn.

A költségvetési év vége után, nyolc hónapon belül a Kormány az Országgyűlés elé terjeszti a költségvetés végrehajtását bemutató zárszámadási törvényjavaslatot, amelyet a parlamenti beterjesztés előtt két hónappal az Állami Számvevőszéknek is be kell nyújtani. A zárszámadást – a központi költségvetésről szóló törvénnyel való összehasonlítás céljából – a központi költségvetésről szóló törvénynek a költségvetési év utolsó napján fennálló szerkezeti rendjével azonos szerkezetben kell elkészíteni. Elkészítésének célja, hogy az Országgyűlés, ami felhatalmazást adott a Kormánynak a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtására, kimerítő képet kapjon a Kormány gazdálkodásáról és a központi költségvetés végrehajtásának részleteiről és eredményeiről. A zárszámadás során valamennyi bevételről és kiadásról el kell számolni. A zárszámadás tehát a központi költségvetésről szóló törvényben szereplő tervadatokhoz képest tényadatokat tartalmaz, amely alapján az Országgyűlés a zárszámadási törvény elfogadásával dönt a Kormány részére történő felmentvény megadásáról.

Mind az állami számvevőszéki, mind a kormányzati ellenőrzésekben a normakövető, jogszabályi megfelelésre koncentrálnak, mellette egyre nagyobb figyelem hárul a teljesítmények ellenőrzésére, vagyis a közpénzek minél hatékonyabb, minél célszerűbb elköltésére. Az állami közpénzügyi ellenőrzés így a szabálykövető és hatékony államháztartási gazdálkodást egyaránt szolgálja.

## 2.4. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS EGYENLEGE, A HIÁNY MÉRÉSE ÉS FINANSZÍROZÁSA

A költségvetés pénzügyi terv jellege mellett alaki szempontból **pénzforgalmi mérlegként** is jellemezhető, ugyanis a költségvetési bevételek és kiadások együttesen költségvetési mérleget alkotnak. A költségvetési mérleg a központi költségvetésről szóló törvény mellékletét képezi. Ha a mérlegben a bevételek meghaladják a kiadásokat, a mérleg egyenlege **többlet (szufficit)**, ellenkező esetben költségvetési **hiány** alakul ki, a mérleg **deficites**.

*A költségvetési bevételek és kiadások különbözete, vagyis az államháztartás egyenlege sokat mond a költségvetési politika jellegéről, és kihat egy sor makrogazdasági vonatkozásra, sőt európai uniós kötelezettségre. Ezért az egyenleg mérésének nagy jelentősége van, különösen amiatt, mert az igen tagolt, kiterjedt államháztartás esetében különféle egyenlegmutatók készíthetők, attól függően, hogy miként határozzák meg a számításba vett bevételek és kiadások körét, illetve hol húzzák meg az állam határait. Amint nem teljesen hazai ügy immár, hogy miként mérjük az államháztartás, a költségvetés terjedelmét, ugyanúgy az is több nemzetközi konvenció és szerződés tárgya, hogy milyen módszertan szerint készíti el az állam a külső célokat szolgáló költségvetési egyenleget. Belső célokra maradhat érvényben saját eljárás, de kifelé már harmonizált módszertan szerinti adatot kell szolgáltatni. Esetünkben az IMF-tagságból és az EU-tagságból következik a megadott módszertan követésének kötelezettsége, de ezek mellett a nemzetközi tőkepiaci függésünk is azt követeli, hogy kellően áttekinthető, más országok adataival egybevethető legyen a költségvetési egyenleg elszámolása. Azonban a nemzetközi gyakorlat sem teljesen egységes, továbbá különféle célokra eltérő tartalmú mutatókat fejlesztettek ki. A jelenlegi magyar államháztartási elszámolás alapvetően az IMF által az 1980-as években kidolgozott kormányzati pénzügyi statisztikai rendszer elveit követi.*

A költségvetési mérleg **a költségvetési év pénzforgalmát tükrözi** („cash-flow” szemléletű), azaz adott időszak alatti pénzbeáramlások és pénzkidadások, vagyis minden bevétel és minden kiadás egyenlegeként áll elő a többlet vagy a hiány, függetlenül attól, hogy a pénzmozgások mögötti gazdasági események és ügyletek a tárgyidőszakban esedékesek-e. Ez a **pénzforgalmi egyenleg** tehát viszonylag egyszerű rendszer, amelyet a világ kevésbé fejlett államszámviteli rendszerű országaiban alkalmaznak. A **GFS egyenleg** árnyaltabb az éves pénzbeáramlások és kiadások szembeállításával készített tiszta pénzforgalmi megoldásnál, hiszen ennél a számítási módszernél a pénzforgalmi adatok közé nem számít bevételek a többlet hasznosításához és az állam által a hiány finanszírozásához felvett hitel (pedig az is egyfajta pénzbeáramlás). Az állam által nyújtott hitelek, valamint ezek visszatérülései azonban részei ennek a számítási módszernek. Külön kezelik az állami vagyon eladásából (privatizációból) származó pénzbeáramlást: az újabb módszertan<sup>30</sup> ugyanis nem sorolja az állami hiányt mérséklő ügyletek közé a privatizációból befolyt összeget, mivel azzal szemben az állami vagyon leapadása áll. Mindezek alapján a GFS egyenleg lényegében az államháztartás nettó adósságpozíciójának változását mutatja pénzforgalmi szemléletben. A GFS egyenleg nem kizárólag az állam adott évi gazdálkodásától függ, hanem az államadóssághoz kapcsolódó kamatokon keresztül az adósságpozíció múltbéli változásait is tükrözi. A fiskális politikának a kamatoktól megtisztított, ún. elsődleges bevételekre és kiadásokra van valódi ráhatása, az állam közvetlen keresletbővítő vagy azt szűkítő szerepe az **elsődleges egyenlegen** (annak változásán) keresztül érvényesül a gazda-

30 A GFS '86 még megengedi, hogy a privatizációs bevételek szerepeljenek a bevételek között – ennek különösen nagy jelentősége volt a gyors privatizáció éveiben.

ságban. Az elsődleges egyenleg tehát nem tartalmazza sem a privatizációs bevételeket, sem az adószolgáltatból fakadó kamattörlesztéseket. Az Európai Unió számára azonban a nemzeti számlák statisztikai rendszerének megfelelő mutató, az ún. ESA '95 szerint kell megadni az államháztartás egyenlegét. Az **ESA egyenleg**<sup>31</sup> a kormányzat nettó finanszírozási képessége vagy szükséglete. Ez a hivatalosan publikált magyar mutatóktól abban különbözik, hogy szélesebb körre terjeszti ki az államháztartás fogalmát, mint az Áht., mivel az államháztartási elszámolásokban szerepeltetni kell minden olyan szervezetet,<sup>32</sup> amely lényegében állami feladatot lát el, és valamilyen formában állami forrásokat használ fel (ezt nevezik kvázi-fiskális tevékenységnek). Ezáltal valóságosabb képet lehet kapni az állami szerepvállalás terjedelméről és növelhető az elszámolások áttekinthetősége (transzparenciája). Tartalmaz továbbá olyan tételeket is, amelyek a központi költségvetésről szóló törvényben nem jelennek meg (pl. az adósságok átvállalása vagy elengedése: ezeket vállalatoknak nyújtott tőke-transzferként kell értelmezni, így ezek nemcsak az államadósságot, hanem a hiányt is növelik).

Az ESA egyenleg nem tartalmazza a finanszírozási jellegű tételeket (pl. az állam által nyújtott hiteleket, valamint ezek visszatérüléseit) és a privatizációs bevételeket. Az ESA egyenleg nem a pénzmozgásokat követi, hanem **eredményszemléletben** készül, vagyis a számbavétel a gazdasági tevékenység felmerüléséhez kötődik (pl. a kamatfizetések között szerepel az időarányosan járó, de még ki nem fizetett kamat, a koncessziós bevételeket az esedékességi időszakra időarányosan kell elszámolni, feltüntetni a még be nem folyt adó- és járulékkötelezettségeket). Már ez a közel sem teljes felsorolás<sup>33</sup> is rávilágít arra, hogy a kétféle mutatószám jelentősen különbözhet – az ESA szerinti hiány akár a GDP 1-2%-ával is eltérhet attól, amit az Országgyűlésnek benyújtott költségvetési elszámolások kimutatnak. Amellett, hogy az ESA-egyenleg jobban tükrözi a fiskális helyzet és a makrogazdasági folyamatok közötti kapcsolatot, azt sem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy az Európai Unió tagjaként ennek alapján ítélik meg hazánk költségvetési állapotát.

Az euró-övezethez való csatlakozás feltételeit rögzítő konvergencia-kritériumok egyike éppen a költségvetési egyenleg. Az Európai Unió belüli Gazdasági és Monetáris Unió (a továbbiakban: GMU) létrehozásának feltétele volt, hogy a tagállamok összehangolják gazdaságpolitikájukat, és gazdasági mutatóik tartós konvergálását érik el. A Maastrichti Szerződés (1991) értelmében a GMU harmadik szakaszához (az „euró-klubhoz”) való csatlakozáshoz teljesíteni kell az alábbi követelményeket:

- Árstabilitás: az inflációs ráta legfeljebb 1,5 százalékponttal múlhatja felül az árstabilitás terén legjobb eredményt elért három tagország inflációs rátájának átlagát.
- Árfolyam-stabilitás: a GMU-ba való belépést megelőző legalább két éven belül a tagjelölt államnak képesnek kell lennie valutáját leértékelés nélkül benntartani a megadott ingadozási sávval működő árfolyam-mechanizmusban.
- A hosszú távú kamatlábak szintje legfeljebb 2 százalékponttal múlhatja felül a három legalacsonyabb inflációs rátájú tagország hosszú távú kamatainak átlagát.
- Az állami pénzügyek helyzetének fenntarthatósága: a tagállamoknak el kell kerülniük a jelentős költségvetési (államháztartási) hiány kialakulását.

31 ESA = European System of National and Regional Accounts (nemzeti és regionális számlák európai rendszere).

32 Ilyen az Áht. szerinti kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetet is.

33 E jegyzetben nem szólnunk az államháztartás egyenlegének mérését szolgáló más számítási módszerekről, úgymint, a korrigált egyenlegről, az operacionális (inflációsúrt) egyenlegről és a strukturális és ciklikus egyenlegről.

A Maastrichti szerződéshez fűzött jegyzőkönyv értelmében **túlzottnak minősül a hiány**, ha az államháztartás előirányzott vagy tényleges deficitje meghaladja a GDP 3%-át, az államháztartás alrendszerének egymás közötti tartozásai és követelései kiszűrésével számított konszolidált bruttó államadósság pedig nagyobb a GDP 60%-ánál. A referenciaértékek mögött meghúzódó megfontolás – figyelemmel a gazdasági növekedés, az államadósság és a deficit közötti összefüggésre és a tagországokat a Maastrichti Szerződés kidolgozása idején jellemző növekedési ütemre – láthatóan az volt, hogy olyan költségvetési korlátot határozzanak meg, amely szavatolja az államadósság stabilitását. A Maastrichti Szerződés aláírását követően megalkotott **Stabilitási és Növekedési Egyezmény** (1997, 2005) kimondta: arra kell törekedni, hogy az államháztartásban **egyensúlyi pozíció vagy többlet** alakuljon ki középtávon, és ha lenne deficit, az se haladja meg a GDP 3%-át, máskülönben az ún. túlzottdeficit-eljárás alá vonják a tagországot. A közös európai valutát használó államok az ún. stabilitási programjuk, az euró-zónába még be nem lépő államok pedig **konvergencia programjuk** keretében mutatják be gazdaságpolitikájuk és főként költségvetési politikájuk középtávú alakulását. A tagországok a túlzott hiányra vonatkozó eljárás keretében évente tesznek jelentést a hiány és az államadósság mértékéről.

*A gazdasági fejlődés és az államháztartás alakulása (ezen belül is különösen az államháztartási egyenleg) szoros kölcsönhatásban van. A gazdasági fejlődés lehetőségei behatárolják a költségvetési politika mozgásterét.*

*A konjunktúra felívelésének idején az államháztartás bevételei is nőnek, míg a megtorpanó gazdasági növekedés az állami bevételek bővülését is visszafogja, ebből pedig vagy a kiadások megszorításának követelménye, vagy az egyenleg romlása következik. Az államháztartás hiánya – a bevételek csökkenésén vagy kiadások növelésén keresztül – azonban nem növekedhet tartósan büntetlenül, hiszen a deficitet finanszírozni kell. Ezt pedig vagy a külföldi adósság növelése árán lehet megtenni, vagy úgy, hogy a túlzott állami finanszírozási igény nehezíti a vállalkozások forráshoz jutását a hazai pénzpiacokon. Bármelyik megoldást választjuk is, az államadósság nőni fog, aminek a későbbiekben a kamatkiadások emelkedése az ára. A túlzott mértékű államháztartási hiány ráadásul inflációs nyomást is okozhat, s a növekvő állami költelekezés keresletteremtő hatása az import növekedésén keresztül az ország folyó fizetési mérlegének romlását, a külső adósság emelkedését vonhatja maga után.*

Az államháztartási hiány finanszírozásának három, makrogazdasági hatásait illetően jelentősen eltérő módozata van. Elvileg lehetséges a jegybank által nyújtott **kedvezményes hitelekkel történő deficitfinanszírozás**. Ez volt nálunk is a gyakorlat a tervgazdaság időszakában, mára azonban már teljesen megszűnt<sup>34</sup>. A kormányzat számára ez előnyösnek látszó módszer, hiszen jóval olcsóbb a többi finanszírozási módnál. Nemzetgazdasági szempontból – korábbi, idejétmúlt vélekedés szerint – viszont hátrányt jelent, hogy a valóságosnál kisebbnek mutatja az adósságszolgálat terheit, hajlamosabbá teszi a Kormányt a túlköltekezésre, és a jegybanki pénzteremtésén keresztül növeli az inflációt. A mai európai szabályozás alapelve a központi bankok monetáris függetlensége, mint az árstabilitás fenntartásának intézményi biztosítéka. A monetáris függetlenség egyik tényezőjeként a kormányok nem vehetnek fel hitelt a központi bankoktól: **tilos a költségvetés közvetlen jegybanki finanszírozása**. Az MNB tv.<sup>35</sup> összhangban van ezzel a szabályozással. A fejlett tőkepiacokkal és

34 Az ezredfordulóra fokozatosan háttérbe szorult a deficit jegybanki finanszírozása, amely mögött az európai uniós elvárás idő előtti, átgondolatlan teljesítése húzódott meg.

35 A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2011. évi CCVIII. törvény

tőkeerős bankrendszerrel jellemezhető gazdaságokban a jegybanki függetlenség szoros értelmezése kevesebb gondot okoz a reálgazdaság fejlődése és a növekedési célú kormányzati politika felől nézve, a mi viszonyaink között azonban gyakran ellentmondásba kerül a jegybanki politika antiinflációs törekvése és a gazdaságfejlődés tágabb célrendszere. A hiányt azonban szokásosan **piaci módon** és feltételekkel a **belföldi pénzpiacokról**, államkötvények és kincstárjegyek kibocsátásával finanszírozzák. Ez a finanszírozási forma az államnak drágább az előzőnél, különösen akkor, ha nagy a lejárási adósságok törlesztése és a hiány miatt fellépő finanszírozási igény, vagy nem megfelelő az állampapírok iránti kereslet. A deficit mindemellett finanszírozható a **külföldi pénzpiacokról** is, hitelfelvétel és kötvények kibocsátása útján. Ez előnyös lehet, ha a devizaadósság kamata kisebb vagy a tartozás lejáratára hosszabb, mint a hazai pénzpiacokról történő forrásszerzés esetében, de hátrányos, ha a visszafizetésig a nemzeti valuta jelentősen leértékelődik. Ilyenkor a lejárási devizaadósság törlesztése vagy megújítása tetemes költséggel járhat.

Lényeges azonban arra utalni – főleg magyar tapasztalatok alapján –, hogy a piacgazdasági reformokat és a közteherviselés kikerülését nem lehet áthidalni azzal, hogy a kormány hatásköréből kikerül a termelőszektort és a költségvetési deficitet refinanszírozni képes jegybank, és az a kormánytól független intézménnyé válik. Az elhibázott gazdaságpolitika testet ölt a tervgazdaságból a piacgazdaságba lépő társadalom alacsony szintű vállalkozási képességében és tőkeerejében, továbbá az állami támogatások elmaradásában. Az így keletkező termelési űr betöltését a közteherviselésbe be nem vont nemzetközi nagyvállalatok pótolják ki. Így adódik azonban egy újabb költségvetési anomália, a piacgazdasági átmenetet jellemző deficit általánossá válása, ami államadósságot generál. Ennek fékezése a szabadpiacokról történő finanszírozással önmagában nem kezelhető. Sőt, a fenntarthatatlan gazdaságpolitika által folyamatosan termelt hiány szabadpiacokról történő finanszírozása többletköltségeket jelent, aminek következtében a gazdasági szereplők és társadalmi csoportok támogatása csorbát szenved, így folyamatosan dominóhatású társadalmi, nemzetgazdasági szintű alulteljesítési, elégedetlenségi folyamatok keletkeznek.<sup>36</sup>

A fegyelmezett és közteherviselést érvényesítő fiskális politikával a deficit keletkezése mérsékelhető, illetve megszüntethető. A deficit és a lejárási államadósság finanszírozásában célszerű a jegybank szerepét újra felvetni, újragondolni. Magyarország 2013-ban az IMF hiteleit visszafizette, és a szabadpiacokról finanszírozza az állam működését. Ennek aránya a lakossági, belföldi állampapír-vásárlók javára folyamatosan javul. A régiós konfliktusok és az eurózóna folyamatos gyengeségei ellenére azonban a forint/euró árfolyam állandó nyomás alatt van. A magyar nemzeti fizetőeszköz árfolyama sokszor kedvezőtlen<sup>37</sup>, ami drágítja az államadósság finanszírozását. A külföldről történő államadósság-finanszírozás sok esetben bizonytalanságot, kiszolgáltatottságot is keletkeztet. A belülről történő finanszírozás további előnye, hogy a képződő, fizetendő kamatjövedelmek belföldi tulajdonosokhoz kerülnek, helyben maradnak.

Az **adósságkezelési stratégia** feladata, hogy kidolgozza az államadósság összetételének, lejárat szerkezetének optimális arányait, amelyek mellett minimalizálhatók a költségek, javítható a finanszírozás biztonsága az állampapírok lejárat hosszának növelése vagy időbeni szétterítése útján. Nálunk történelmi okokból hagyományosan, az 1990-es évek elejéig a külföldi hiteleket a Magyar Nemzeti Bank (a

36 Lásd bővebben: Lentner Csaba: Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi Fogyasztóvédelem. Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó, 2013. X. fejezet

37 2014. július/augusztus fordulóján 310-317 Ft körül ingadozik a Ft/euró árfolyam.



továbbiakban: MNB) vette fel a saját nevében, és kölcsönözte tovább kedvező kamatozású forinthitelek formájában a központi költségvetésnek: a nyugati pénzügyi körök a kommunista államok kormányával kevésbé voltak hajlandóak hitelügyleteket kötni, mint a központi bankokkal (noha persze azok is szoros politikai kontroll alatt álltak, mint minden fontos közintézmény). Így a külföldi államadósság az MNB mérlegében szerepelt, ebből a tényből azonban egy sor elszámolási probléma származott.

Bár az államháztartás alrendszereiben minden pénzmozgásról el kell számolni, a többlet hasznosításához, illetve a hiány finanszírozásához kapcsolódó pénzügyi műveletek nem szerepelhetnek az egyenleget meghatározó költségvetési bevételek és kiadások között: ezek ún. „vonal alatti tételek”. Ezzel szemben az államháztartás, illetve alrendszerei által nyújtott hiteleket, illetve ezek visszatérüléseit „vonal felett”, a költségvetési bevételek és kiadások között kell számba venni.

Ez a gyakorlat az IMF által kidolgozott GFS pénzügyi statisztikai rendszer elveit követi, s abban a tekintetben is megfelel annak, hogy a bevételek és kiadások az adott év pénzmozgásait tükrözik. Megállapítható tehát, hogy az államháztartási elszámolások, ahogy maga a központi költségvetésről szóló törvény is **pénzforgalmi szemléletűek**, vagyis a tényleges pénzügyi teljesítés szerinti szemléletben készülnek, és a mérlegek az adott évi gazdálkodást a hiányhoz vagy többletkezhez kapcsolódó finanszírozási célú műveletektől megtisztítva mutatják be az adott évben végbemenő pénzmozgások számbavételével. A magyar költségvetési rendszerben egyébként csak 1996-tól kezdve valósultak meg tisztán az ismertetett elvek. 1994-ig a bevételek és kiadások még tartalmazták a hitelfelvételket és hiteltörlesztéseket, s még 1995-ben is a bevételek között szerepeltek a hitelfelvételek.

Az államháztartás központi alrendszere finanszírozási igényének teljesítése és meghatározott adósságot keletkeztető ügylet<sup>38</sup> kezelése érdekében az állam nevében végzett pénzügyi műveletekről az államháztartásért felelős miniszter az **ÁKK Zrt. útján** gondoskodik. Ennek keretében az ÁKK Zrt. – többek között:

- szervezi az államháztartás központi alrendszere adósságának terhére elszámolandó állampapír-kibocsátást, hitelfelvételt és adósság-átvállalást, és gondoskodik az azokhoz kapcsolódó kifizetések teljesítéséről;
- elkészíti a központi költségvetés éves és középtávú finanszírozási tervét, kidolgozza az adósság finanszírozási stratégiáját;
- gondoskodik az állam átmenetileg szabad pénzeszközeinek kezeléséről;
- szervezi a másodlagos állampapír-piacot;
- elemzi az adósságszolgálat és az állampapír-piac folyamatait.

Magyarország államadósság-finanszírozása IMF-hitel nélküli. Így gazdaságpolitikánkra nem vonatkoznak az IMF gazdaságpolitikát befolyásoló elvárásai, követelményei. A Magyar Állam fegyelmezett, köztelherviselésre és aktív állami befolyásolásra épülő gazdaságpolitikával, továbbá a piacokról beszerzett forrásokkal képes biztosítani az állam működését.

A magyar állampapír-piacon kedvező jelenség a hazai megtakarítások Államadósság Központ felé terelése. A lakosság aktivizálódásának alapja egyrészt az ország stabilabb, kiszámíthatóbb gazdaságpolitikája, másrészt a lakossági jövedelmek megképződésének és háztartáson

38 Például hitel, kölcsön felvétele, átvállalása, hitelviszonyt megtestesítő értékpapír forgalomba hozatala, visszavásárlási kötelezettség kikötésével megkötött adásvételi szerződés eladóként való megkötése, fedezeti betétkibocsátás.

belül tartásának lehetősége. Az Államadósság Kezelő Központ a kibocsátott állampapírok széles választékával és területileg decentralizált értékesítési lehetőségek megteremtésével vonzza a belföldi állampapír-vásárlókat.

A kincstár által vezetett számlák egyenlegének alakulásához az ÁKK Zrt. bocsátja rendelkezésre az adósságkezeléssel összefüggő adatokat, és elkészíti a központi költségvetés éves és középtávú finanszírozási tervét, az államadósság finanszírozásának stratégiáját. Az ÁKK Zrt. egyszemélyes, az állam tulajdonában lévő részvénytársaság, részvényei névre szólóak és forgalomképtelenek. Az államháztartásért felelős miniszter az állam nevében gyakorolja az alapítói és tulajdonosi jogokat az ÁKK Zrt. felett azzal, hogy az igazgatóság jogkörét nem vonhatja el. Sajátosan alakul az ÁKK Zrt. felügyelő bizottságának a hatásköre, ugyanis a stabilitási törvény kimondja, hogy az ÁKK Zrt. felügyelő bizottságának hatásköre nem terjed ki az államháztartás központi alrendszere adósságának kezelési stratégiájára, az ezzel kapcsolatos teljesítménymutatók és a finanszírozási tervek véleményezésére. Egyebekben az ÁKK Zrt. működésére a gazdasági társaságokról szóló törvény szabályait kell alkalmazni. Gazdálkodását illetően az ÁKK Zrt. a vagyonával önállóan gazdálkodik a vonatkozó jogszabályok, alapítói határozatok, valamint az igazgatósági határozatok keretein belül. Az ÁKK Zrt. meghatározó bevétele az államadósság-kezeléssel összefüggésben a központi költségvetésről szóló törvényben e célra megállapított előirányzat, amelyet havi egyenlő részletekben kell a rendelkezésére bocsátani. Az államadósság kezeléssel kapcsolatos polgári jogi jogviszonyokban az államot az államháztartásért felelős miniszter képviseli, aki ezt a jogát az ÁKK Zrt. útján is gyakorolhatja.

## 2.5. A GAZDASÁGI STABILITÁS ÉS A KÖLTSÉGVETÉSI FENNTARTHATÓSÁG GARANCIÁLIS SZABÁLYAI

Az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdése alapján **a költségvetési bevételek és kiadások a központi költségvetésről szóló törvényben mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, csak olyan mértékben állapíthatók meg, amelyek az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazzák.** A stabilitási törvény 2. §-a alapján **az államadósság részét képezi az államháztartás központi alrendszerének, az államháztartás önkormányzati alrendszerének és a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek egymással szembeni kötelezettségeinek kiszűrésével számított valamennyi adósság.**

Az államadósság tervezett mértékét **a központi költségvetésről szóló törvényben kell meghatározni** úgy, hogy annak a költségvetési évet megelőző évhez viszonyított növekedési üteme ne haladja meg a költségvetési évre várható infláció és bruttó hazai termék reál növekedési üteme felének a különbségét. Ennek a szabálynak a költségvetési év során történő megtartása érdekében a Kormány a nemzetgazdaság hosszú távú fejlődéséhez szükséges, kiszámítható és fenntartható gazdasági környezetet teremtő költségvetési politikát és kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodást köteles folytatni, amelynek feltétele az államadósság hosszú távon fenntartható szintjének elérése és ezáltal a nemzetközi gazdasági hatásokból eredő veszélyek csökkentése. Ha azonban az államadósság mértékét befolyásoló tényezők olyan irányban térnek el a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott adatoktól, amelyek az adósságcsökkentésnek az Alaptörvény 36. cikk (4) és (5) bekezdésének megfelelően tervezett értéke elérését veszélyeztetnék, a Kormány a központi költségvetésről szóló törvény módosítására vonatkozó **törvényjavaslatot nyújt be** az Országgyűlésnek. Az Alaptörvény azonban különleges jogrend idején az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben vagy a nemzetgazdaság tartós

és jelentős visszaesése esetén a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben felmentést ad az adósság-szabály alkalmazásától. Ha pedig a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése a költségvetési év során következik be, a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott tervezett adósságmérték teljesítésének kötelezettsége felfüggeszthető.

Az államadósság alakulásának kontrollját továbbá olyan intézmények is szolgálják, mint pl. a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezet és a helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat által vállalt adósságnak **hozzájáráshoz való kötése**. E hozzájárulás megadására a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezet esetében az államháztartásért felelős miniszter, a helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat esetében a Kormány jogosult. Az Alaptörvény N) cikk (3) bekezdése alapján ugyanis a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvének érvényesítésére a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezet és a helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat is köteles.

Itt kell szót ejtenünk **az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét a központi költségvetésről szóló törvény megalapozottságának vizsgálatával támogató szervről, a Költségvetési Tanácsról** is, amely kizárólag az Alaptörvénynek és a törvényeknek alárendelve végzi tevékenységét. Formailag a Költségvetési Tanács bár nem veszi át az Országgyűlés jogalkotói hatáskörét, nem is osztozik rajta az Országgyűléssel, közjogi jogállásának tartalmát tekintve azonban az Országgyűlés jogalkotói tevékenységének korlátozására alkalmas, a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához ugyanis a Költségvetési Tanács hozzájárulására van szükség. A hozzájárulás nélkül elfogadott központi költségvetésről szóló törvény pedig alaptörvény-ellenességre vezet. A Költségvetési Tanács a központi költségvetésről szóló törvény előkészítése mellett **az államadósság** mértékére vonatkozó előírások betartásának ellenőrzésében is részt vesz.

A Költségvetési Tanács háromfős testület, **tagja a Költségvetési Tanács elnöke**, akit a köztársasági elnök hat évre nevez ki, **az MNB elnöke és az ÁSZ elnöke**. Ez utóbbi két személynek a Költségvetési Tanács munkájában végzett tevékenysége nem érinti e szervezetek törvényben meghatározott feladatait, és a Költségvetési Tanácsban képviselt álláspontjuk, meghozott döntésük nem kötik elnöki feladataik ellátásai során. A Kormány a központi költségvetésről szóló törvény tervezetét csak a Költségvetési Tanács véleményének kézhezvételét vagy ennek hiányában az erre nyitva álló határidő eredménytelen elteltét követően nyújthatja be az Országgyűlésnek. A Költségvetési Tanács a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat tárgyalása során kapcsolatot tart az Országgyűléssel, és folyamatosan véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatot érintő kérdésekben. Így pl., ha a központi költségvetésről szóló törvényjavaslathoz elfogadott módosító indítványok az államadósság-szabály megsértését eredményezik, a Kormány a Költségvetési Tanács indokolt álláspontja alapján zárószavazás előtti módosító javaslatot nyújt be az államadósság-szabálynak megfelelő állapot eléréséhez. A központi költségvetésről szóló törvényjavaslat **zárószavazására csak akkor kerülhet sor, ha a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulását a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat elfogadásához megadta**. Lényegében hasonló jogosítványai vannak a Költségvetési Tanácsnak a központi költségvetésről szóló törvény olyan módosítását tartalmazó törvényjavaslat tekintetében is, amely a központi költségvetésről szóló törvény bevételi és kiadási főösszegét változtatná meg, illetve a költségvetési hiány mértékét növelné.

Az Áht. – a költségvetési felelősség körében – létrehozta **a költségvetési főfelügyelői, felügyelői és az önkormányzati biztosi rendszert** is. Költségvetési főfelügyelő, felügyelő a Kormány irányítása alá

tartozó fejezetnek a fejezetet irányító szervéhez és a fejezethez tartozó költségvetési szervekhez rendelhető ki; önkormányzati biztos pedig a helyi önkormányzat által irányított költségvetési szervhez. A költségvetési főfelügyelőt, felügyelőt az államháztartásért felelős miniszter, az önkormányzati biztost pedig a helyi önkormányzat jelöli ki. Mindhárom intézmény közös jellemzője, hogy feladata a takarékos, hatékony költségvetési gazdálkodás segítése, a költségvetési gazdálkodási folyamatok költségvetési ellenőrzése és a pazarló, megalapozatlan, fedezet hiányában történő kifizetések megakadályozása. Lényegi különbség azonban, hogy míg a költségvetési főfelügyelő, felügyelő reparatív jellegű tevékenységet végez, addig az önkormányzati biztos a már bekövetkezett fizetésképtelenség következményeinek enyhítésére vonatkozó és további mélyülését megakadályozó feladatot lát el. Ezt jól jelzik a kirendelésükhöz szükséges törvényi feltételek is. A költségvetési főfelügyelő, felügyelő kirendelését az Áht. lényegében tartalmi feltétel nélkül teszi lehetővé, vagyis csak azt határozza meg, hogy mely költségvetési szervekhez rendelhető ki, azt azonban nem, hogy mely esetekben. Az önkormányzati biztos kirendelését azonban tartalmi feltételhez köti: a költségvetési szervnek vagy időn túli tartozásállománnyal kell rendelkeznie, vagy egy meghatározott mértéket kell meghaladnia.<sup>39</sup> Látjuk tehát, hogy lényegében azonos céllal (a költségvetési gazdálkodás hatékonyságának biztosítása), de eltérő feladatokkal ruhazza fel az Áht. a költségvetési főfelügyelőt, felügyelőt és az önkormányzati biztost.

Amíg ugyanis a költségvetési főfelügyelő, felügyelő alapvetően a kötelezettségvállalásra irányuló eljárásokra, a költségvetési szerv kezelésében lévő közpénz felhasználásával összefüggő adatra, a költségvetési tervezéssel, gazdálkodással, ellenőrzéssel, beszámolóval kapcsolatos belső szabályzatra és intézkedésre vonatkozó javaslattételi, véleményezési jogokkal rendelkezik, az önkormányzati biztos erős jogosítványokat kap a költségvetési szerv költségvetési gazdálkodása tekintetében. A tartozásállomány fennállásáig ugyanis csak az önkormányzati biztos ellenjegyzésével vállalható kötelezettség és rendelhető el utalványozás. Köteles továbbá figyelemmel kísérni a költségvetési szerv tervezését, gazdálkodását, beszámolását és jogszabályban meghatározott feladatainak ellátását, feltárni azokat a körülményeket, amelyek a tartós fizetésképtelenséghez vezettek, a tartozásállomány felszámolására vonatkozó intézkedési tervet készíteni, az ehhez szükséges előirányzat-átcsoportosítást, egyeztető tárgyalást kezdeményezni.

## 2.6. GAZDÁLKODÁS A NEMZETI VAGYONNAL

### 2.6.1. A NEMZETI VAGYON FOGALMA ÉS ELEMEI

Az államháztartás bevételei biztosítják azokat a pénzeszközöket, amelyekből az állami feladatok ellátásával, illetve finanszírozásával kapcsolatos kiadások teljesíthetők. Az állami feladatok megvalósításához azonban nemcsak pénzeszközök, hanem más vagyonelemek (épületek, építmények, járművek, gépek, berendezések, szellemi termékek, vagyoni értékű jogok, készletek stb.) is szükségesek. **Vagyonnak** nevezzük a természetes személyek és a jogi személyek értékben kifejezhető javainak, azaz dolgokra vonatkozó, más személyekkel szemben fennálló jogainak és kötelezettségeinek összességét. A vagyonnak tehát nemcsak a dolgokhoz kapcsolódó jogok (pl. tulajdonjog), de a kötelezettségek (pl. elidegenítési, terhelési, építési, telekalakítási stb. tilalmak, egyéb kötelezettségek)

<sup>39</sup> A kincstári biztos esetében a kijelölés feltétele, hogy a tartozásállomány hatvan napot, mértéke pedig az éves eredeti kiadási előirányzat 3,5%-át vagy az ötvenmillió forintot meghaladja, az önkormányzati biztos esetében pedig, hogy a tartozásállomány harminc napot, mértéke az éves eredeti kiadási előirányzat 10%-át vagy százötven millió forintot meghaladja. A helyi önkormányzat rendelete az önkormányzati biztos kirendelését ennél kisebb mértékben, rövidebb időtartam vagy lejárat esetén is kötelezővé teheti.

is részét képezik. **Tulajdonnak** nevezzük a tulajdonos számára a dolog felett kizárólagos uralmat biztosító, azt védelemben részesítő jogot, amely magában foglalja a birtoklás, használat, hasznosítás és a rendelkezés jogosultságát.

Az Alaptörvény alapján az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona **nemzeti vagyon**. A nemzeti vagyon alapvető célja a közfeladat ellátásának biztosítása.

Az államháztartás központi alrendszeréhez kapcsolódó vagyonelemek döntő hányada az állami vagyon körébe tartozik. A jogi szabályozás alapját a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvt.) és az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Vt.) képezi. E törvények célja, hogy javuljon a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás hatékonysága, a jogi szabályozás áttekinthetőbb, a vagyongazdálkodásért való felelősség pedig egyértelműen meghatározott legyen.

A Vt. értelmében állami vagyonnak minősül:

- az állami tulajdonban lévő dolog, a dolog módjára hasznosítható természeti erő, valamint az e körbe nem tartozó mindazon vagyon, amely vonatkozásában törvény az állam kizárólagos tulajdonjogát nevesíti;
- az állami tulajdonban lévő, tagsági viszonyt megtestesítő értékpapír és az államot megillető egyéb társasági részesedés;
- az államot megillető olyan immateriális, vagyoni értékkel rendelkező jogosultság, amelyet jogszabály vagyoni értékű jogként nevesít, továbbá
- az állam tulajdonában lévő pénzügyi eszközök.

Az állami vagyon – rendeltetésétől függően – kincstári vagyon vagy üzleti vagyon lehet. Kincstári vagyon minden olyan vagyonelem, amely kizárólagos állami tulajdonba tartozik, vagy amelyet törvény vagy kormányrendelet nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak vagy korlátozottan forgalomképes vagyonnak minősít.

Az állami vagyonba tartozó egyéb vagyonelemek forgalomképes üzleti vagyont képeznek.

A **helyi önkormányzat vagyona** a tulajdonából és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll. Az önkormányzati vagyon – rendeltetésétől függően – **törzsvagyon** vagy üzleti vagyon lehet. A helyi önkormányzat törzsvagyonába tartozik minden olyan vagyonelem, amelyet törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete forgalomképtelen törzsvagyonnak (ennek keretében kizárólagos önkormányzati tulajdonban állónak vagy nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak) vagy korlátozottan forgalomképes vagyonnak minősít.

A nemzetiségi önkormányzatok vagyonára az Nvt. rendelkezései közül a helyi önkormányzat vagyonára vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni a Nektv.-ben meghatározott eltérésekkel. A nemzetiségi önkormányzatok vagyona nem tartozik a nemzeti vagyon körébe. A nemzetiségi önkormányzatok vagyonának törzsvagyonát képezik a nemzetiségi önkormányzat tulajdonában lévő olyan ingó és ingatlan vagyontárgyak, valamint olyan vagyoni értékű jogok, amelyek közvetlenül a nemzetiségi közügyek ellátását szolgálják. A nemzetiségi önkormányzat törzsvagyonának forgalomképtelen vagyonelemét képezi az állam által a nemzetiségi önkormányzat tulajdonába adott ingatlan, a nemzetiségi önkormányzat működését és kötelező feladatainak ellátását szolgáló

ingatlan és vagyoni értékű jog, továbbá minden olyan ingatlan és vagyoni értékű jog, amelyet törvény vagy a nemzetiségi önkormányzat át nem ruházható hatáskörében, minősített többséggel meghozott határozatában annak nyilvánít.

Az állam, a helyi önkormányzat vagy a nemzetiségi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló forgalomképtelen nemzeti vagyon nem idegeníthető el, vagyonkezelői jog, jogszabályon alapuló használati jog vagy szolgálat kivételével nem terhelhető meg, azon dologi jog vagy osztott tulajdon nem létesíthető. Kivétel ez alól a föld méhének kincsei, amelyek felett törvényben meghatározott módon szerzhető tulajdon, az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő vizekben élő halak, más hasznos víziállatok és növények feletti tulajdonszerzés, valamint a helyi önkormányzatok (ideértve a nemzetiségi önkormányzatot is) egymás közti és az állam és a helyi önkormányzat (ideértve a nemzetiségi önkormányzatot is) közötti feladat ellátását szolgáló vagyonnak a feladat átadással összefüggő átruházása. Az ilyen tulajdonba adás ingyenes. Nem kaphat azonban ingyenes tulajdonba adással újabb ingatlant az államtól az a nemzetiségi önkormányzat, amely a korábban az állam által tulajdonába adott ingatlant a felelős gazdálkodás szabályainak megsértésével elzálogosította vagy hitellel megterhelte.

A korlátozottan forgalomképes nemzeti vagyonnal való rendelkezés szabályait törvény vagy a helyi önkormányzat tulajdonában álló vagyon tekintetében a helyi önkormányzat rendelete állapítja meg.

A köztisztviselők vagyonának részét az a vagyon képezi, amelynek tulajdonjogát törvény köztisztviselőre ruházta. A társadalombiztosítás vagyonát két vagyoni kör alkotja: a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak vagyona (ellátási vagyon) és a társadalombiztosítási költségvetési szervek vagyona (működési vagyon).

### 2.6.2. AZ ÁLLAMI VAGYONNAL VALÓ GAZDÁLKODÁS

**Vagyongazdálkodásnak** nevezzük a rendelkezésre álló vagyon működtetésére irányuló szabályozás (pl. önkormányzati rendelet, vagyongazdálkodási szabályzat) kialakítását, illetve a vagyon használatát, hasznosítását meghatározott tevékenység ellátása érdekében.

Az állam vagyonnal történő gazdálkodásának előfeltétele, hogy az állam kezében számottevő termelő és szolgáltató vagyon összpontosuljon. A vegyes tulajdonú piacgazdaságban a külföldi, belföldi magántulajdon és az állami tulajdon megfelelő arányai kívánatosak. Az 1980-as évek végétől elkezdődött rendszerváltás során azonban a magyar kormányok a közösségi tulajdonban álló vagyon gyors, átmenet nélküli és áron aluli értékesítésébe kezdtek. A Magyar Állam 2010-től megindult újjászervezése során a stratégiai ágazatok nemzeti tulajdonba vétele, visszavásárlása kiemelt prioritást kap. A magyar kormány visszavásárlásainak fő célcsoportja az energiaszolgáltató és a bankszektor.<sup>40</sup>

Nemzetközi példákkal igazolható, hogy a fejlett piacgazdaságokban kiemelt szerepet kap az állami tulajdon. Erős törekvések vannak a régi tagállamokban a stratégiai vállalatok saját kézben

---

<sup>40</sup> MVM kizárólagos állami tulajdonba vétele, az MKB visszavásárlása, a közüzemi-pénzügyi cégek nemzeti tulajdonba vétele (EON, Antenna Hungária, Főgáz, magyar–szlovák gázvezeték, Takarékbank, hulladékgazdálkodás – AVE) a főbb állományai e folyamatnak

tartására. Nyugat-Európában a II. világháború után, az újjáépítés érdekében az állam gazdaságba történő beavatkozása figyelhető meg. Az 1946-os etatista szemléletű francia alkotmány preambuluma minden olyan vállalatra, amely közszolgáltatást végez vagy monopóliumnak tekinthető, közösségi tulajdonba vételt kell végrehajtani, ami nem jogi, hanem politikai kötelezettséget jelentett, és a közösségi kontroll megvalósulását célozta. 1981–1982-ben újra indultak az államosítások Franciaországban, vagyis a stratégiai magáncégek részvénytulajdonainak kivásárlásai. Az állam a legfontosabb gazdasági szereplővé vált. A szuverinitás erősítését és a globalizáció káros hatásainak enyhítését célozta. Azokban az időszakokban, amikor privatizációra került sor, azt egybekötötték a külpiaci pozíciószerezés megkövetelésével (EDF, Alcatel), továbbá politikai követelmény volt, hogy privatizációt tilos költségvetési okból végrehajtani. Franciaországban az állami vállalati portfólió 60 milliárd euróra tehető, annak ellenére, hogy az EU hatóságaival gyakoriak a francia kormány összetűzései az etatista elvek érvényesítése miatt. Az EDF-ben 84,4%-os, a GDF Suezben 36,7%-os, a France Telecomban 13,5%-os, Renault-ban 15%-os az állami tulajdon aránya. Németországban és Franciaországban előzetes engedélyezési rendszer működik a stratégiai minősített vállalatok tulajdonosváltoztatására. Németországban egy informális szervezet működik (Deutschland AG) a kormány, a tartományok és a német vállalkozások közreműködésével a belföldi vállalati tulajdon megtartása érdekében. Németország sikeresen akadályozta meg a Dresdner Bank külföldiek részére történő értékesítését.

A négyéves – nemzetközi példákhoz igazodó – magyar gyakorlat igazolni hivatott, hogy az állam gazdaságpolitikai befolyását a leghatékonyabban a tulajdonában vagy többségi tulajdonában álló stratégiai cégeken keresztül tudja megvalósítani. A magyar piacra beengedett külföldi befektetők érdekeltté tétele az alacsonyabb szolgáltatási díjakban aligha kivitelezhető, hiszen azok profitérdekelték, míg a kormány a társadalmi hasznosság és a tisztességes haszonszerzés jegyében kívánja működtetni stratégiai ágazatait. A kormány feladata, hogy indulásnál segítse a hazai vállalkozások létrejöttét, majd olyan közgazdasági feltételrendszert vonjon működésük köré, amellyel a vállalkozás működőképes lesz, a vállalkozás folytatásának számvetési alapelve fenntartható<sup>41</sup>.

### 2.6.2.1. Az állami vagyon kezelése

Az állami vagyon feletti tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter gyakorolja, aki ezt a feladatát törvényben meghatározott vagyonkezelő bevonásával végzi. **Vagyonkezelésnek** minősül az a tevékenység, amelyet a tulajdonos helyett, de annak nevében és képviselőként a vagyonkezelő végez. A vagyonkezelő gondoskodik a rábízott vagyonról, ellátja, felügyeli és ellenőrzi a vagyongazdálkodás operatív feladatait. A vagyonkezelő felelős a rábízott vagyonért, de a tulajdonosi jogok gyakorlásában korlátozott. A Vt. alapján vagyonkezelő a **Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaság** (a továbbiakban: MNV Zrt.), a Magyar Fejlesztési Bank, és az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter által rendeletben kijelölt központi költségvetési szerv, illetve az általa fenntartott intézmény, továbbá olyan gazdasági társaság, amely 100%-ban az állam tulajdonában áll.

41 Bővebben: Lentner Csaba: Közpénzügyek és Államháztartástan. NKTK 2013. 10. fejezet

Az MNV Zrt. jogállását tekintve az állam által alapított **egyszemélyes részvénytársaság**, amelynek **részvénye forgalomképtelen**. Alapító okiratának elfogadása és módosítása az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter hatáskörébe tartozik. Az MNV Zrt. nem alakulhat át, nem válhat szét, más társasággal nem egyesülhet. Megszűnéséről az Országgyűlés törvényben rendelkezhet. Az MNV Zrt.-ben az állam részvényesi jogait – eltérő törvényi rendelkezés hiányában – az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter gyakorolja. Az MNV Zrt. működése során a közgyűlés jogai a részvényesi jogok gyakorlóját illetik meg. Az MNV Zrt. működésének, valamint az állami vagyonnal való gazdálkodásának ellenőrzését az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter által kinevezett, öt tagból álló Felügyelő Bizottság látja el. Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenység **ellenőrzését** – ideértve az MNV Zrt. tevékenységének ellenőrzését is – **Állami Számvevőszék végzi**.

Az MNV Zrt.:

- előkészíti és végrehajtja az Országgyűlés, a Kormány és az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter állami vagyonnal kapcsolatos döntéseit;
- nyilvántartást vezet a tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó állami vagyonról, annak alapján adatszolgáltatást nyújt;
- a tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó állami vagyont közvetlenül vagy polgári jogi szerződések útján hasznosítja;
- rendszeresen ellenőrzi a vele szerződéses jogviszonyban lévő személyek, szervezetek vagy más használók állami vagyonnal való gazdálkodását, megállapításairól a Felügyelő Bizottságot, az ellenőrzött szervet, szükség esetén az állami vagyon felügyeletéért felelős minisztert és az Állami Számvevőszéket tájékoztatja;
- az állami vagyonnal kapcsolatos polgári jogi jogviszonyokban képviseli az államot;
- ellenőrzi az értékesítési szerződésekben foglalt kötelezettségek teljesítését;
- közreműködik a Nemzeti Vagyongazdálkodási Irányelvek és az Éves Nemzeti Vagyongazdálkodási Program előkészítésében;
- az állami feladatok ellátása során a költségvetési szervek és állami vagyont használó egyéb személyek, szervezetek részére a működésükhöz szükséges állami vagyon használatával összefüggő szolgáltatást (üzemeltetés, beszerzés) nyújt.

A nemzeti vagyont az MNV Zrt. vagy a helyi önkormányzat **maga kezeli vagy szerződés** – így különösen bérlet, haszonbérlet, szerződésen alapuló haszonélvezet, vagyonkezelés, megbízás – alapján **másnak hasznosításra átengedi**.

A nemzeti vagyon hasznosítására vonatkozó szerződés csak természetes személlyel vagy átlátható szervezettel köthető. Az MNV Zrt. az állami vagyon hasznosításának átengedésére csak olyan szerződést köthet, amely – az állami vagyon megőrzését, gyarapítását, pénzügyileg és gazdaságilag minél előnyösebb hasznosítását szem előtt tartva – az állam számára a várható bevétel, megtakarítás vagy más előny alapján a lehető legkedvezőbb. Nemzeti vagyon ingyenesen kizárólag közfeladat ellátása céljából adható használatba, a közfeladat ellátásához szükséges mértékben. Törvényben vagy helyi önkormányzati rendeletben meghatározott értékhatárt elérő nemzeti vagyon egyéb módon történő hasznosítása vagy tulajdonjogának átruházása csak versenyeztetés útján, az összességében legelőnyösebb ajánlatot tevő részére, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás értékarányosságával kerülhet sor. A jogosult csak természetes személy vagy átlátható szervezet lehet. Az állami vagyon használatát biztosító szerződés – a vagyonkezelési vagy haszonélvezeti jogot alapító szerződés kivételével



– elsősorban nyilvános, kivételesen, indokolt esetben pedig zártkörű versenyeztetés útján köthető. A versenyeztetés csak törvény által meghatározott esetekben mellőzhető. A nemzeti vagyon hasznosítására az MNV Zrt. vagy a helyi önkormányzat – versenyeztetés nélkül – vagyonkezelési szerződést is köthet. A vagyonkezelési szerződés alapján a vagyonkezelő jogosult meghatározott, állami vagy helyi önkormányzati tulajdonba tartozó dolog birtoklására, használatára és hasznai szedésére. A vagyonkezelő köteles a vagyontárgy értékét megőrizni, állagának megóvásáról, jó karban tartásáról, felújításáról, működtetéséről gondoskodni, továbbá díjat fizetni, vagy a szerződésben előírt más kötelezettséget teljesíteni. Vagyonkezelő:

- az állam tulajdonában álló nemzeti vagyon tekintetében költségvetési szerv, helyi önkormányzat vagy társulása, önkormányzati intézmény, vagy ezek együtt vagy külön-külön 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezete, vagy ilyen gazdálkodó szervezet 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezete, köztisztület, és törvény által kijelölt egyedileg meghatározott jogi személy;
- a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon tekintetében önkormányzati társulás, költségvetési szerv vagy önkormányzati intézmény, vagy ezek együtt vagy külön-külön 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezete, vagy ilyen gazdálkodó szervezet 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezete, köztisztület, továbbá
- a tevékenysége ellátásához szükséges nemzeti vagyon tekintetében egyház, belső egyházi jogi személy és egyházi intézmény lehet.

A vagyonkezelési szerződés törvény erejénél fogva szűnik meg, ha a jogosult tulajdonosi szerkezete megváltozik.

A vagyonkezelő jogosult a kezelt vagyont rendeltetésének, a szerződésnek, továbbá a rendes gazdálkodás szabályainak megfelelően, az ilyen személytől elvárható gondossággal birtokolni, használni, hasznosítani. Felelős minden olyan kárért, amely a rendeltetésellenes vagy szerződésellenes használat következménye. A vagyonkezelő köteles teljesíteni a jogszabályban, illetve a vagyonkezelési szerződésben előírt, az állami vagyonra vonatkozó nyilvántartási, adatszolgáltatási és elszámolási kötelezettséget, köteles továbbá ellenőrzés tűrésére, illetve annak lefolytatásában való közreműködésre. A vagyonkezelő a nemzeti vagyont nem idegenítheti el és nem terhelheti meg, valamint a vagyonkezelői jogot – a központi költségvetési szervek egymás közötti átruházása kivételével – harmadik személyre nem ruházhatja át.

A vagyonkezelői jog átadása nem érinti a helyi önkormányzat önkormányzati közfeladat ellátásának kötelezettségét.

### 2.6.2.2. A nemzeti vagyon elidegenítése

Nemzeti vagyont – ha törvény kivételt nem tesz – csak **versenyeztetés útján**, a vagyontárgy jellegetől függően közvetlenül vagy közvetetten természetes személynek vagy átlátható szervezetnek<sup>42</sup> lehet értékesíteni.

Versenyeztetésnek a nyilvános vagy zártkörű pályázat útján, nyilvános árverésen történő közvetlen értékesítés minősül. Nyilvános a pályázat, ha az ajánlattevők köre előre meg nem határozható, illetve ha a meghatározott ajánlattevői körbe tartozók száma nem ismert. Ha a kiíró – megfelelő határidők kitűzésével – az érdekelteket kizárólag közvetlenül hívja fel ajánlattételre, a pályázat zártkörű pályázatnak minősül. Zártkörű pályázat kiírására csak kivételesen kerülhet sor. Az értékesítés történhet **közvetetten** nyilvános vagy zártkörű forgalomba hozatallal, nyilvános vagy zártkörű értékesítésre történő felajánlással vagy szabályozott piacon történő értékesítésre adott megbízással. Az értékesítést végzőnek a tulajdonjog átruházását – ha törvény vagy annak felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet kivételt nem tesz – versenyeztetéssel kell megkísérelnie.



7. ábra: Az állami vagyon elidegenítésének módjai

A nemzeti vagyon tulajdonjogának ingyenes átruházására csak törvényben meghatározott esetben és módon van lehetőség. A Vt. alapján az állami vagyon tulajdonjoga ingyenesen átruházható:

- nemzetközi szerződésben vállalt vagy nemzetközi szervezetben viselt tagságból eredő segítség-nyújtási vagy más kötelezettség teljesítése érdekében;
- belföldi vagy külföldi katasztrófák és súlyos szerencsétlenségek megelőzése, következményeinek elhárítása vagy enyhítése érdekében;
- helyi önkormányzat javára törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabályban foglalt feladatai elősegítése érdekében;

<sup>42</sup> Az Nvt. alapján átlátható szervezet a nemzetközi szervezet, az állam, a külföldi állam, a külföldi helyhatóság, a köztisztület, az egyház, a belső egyházi jogi személy, a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat és azok társulása és az olyan gazdálkodó szervezet, amelyben az állam vagy a helyi önkormányzat külön-külön vagy együttesen 100%-os részesedéssel rendelkezik. Továbbá az olyan gazdálkodó szervezet, amelynek tulajdonosi szerkezete, tulajdonosa megismerhető, amely adóilletőséggel rendelkezik az Európai Unió tagállamában, az EGT-megállapodásban részes államban, az OECD tagállamában vagy olyan államban, amellyel Magyarországnak kettős adózás elkerüléséről szóló egyezménye van, amely nem minősül ellenőrzött külföldi társaságnak, és a közvetlenül vagy közvetetten több mint 25%-os tulajdonnal, befolyással, szavazati joggal bíró gazdálkodó szervezet tekintetében az előbbi feltételek fennállnak.

- többcélú kistérségi társulás javára feladatai ellátásának elősegítése érdekében, külön törvény szerinti kiemelkedően közhasznú szervezet javára, az általa átvállalt állami vagy önkormányzati közfeladat ellátásának elősegítése érdekében, valamint a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia javára törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabályban foglalt feladatai elősegítése vagy az általa átvállalt állami közfeladat ellátásának elősegítése érdekében;
- az MNV Zrt. által peres eljárásban kötött, bíróság által jóváhagyott egyezség keretében állami vagyonba tartozó dolog tulajdonjogáról való lemondás esetén.

Az állami vagyon ingyenes átruházásáról a Kormány nyilvános határozattal dönt.

Az Nvt. az ingyenesen átruházott nemzeti vagyon felett tulajdonjogot szerző fél számára (ide nem értve az államot) szigorú feltételeket határoz meg: az ingyenesen átruházott nemzeti vagyon elidegenítésére ugyanis a tulajdonjog megszerzésétől számított 15 évig nincs lehetőség, és azon törvény erejénél fogva elidegenítési és terhelési tilalom áll fenn, azt a juttatás céljának megfelelően kell használni, állagát meg kell óvni és a hasznosításról évente be kell számolni a nemzeti vagyont átadó szervezetnek. A helyi önkormányzat tulajdonában lévő ingatlan értékesítése esetén – az állami és önkormányzati bérlakások kivételével, ahol az állam elővásárlási jogát a bérlő elővásárlási joga megelőzi – az államot minden más jogosultat megelőző elővásárlási jog illet meg.

Az Nvt. rendelkezéseinek megsértésével megkötött szerződés, más jogügylet vagy rendelkezés semmis.

### 2.6.2.3. Az állami vagyon nyilvántartása

Az állami vagyon **nyilvántartása az MNV Zrt. feladata**. Az MNV Zrt. az állami vagyont az **adott vagyontárgy sajátosságainak megfelelő**, az azonosítást lehetővé tevő – a Központi Statisztikai Hivatallal egyeztetett – **módon**, mennyiségben és értékben, a keletkezés (aktiválás) időpontját is feltüntetve **tartja nyilván**. Az értékben történő nyilvántartástól csak abban az esetben lehet eltekinteni, ha az adott vagyontárgy értéke természeténél, jellegénél fogva nem állapítható meg.

Az állami vagyon használóját a vagyonyilvántartás hiteles vezetése érdekében adatszolgáltatási kötelezettség terheli. Ennek teljesítése érdekében a vagyon használója számviteli politikáját és nyilvántartásait köteles úgy kialakítani és vezetni, hogy azok biztosítsák az adatszolgáltatás pontosságát és ellenőrizhetőségét. A nyilvántartás egységessége, pontossága és az adatellenőrzések biztosítása érdekében az érintettek kötelesek az MNV Zrt.-vel együttműködni.

A vagyonyilvántartás az állami vagyonhoz fűződő jogok és törvényes érdekek védelmében, a tényleges állapotnak megfelelően tartalmazza a vagyon használóinak, kezelőinek azonosító adatait, a vagyonelemek azonosító adatait, a kapcsolódó jogokat és jogi szempontból jelentős tényeket, valamint a lényeges számviteli adatokat.

## 2.7. A KÖLTSÉGVETÉSI ÉS PÉNZÜGYI FOLYAMATOK ELLENŐRZÉSE

Az államháztartási kontrollok alapvető célja az államháztartási pénzeszközökkel, vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás kialakítása. Az államháztartási kontroll kiterjed az államháztartás valamennyi alrendszerére, tehát általános kontrollként 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 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–gazdaságosági-hatékonyasági ellenőrzést.

Az államháztartási kontroll alaphelyzetben három pillérre épül:

- külső ellenőrzésre,
- kormányzati szintű ellenőrzésre,
- az államháztartási belső kontrollrendszerekre<sup>43</sup>.

Államháztartási külső ellenőrzésről akkor beszélünk, ha az ellenőrzési tevékenységet a gazdálkodótól független, külső szerv/személy (könyvvizsgáló) látja el. Az államháztartási törvény szerint ilyen külső ellenőrzés az Állami Számvevőszék által ellátott ellenőrzési tevékenység. Ez a három elem együtt alkot egészet, ugyanakkor létezik közöttük egyfajta ellenőrzési hierarchia. Nincs szó alá- és fölérendeltségről, de tudni kell, hogy milyen ügyet, ügytípust melyik ellenőrzési szintnek kell kezelni.

Az államháztartás alrendszereiben folyó pénz- és vagyongazdálkodás ellenőrzésével összefüggésben két állami szervről szükséges külön szólni. Ezek: az Állami Számvevőszék és a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal. Az előbbi az államháztartás külső ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat, míg az utóbbi a kormányzati ellenőrzéssel kapcsolatos feladatokat látja el. Alapvető feladatuk – az Áht. alapján – az államháztartás pénzeszközeivel és a nemzeti vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás biztosítása.

### 2.7.1. AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

Az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) **az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve**, amely **független** a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásában fő felelősséget viselő Kormánytól, kizárólag az Országgyűlésnek alárendelve látja el feladatát, és egyedül az Országgyűlésnek tartozik beszámolási kötelezettséggel.

Az ÁSZ a központi költségvetésről szóló törvény szerkezeti rendjében önálló fejezetet képez. Az ÁSZ költségvetésére vonatkozó javaslatát és költségvetésének végrehajtásáról szóló beszámolóját maga állítja össze, és azt a Kormány változtatás nélkül terjeszti be a központi költségvetésről, illetve az annak végrehajtásáról szóló törvényjavaslat részeként az Országgyűlésnek. A számvevőszéki függetlenséget garantálják az ÁSZ elnökének választására vonatkozó szabályok is. Az Országgyűlés által létrehozott jelölőbizottság tesz javaslatot azokra a személyekre, akik az ÁSZ elnökévé választhatók.

<sup>43</sup> Lásd: Lentner: Közpénzügyek és Államháztartástan. NKTK, 2013, 10. fejezet

Az ÁSZ elnökét az Országgyűlés tizenkét évre választja, megbízatása lejártával újraválasztható. Az ÁSZ elnökét az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg. Az ÁSZ alelnökét az ÁSZ elnöke nevezi ki tizenkét évre. Nem jelölhető az ÁSZ elnökévé olyan személy, valamint nem nevezhető ki az ÁSZ alelnökévé olyan személy, aki a jelölést, a kinevezést megelőző négy évben a Kormány tagja volt vagy párt központi szervezetében választott vezető tisztséget töltött be. Az ÁSZ elnöki, alelnöki, vezetői és számvevői tisztsége összeegyeztethetetlen minden olyan szervezetenél betöltött tisztséggel, amely szervezet az államháztartás valamelyik alrendszeréből támogatásban részesül. Az ÁSZ elnöke, alelnöke, vezetője és számvevője az ÁSZ-nál történő alkalmazásuk idején nem lehetnek továbbá tagjai az Országgyűlésnek, helyi önkormányzati képviselő-testületnek, és nem tölthetnek be érdekképviselői szervezetnél vezető tisztséget. Az ÁSZ elnöke, alelnöke, vezetője és számvevője nem lehetnek sem egymással, sem a Kormány, sem pedig az Országgyűlés számvevőszéki ügyekben illetékes bizottsága tisztségviselőjével vagy tagjával hozzátartozók.

Az ÁSZ az államháztartás egészét jogosult vizsgálni. Az állami ellenőrzés legfőbb szerveként feladatkörében általános hatáskörrel rendelkezik, ennek megfelelően az **ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint** végzi. Az ÁSZ ellenőrzi:

- az államháztartás gazdálkodását, ennek keretében a központi költségvetési törvényjavaslat és az annak végrehajtásáról szóló törvényjavaslat megalapozottságát;
- az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési fejezetek működését;
- a helyi önkormányzatok, a nemzetiségi önkormányzatok és ezek társulásai gazdálkodását;
- a központi költségvetésből gazdálkodó szervezeteket;
- a költségvetési támogatás és az államháztartásból ingyenesen juttatott vagyon felhasználását;
- a nemzeti vagyon kezelését, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodást;
- az adóhatóságok adóztatási és egyéb bevételszerző tevékenységét és
- az MNB gazdálkodását.

Az ÁSZ a pártok gazdálkodását és a pártok országgyűlési képviselőcsoportjai számára folyósított hozzájárulás felhasználását, az egyházak, belső egyházi jogi személyek és az egyházi intézmények részére juttatott költségvetési támogatás felhasználását és a nemzetbiztonsági szolgálatok speciális működési költségkeret felhasználását kizárólag törvényességi szempontok szerint ellenőrizheti.

2010 után az Állami Számvevőszék ellenőrzési módszertana megújult, előtérbe kerültek az államháztartás reális helyzetét feltáró vizsgálatok és a teljesítményellenőrzés. 2011-től megteremtődött a jogszabályi háttér az önkormányzatok tulajdonában álló közüzemi vállalatok számvevőszéki ellenőrzéséhez is. Az Állami Számvevőszék a költségvetés stabilizálásához jelentős mértékben hozzájárult. Az önkormányzatok körében végzett 2011. évi pilot ellenőrzése az önkormányzati adósságkonszolidációját nagyban megalapozta. Vizsgálta az ÁSZ a 2008-as magyar államcsődmentés körülményeit, amelynek során lesújtó véleményt fogalmazott meg a 2010 előtti kormányzati pénzügypolitikáról<sup>44</sup>.

44 Lásd: Lentner: Közpénzügyek és Államháztartás. NKTK, 2013, 10. fejezet

### 2.7.2. A KORMÁNYZATI ELLENŐRZÉSI HIVATAL

A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (a továbbiakban: KEHI) nem az Országgyűlés, hanem a **Kormány költségvetési ellenőrző szerve**. A KEHI jogállását tekintve központi hivatal, irányítását a miniszter-elnök a Miniszterelnökségen működő jogi ügyekért felelős államtitkár (a továbbiakban: államtitkár) útján látja el. A KEHI fejezeti jogosítványokkal felruházott költségvetési szerv, amelynek költségvetése a Miniszterelnökség fejezetén belül önálló címet képez. A KEHI élén **elnök** áll, akit az államtitkár javaslatára a **miniszterelnök nevez ki és ment fel**. A KEHI elnökét – feladatai ellátásában – elnökhelyettesek segítik, akiket a KEHI elnökének javaslatára az államtitkár nevez ki és ment fel.

A KEHI ellátja a kormányzati ellenőrzési szerv törvényben meghatározott feladatait, valamint a kormányzati ellenőrzésre vonatkozó politika érvényesítésével kapcsolatosan jogszabályban vagy közjogi szervezetszabályozó eszközben meghatározott további feladatokat.

Ennek keretében a KEHI ellenőrzi:

- a Kormány döntéseinek végrehajtását;
- a Kormány irányítása alá tartozó költségvetési fejezetekbe sorolt előirányzatok, az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai felhasználását;
- a költségvetési támogatás és a meghatározott célra ingyenesen juttatott állami vagyon felhasználását;
- a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonba tartozó gazdasági társaságok és az olyan gazdasági társaságok működését, amelyekben az állam többségi befolyással rendelkezik;
- az olyan alapítványok, közalapítványok működését, amelyek az államháztartás központi alrend-szeréből támogatásban részesülnek, vagy felettük az alapítói jogokat a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szerv gyakorolja;
- az állami kezesség vállalását és beváltásának jogszerűségét;
- a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapnak átadott portfóliókkal kapcsolatos gazdálkodás jogszerűségének ellenőrzése céljából a magánnyugdíj pénztárak és szervezetek portfólió-átadást megelőző működését, gazdálkodását;
- az Összefogás az Államadósság Ellen Alap gazdálkodása jogszerűségét.

A KEHI kormányzati ellenőrzési hatásköre nem terjed ki a központi költségvetésről szóló törvény Országgyűlés, Köztársasági Elnökség, Alkotmánybíróság, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, ÁSZ, Bíróságok, Ügyészség, Gazdasági Versenyhivatal, Magyar Tudományos Akadémia, Magyar Művészeti Akadémia költségvetési fejezetébe sorolt költségvetési szervek és az MNB ellenőrzésére.

#### A pénzügyi intézményrendszer és a pénz- és tőkepiac

Az állampénzügyek néhány fontos intézményének áttekintése után most megvizsgáljuk azt a pénzügyi közvetítő közeget, amelyet a pénzügyi intézmények, biztosítók és tőzsdék alkotnak. Ebben a fejezetben a magánpénzügyek terén betöltött állami feladatok ellátásáról, a monetáris politika céljairól, intézményeiről és eszközeiről szerzünk ismereteket. Ez a fejezet tárgyalja az MNB jogállását, feladatait, valamint a pénz-, tőke- és biztosítási piac felügyeletének intézményi és igazgatási kérdéseit is. Megismerkedünk a pénzügyi rendszer főbb szereplői rendeltetésével és a pénzügyi szolgáltatások

végzésének jogi alapjaival. Célunk, hogy az olvasó megértse, milyen okok és tényezők miatt számít „veszélyes üzemnek” a pénzügyek világa, és melyek az állam teendői a pénzügyi intézményrendszer stabilitásának szavatolása területén.

## 2.8. A PÉNZÜGYI RENDSZEREK ALAPRENDELTEZÉSE, TÍPUSAI, FEJLŐDÉSI IRÁNYAI

**Pénzügyi rendszeren** azt az intézmény együttest értjük, amely kapcsolatot teremt egyfelől az ideiglenes, valamint tartós jelleggel újraosztható megtakarítások létrehozói, másfelől pedig a pénz ideiglenes és tartós felhasználói között. Az 1929–1933-as világgazdasági válság következményeként előálló fokozottabb állami szerepvállalás keretein belül a pénzügyi rendszer biztonságosságának garantálására való törekvés a pénzügyi rendszer két változata kialakulásához vezetett. Az USA-t, az Egyesült Királyságot és a második világháború utáni Japánt szokták az egyik típushoz sorolni, ahol a szakosított hitelintézetek rendszerében jellemzően önálló **betétgyűjtő** (hitelnyújtó, számlavezető) **feladatok ellátó hitelintézetek**, – amelyek kockázatvállalási képességét a törvények korlátozzák –, és önálló **beruházási (investment) bank** típusú hitelintézet működnek, amelyek kötvénykibocsátásokra, üzleti befektetésekre és egyéb, viszonylag kockázatos ügyletekre szakosodnak. Ezzel szemben az Európában meghatározó **univerzális hitelintézetek** saját szervezetükön belül mind-két típusra jellemző műveleteket végezhetnek. A német vagy francia hitelintézetek hagyományosan nagy szerepet játszanak a cégek tartós tőkeellátásának megszervezésében, mivel ezekben az országokban a tőzsde a vállalati tőkeszerzés intézményeként sokáig másodlagos jelentőségű volt. Az angolszász országokban viszont a betétgyűjtő hitelintézetek távol maradnak a nagyobb kockázattal – és nagyobb potenciális nyereséggel – járó tőkeműveletektől, az új vállalkozások indítására és a meglevők tőkéjének megemelésére részvények vagy kötvények kibocsátásával rendelkezésre állnak a beruházási hitelintézetek, a pénzügyi vállalkozások és az értéktőzsdék. Idővel azonban fokozatos közeledés mutatkozott e két banki típus között. Ma a legtöbb országban vagy eleve univerzálisak a hitelintézetek, vagy ilyen irányba halad az ország pénzügyi intézményrendszerének szabályozási filozófiája. Az 1991-ben megalkotott magyar pénzintézeti törvény átvett bizonyos alapelveket az angolszász felfogásból. Például azzal, hogy a betétgyűjtő hitelintézetek közvetlenül nem, csak önálló jogi személyként létrehozott vállalkozásaikon keresztül végezhetnek brókeri és egyéb tőkepiaci tevékenységet. De kezdettől fogva érvek hangzottak el az univerzális rendszer érvényesítése mellett, és mára az utóbbi évek jogfejlődése és üzletpolitikai mozgásai következtében **a magyar bankrendszer az univerzális rendszerhez sorolható.**<sup>45</sup> A nagy szervezeti méretből azonban nagy bajok is származhatnak, amint azt a 2007–2009-es nemzetközi pénzügyi válság megmutatta: a hatalmas méretű befektetési bankok vagy csődbe mentek, vagy állami védelmet kértek, illetve átalakultak kereskedelmi bankká.

A 2007 után kibontakozó pénzügyi zavarok az USA-ban egy sor befektetési bank csődjéhez vagy átalakulásához vezettek. Emiatt megerősödöbven van az a felfogás, hogy a pénzintézeti rendszer kockázatának mérsékléséhez korlátozni kellene a szereplők méretét. A fejlemények pedig újabb nyomatókat adtak a nemzetközi szintű prudenciális szabályozási erőfeszítéseknek, így pl. az ún. bázeli bankfelügyeleti ajánlások normatív szabályozó eszközökben történő meghatározásának.

<sup>45</sup> E módosulásban szerepet játszik az is, hogy az utóbbi időben világszerte és nálunk is egyre nagyobb piaci részesedésre tettek szert a nem-monetáris közvetítők. A hagyományos banki pénzközvetítés aránya így jelentős mértékben csökken, és ez ellen a bankok maguk is tevékenységeik kibővítésével (univerzálissá tételével) kívánják fellépni. Megmaradt ugyan a modern gazdaságokban a szinte családias posta-takarékpénztár, a helyi ügyekkel foglalkozó takarékszövetkezet, de a pénzintézeti rendszer mérleg-főösszegének zöme mindinkább kevés számú nagybankra és intézményi befektetőre jut.

A **pénzügyi rendszer központi eleme a pénzügyi piac**, ahol a pénz használati joga cserél gazdát meghatározott feltételekkel, megszabott időre. Annak megfelelően, hogy a megtakarítók és a beruházók között milyen jellegű és lejáratú ügyletek kötődnek, a **pénzügyi piac szokásosan két részre osztható**: a **pénzpiacon** a pénzügyi műveletek időtartama és a gazdasági tartalma alapján a rövid (egy évesnél rövidebb) lejáratú kölcsöntőkék forognak, míg a **tőkepiacon** a hosszabb lejáratú vagy lejárati nélküli kölcsöntőkék átcsoportosítása történik. A tőkepiac a jövedelmükből tartósan megtakarítók és a tőkehiányukat piaci úton kielégítők között közvetít. Szokás külön is definiálni az értékpapírpiacot: a pénzügyi műveletek közül azokat foglalja magába, amelyeket értékpapír, vagyis vagyoni követelést megtestesítő forgalomképes okirat (vagy mindinkább számlakövetelés, elektronikus jel) közvetít. Az értékpapírpiac láthatóan mind a pénzpiac, mind a tőkepiac egy részével közös halmazt alkot. Fogalmi elkülönítését az indokolja, hogy az értékpapír-műveletek szabályozása jogi és intézményi okokból eltér az egyéb pénzügyi műveletektől.

Ha a pénzügyi piacon a megtakarítók és a felhasználók igényei a finanszírozás lejárata, a kamat mértékét és egyéb kondíciót illetően egybeesnek, akkor **közvetlen finanszírozásról** beszélünk. Gyakoribb azonban, hogy a megtakarítók és a pénzt felhasználni szándékozók igényei eltérnek egymástól, ilyenkor közbülső finanszírozóra van szükség. Ez a **közvetett finanszírozás** esete: a közvetítő pénzintézetek gyűjtik össze a megtakarításokat, amelyeket a volumenük, a lejárata és a kockázatuk alapján átalakítanak. A pénzügyi intézmények a megtakarításokat megfelelő javadalmasítás fejében továbbadják, átvállalják a megtakarítások és a beruházási szándékok között fennálló lejárati és likviditási eltérésekből eredő kockázatokat és költségeket, lehetővé téve így a pénzek hatékony áramlását a két oldal között. A közvetett finanszírozás esetében megkülönböztetünk monetáris és nem monetáris közvetítő intézményeket. **Monetáris közvetítőknek** nevezzük a hitelintézeteket, mert tevékenységük közvetlenül kapcsolódik a forgalomban lévő pénzmennyiséghez, és lehetőségük van a pénzállomány alakulását befolyásoló bankműveletek elvégzésére. A **nem monetáris közvetítők** közé tartoznak a hitelintézetekhez hasonlóan működő, de hitelt nem nyújtó pénzügyi vállalkozások, így pl. a finanszírozási társaságok, a befektetési alapok, a biztosítók és a nyugdíjalapok.

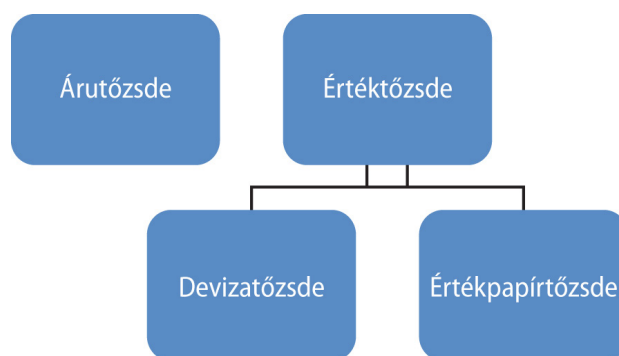
A modern gazdaságok meghatározó intézménye az áruk, pénzek, értékpapírok koncentrált kereskedésének helye: a **tőzsde**, ahol szabványosított pénzügyi termékek tömeges kereskedése történik, mind tényleges adásvételi szándékkal, mind pedig haszonszerzésre irányuló spekuláció céljával. A hitelintézetek, pénzügyi vállalkozások által a bankközi vagy OTC piacon folytatott értékpapír adásvételhez képest a tőzsdei szabályozás szigorúbb: csak a meghatározott árukat, megszabott időben és helyen, az arra megfelelő jogosultsággal rendelkező személyek adhatnak és vehetnek, szabályozott módon és feltételekkel, az ügyfelek megbízásából (és korlátok között saját számlára).

A tőzsdék csoportosíthatók a forgalmazott áruk szerint: abban az esetben, ha a börzén homogén fizikai áruk, többségében ipari és mezőgazdasági nyers- és alapanyagok (pl. olaj, gyapot, gabona, cukor, hús, alumínium) cseréje történik, akkor **árutőzsdéről**, ha értékpapírok, devizák, származékos és határidős pénzügyi termékek, illetve nemesfémek cseréje történik, akkor **értéktőzsdéről** beszélünk.

Az utóbbi évtizedekben a világ pénzügyi rendszerében nagy változások álltak be, amelyek mérsékeltek a kereskedelmi bankok addigi súlyát, és megnövelték az ún. **intézményi befektetők** szerepét. Ennek az átfogó kategóriának legfontosabb szereplői a **nyugdíjalapok**, amelyek a nyugdíjcélú megtakarítások összegyűjtésében és befektetésében játszanak nagy szerepet. A nyugdíjalapok országonként eltérő befektetési stratégiát követnek. Van, ahol a biztonság jegyében állami és magánkötvényekbe fektetik a



náluk felgyűlő nyugdíj-megtakarítás nagyobb részét, és csak kisebb mértékben fordulnak a részvény-piac felé (amely valóban gyorsabban változik, és így nagyobb kockázatot rejt, mint a fix kamatú államkötvény). Máshol az aktívák között jelentős az ingatlanok aránya: a háború előtt a magyar Országos Társadalombiztosítási Intézet is fektetett bérházba, épületbe, illetve maga is részt vett ingatlanfejlesztésben. A nyugdíjalapok mellett az intézményi szektor szereplői között kiemelendők a **biztosítók**, amelyek mind életbiztosítási, mind vagyonsbiztosítási üzleti tevékenységük során tekintélyes folyó befizetéshez jutnak, amellyel szembe később nagyobb értékű kifizetést kell majd állítaniuk. Az intézményi befektetők közé sorolhatók továbbá a **befektetési alapok**, **tőke-kihelyező társaságok**, **befektetési vállalkozások**, vagyis azok a pénzközvetítők, amelyek mások pénzét kezelik értégyarapítási szándékkal anélkül, hogy banki szolgáltatásokat nyújtanának ügyfeleiknek. A befektetési alapok és a befektetési társaságok rendszerint egy-egy gazdasági terület (pl. állampapírpia, tőzsdai vállalatok vagy ingatlanpia) megnevezésével gyűjtenek befektetési céllal megtakarítást. A megtakarító számára ez a konstrukció kedvezőbb lehet, mintha saját maga fektetne be részvényekbe vagy kötvényekbe a tőzsdén, vagy maga keresne jövedelmező ingatlanügyletet, hiszen az alapokat specialisták kezelik, akik olyan befektetési tárcát (portfóliót) alakítanak ki, amely közül néhány talán veszteségesnek fog bizonyulni, de a többi befektetés nyeresége egészében kedvező megtérülést ígér.



8. ábra: A tőzsde forgalmazott áruk szerinti csoportosítása

A piaci szereplők között – kifejtés nélkül – említést kell tennünk a fedezeti alapokról, a pénzügyi lízingtársaságokról, az állami export-import bankokról és hitelgarancia-intézményekről, a takarékszövetkezetekről is. A szokásos ipari, kereskedelmi, szolgáltatási vállalatok rendszerint nettó hitel-felvevők, bár – főleg a nagyobb cégek – komoly pénzügyi forgalmat is lebonyolíthatnak. A több országban is működő multinacionális (transznacionális) nagyvállalatok különösen aktív szereplői a pénz- és tőkepiacnak. A nagyvállalati pénzügyi vezetők a saját pénztőke és az idegen tőke mozgatásával fontos hatást gyakorolnak a pénz-, tőke- és devizapiacokra.

Az ilyen cégek a sok országra kiterjedő belső szállítási és vevői pozíciójuk révén nagy szabadságot élveznek a vállalaton belüli elszámoló árak (transzferárak) alakítása terén, azok alkalmas megválasztásával könnyen mozgathatnak olyan pénztételeket is, amelyek közgazdasági értelemben nyereségesnek, amortizációnak vagy akár vállalati tőkének minősülnek. E tőke-mobilitás révén a vállalati központ csoportszinten tudja megválasztani a legkisebb adózást és a legnagyobb pénzügyi hozamot nyújtó erőforrás-elosztást. E fejleményt előmozdítja az a nemzetközi trend, amely szerint a vállalatok tőkeszükségletét egyre inkább a tőkepiac, s nem annyira a korábban uralkodónak számító vállalat-bank kapcsolatrendszer szavatolja. Nagyobb méretek mellett viszont kifizetődő lehet a tőkepiaci

tevékenységekhez szükséges szaktudás vállalatcsoporton belüli kiépítése. A tőkepiac aktív használatára ösztönöz az is, hogy a fejlett piacgazdaságokban régebb ideje terjed a magánnyugdíj-rendszer: ennek révén olyan tartós megtakarítások keletkeznek a vállalati szervezeten belül, amelyek egy bizonyos méreten felül szintén a saját vagyongazdálkodó szervezet kialakítását indokolják.

## **2.9. A MAGYAR PÉNZÜGYI PIAC INTÉZMÉNYEI, ÚJRASZABÁLYOZÁSÁNAK SZEMPONTJAI**

A kormányzati és nemzetközi szinteken meghozott döntések, szabályozási törekvések érvényesítése a bankmenedzsment által koordinált sikeres banki üzletvitel alapja. A pénzügyi piac szabályozása összetett szakterületté vált. A 2007 óta tartó nemzetközi válságkezelésben új szerepet kap az állam, így a konszolidáció megteremtése érdekében indokolt, hogy a pénzügyi piacokat és a banki intézményeket a figyelem középpontjába állítsa: a pénzügyi intézményeket intenzíven szabályozza, működésüket ellenőrizze, ezzel az újabb piaci kudarcok kialakulását gátolja.

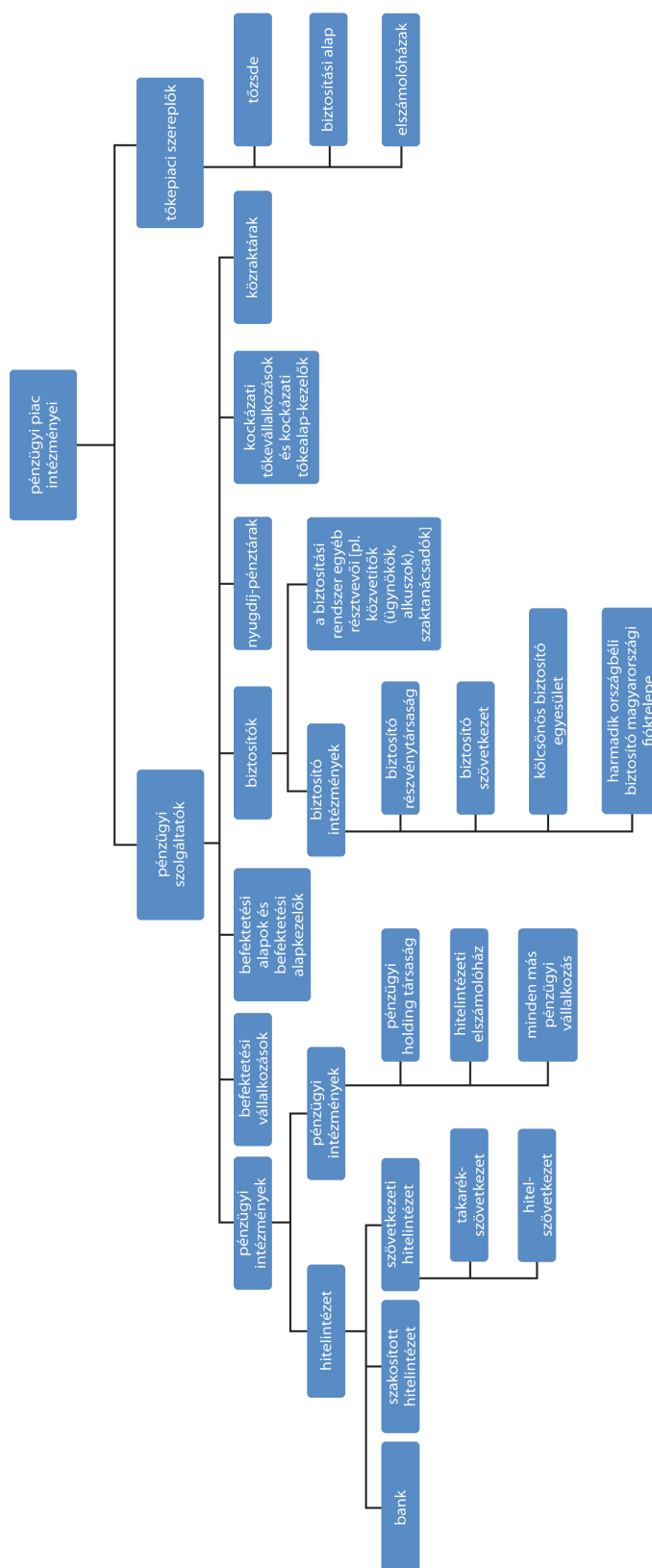
A banktant a klasszikus felfogás a pénzügyi tudományokon belül határozza meg. Az állami befolyás erősödése a banki intézmények és mechanizmusok területén azonban a pénzügytan, illetve a banktan vonatkozó tudományterületét (közpénzügyek, bankszabályozás) az állam- és közigazgatás-tudomány irányába „tolja”.

Az angolszász jelzálogpiacokon általánossá vált gyenge reguláció a pénzpiacok globalizálódása okán nemzetközi kihatású lett, és olyan sérülékeny helyzetbe juttatta a világ bankrendszerét, így a magyart is, hogy gyenge pozícióiból csak direkt állami eszközökkel, nemzetközi tőkeinjekciókkal, aktív befolyásoló szabályozással és a fogyasztók védelmét garantáló erős hatósági kontroll következtében erősödhet meg. A kormány bankműködésre közvetlen hatást gyakorló intézkedései a bankszabályozás új direkt tartalmi elemekkel való kibővülését jelentik. Piacgazdasági körülmények között, de válsággal sújtott időszakban a magyar állam magának vindikálja azt a jogot, hogy magántulajdonban álló, döntő többségében külföldi bankok működésére, üzletpolitikájára közvetlen szabályozó hatást gyakoroljon. A bankszabályozás a pénzügyi szabályozás integráns részévé válik. Magyarországon már nem a bankok szabályozzák az állam működését (annak vonatkozó szegmensét), hanem az állam szabályozza a bankok működését. Sőt, a magyar állam a bankpiac alapvető átrendezésére törekszik, emeli e stratégiai ágazat belföldi tulajdonosi részének arányát és szerepét a gazdaság fejlesztésében.

A kereskedelmi bankok szabályozása jelentős mértékben jegybanki mechanizmusokon keresztül történik. Ugyancsak fontos szabályozó hatóság az állami bankfelügyelet. A kereskedelmi bankok eredményes szabályozása azonban csak adott történelmi és nemzetközi kontextusban értelmezhető. A normatív bankszabályozási gyakorlatok (free banking szemlélet) az elmúlt években kudarcra vezettek. A pénzpiacok globalizálódása fontos szabályozó elemmé tette a nemzetközi pénzügyi intézményeket (IMF, Világbank), a nemzetközi hitelminősítő cégeket, majd később, a gazdasági válság elmélyülésével – és a rá adott válaszok tükrében – a pénzpiacok meghatározó szabályozó intézményeivé váltak a kormányok, a világgazdasági integrációs szervezetek vezető testületei.<sup>46</sup>

---

46 Bővebben: Lentner Csaba: Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi fogyasztóvédelem. Nemzeti és Közszoigálati Tankönyvkiadó, 2013. Ajánlott a témakör mélyebb megismeréséhez: I. és X. fejezetek (áttekintés szintjén).



9. ábra: A magyar pénzügyi piac intézményei

A pénzügyi intézményrendszer magában foglalja azokat az intézményeket, amelyek pénzügyi közvetítői tevékenységet végeznek. Az intézmények egyes típusainak más és más a funkciója, más és más szolgáltatások nyújtására jogosultak.

Az egyes intézmények által nyújtható szolgáltatások körét számos törvény szabályozza, ezek közül témánk szempontjából a legjelentősebb a Hpt<sup>47</sup>. és a Tpt<sup>48</sup>. A továbbiakban a pénzügyi piac intézményei közül a két jelentősebb pénzügyi szereplő, a pénzügyi intézmények és a tőzsde jogállását és működését tekintjük át.

### 2.9.1. A PÉNZÜGYI INTÉZMÉNYEK

**A hitelintézetek működéséről szóló törvény rendelkezései alkalmazandóak (Hpt. 1.§ (1) bekezdés szerint):**

- a) Magyarország területén végzett, a hitelintézeti törvényben meghatározott pénzügyi szolgáltatási, kiegészítő pénzügyi szolgáltatási és bankképviselési tevékenységre, önkéntes intézményvédelemre, valamint betétbiztosításra,
- b) Magyarország területén székhellyel rendelkező hitelintézet által külföldön alapított hitelintézet, pénzügyi vállalkozás e törvényben meghatározott pénzügyi szolgáltatási, illetve kiegészítő pénzügyi szolgáltatási és bankképviselési tevékenységének c) pont szerinti felügyeletére,
- c) a magyar hatóság által ellátott – hitelintézeti törvényben meghatározott – felügyeleti tevékenységre,
- d) pénzügyi intézménynek nem minősülő, az összevont alapú felügyelet hatálya alá tartozó hitelintézettel vagy pénzügyi holdingtársasággal szoros kapcsolatban álló vállalkozásra, vegyes tevékenységű holdingtársaságra, valamint
- e) a kiszervezett tevékenységet végző e törvény szerinti felügyeletére.

**Továbbá a hitelintézeti törvény rendelkezései alkalmazandóak (Hpt. 1. § (2) bekezdés alapján):**

- a) pénzügyi intézmények Magyarország területén történő alapítására, létesítésére, működésére,
- b) Magyarország területén székhellyel rendelkező pénzügyi intézmény külföldi leányvállalatának, fióktelepének létesítésére, külföldi pénzügyi intézményben történő tulajdonszerzésére,
- c) Magyarország területén székhellyel rendelkező pénzügyi intézmény által külföldön létesített leányvállalat, fióktelep e törvényben meghatározott pénzügyi szolgáltatási, kiegészítő pénzügyi szolgáltatási, illetve bankképviselési tevékenységének (1) bekezdés c) pont szerinti felügyeletére,
- d) Magyarország területén székhellyel rendelkező pénzügyi intézmény által külföldön nyújtott pénzügyi szolgáltatási, kiegészítő pénzügyi szolgáltatási tevékenység (1) bekezdés c) pont szerinti felügyeletére, valamint
- e) a külföldön székhellyel rendelkező pénzügyi intézmény által Magyarország területén történő, határon átnyúló pénzügyi szolgáltatás, kiegészítő pénzügyi szolgáltatás nyújtására.

47 Hitelintézetek és pénzügyi vállalkozások működéséről szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény.

48 A tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény.

**Pénzügyi szolgáltatás a következő tevékenységek üzletszerű végzése forintban, devizában vagy valutában (Hpt. 3. § (1) bekezdés alapján):**

- a) betét gyűjtése és más visszafizetendő pénzeszköz nyilvánosságtól történő elfogadása,
- b) hitel és pénzkölcsön nyújtása,
- c) pénzügyi lízing,
- d) pénzforgalmi szolgáltatás nyújtása,
- e) elektronikus pénz kibocsátása,
- f) olyan papír alapú készpénz-helyettesítő fizetési eszköz (például papír alapú utazási csekk, váltó) kibocsátása, illetve az ezzel kapcsolatos szolgáltatás nyújtása, amely nem minősül pénzforgalmi szolgáltatásnak,
- g) kezesség és garancia vállalása, valamint egyéb bankári kötelezettség vállalása,
- h) valutával, devizával – ide nem értve a pénzváltási tevékenységet –, váltóval, illetve csekkel saját számlára vagy bizományosként történő kereskedelmi tevékenység,
- i) pénzügyi szolgáltatás közvetítése,
- j) letéti szolgáltatás, széfszolgáltatás,
- k) hitelreferencia szolgáltatás, valamint
- l) követelészvásárlási tevékenység.

**Kiegészítő pénzügyi szolgáltatás a következő tevékenységek üzletszerű végzése forintban, valutában, illetve devizában (Hpt. 3. § 2. bekezdése alapján)**

- a) pénzváltási tevékenység;
- b) fizetési rendszer működtetése;
- c) pénzfeldolgozási tevékenység;
- d) pénzügyi ügynöki tevékenység a bankközi piacon;
- e) forgatható utalvány kibocsátására irányuló tevékenység.

Ha a hitelintézeti törvény másként nem rendelkezik, kizárólag a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletével kapcsolatos feladatkörében eljáró MNB-nek (felügyeleti jogkörében) a hitelintézeti törvényben szabályozott módon kiadott engedélyével végezhető pénzügyi szolgáltatás, valamint kiegészítő pénzügyi szolgáltatás.

A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény alapján pénzügyi intézmény a hitelintézet és a pénzügyi vállalkozás.

**Hitelintézet** az a pénzügyi intézmény, amely a pénzügyi szolgáltatások közül legalább betétet gyűjt, vagy más visszafizetendő pénzeszközt fogad el a nyilvánosságtól, valamint hitelt és pénzkölcsönt nyújt. A hitelintézet bank, szakosított hitelintézet vagy szövetkezeti hitelintézet (takarékszövetkezet) lehet. A **bank** az a hitelintézet, amelyik a betétgyűjtést,<sup>49</sup> hitel és pénzkölcsön

<sup>49</sup> Betétgyűjtés alatt mások pénzének kamat vagy más hozam ellenében, látra vagy meghatározott időpontra szóló visszafizetési kötelezettséggel történő elfogadását értjük. A betétgyűjtés a pénzügyi intézmény üzletszerű tevékenysége.

nyújtását,<sup>50</sup> valamint a pénzforgalmi szolgáltatás nyújtását üzletszerűen<sup>51</sup> végzi. Kizárólag bank kaphat engedélyt valamennyi pénzügyi szolgáltatás teljes körének végzésére az ügyfélkör korlátozása nélkül. A **szakosított hitelintézetre** külön törvényi szabályozás vonatkozik, a szakosított hitelintézet ennek megfelelően jogosult pénzügyi szolgáltatás végzésére azzal, hogy nem kaphat engedélyt valamennyi pénzügyi szolgáltatás teljes körének végzésére. A szakosított hitelintézet esetében tehát a tevékenység, az ügyfélkör vagy akár mindkettő korlátozott lehet. Szakosított hitelintézet pl. a Magyar Fejlesztési Bank, a Magyar Export-Import Bank Zrt., a lakástakarék-pénztár és a jelzálog-hitel-intézet. A **szövetkezeti hitelintézet** a hitelreferencia szolgáltatás kivételével valamennyi pénzügyi szolgáltatást végezhet, a kiegészítő pénzügyi szolgáltatások közül pedig pénzváltási tevékenységet és pénzügyi ügynöki tevékenységet. A hitelszövetkezet tekintetében ügyféli korlátként jelenik meg, hogy a hitelszövetkezet – a pénzváltás kivételével – csak tagjai körében végezheti a pénzügyi szolgáltatásokat és a kiegészítő pénzügyi szolgáltatásokat törvényben rá vonatkozóan meghatározott körét.

**Pénzügyi vállalkozásnak** minősül az a pénzügyi intézmény, amely a betét gyűjtése és más visszafizetendő pénzeszköz nyilvánosságtól történő elfogadása, pénzforgalmi szolgáltatás nyújtása, elektronikus pénz kibocsátása és pénzváltási tevékenység végzése kivételével egy vagy több pénzügyi szolgáltatást nyújt, illetve fizetési rendszert működtet. Pénzügyi vállalkozás továbbá a pénzügyi holding társaság, azaz olyan pénzügyi vállalkozás, amelynek leányvállalata kizárólag vagy döntően pénzügyi intézmény.

A betétgyűjtés és a hitel és pénzkölcsön nyújtása a két legalapvetőbb pénzügyi szolgáltatás, amelyek közül tehát néhány kivételtől eltekintve betételfogadást csak a hitelintézet, míg hitel és pénzkölcsön nyújtását hitelintézet és pénzügyi vállalkozás egyaránt végezhet. A pénzügyi szolgáltatások és a kiegészítő pénzügyi szolgáltatások<sup>52</sup> kizárólag **engedély birtokában** végezhetőek. A hitelintézeti törvény szabályozza az alapítási engedély, működési engedély, az alapszabály-módosítás, az átalakítás, egyesülés, szétválás és az engedély visszavonásának szabályait, amelyet 2013-tól a mikroprudenciális felügyeleti jogkörben eljáró Magyar Nemzeti Bank gyakorol.

A hitelintézet akkor működik jól, ha a rábízott idegen és saját forrásaival úgy gazdálkodik, hogy fenn tudja tartani azonnali fizetőképességét (likviditását) és mindenkori fizetőképességét (szolvenciáját). A biztonságos működés biztosítása érdekében a prudens működésre vonatkozó követelményként a Hpt. számos garanciális feltételt határoz meg.

---

50 Ezzel szemben a hitelezés során a hitelező egy meghatározott összeget ad át vagy ígér az adósnak, aki annak kamattal vagy anélkül való visszafizetésére vállal kötelezettséget.

51 Üzletszerűnek minősül a tevékenység végzése, ha azt ellenérték fejében nyereség, illetve vagyonszerzés végett – előre egyedileg meg nem határozott ügyletek megkötésére irányuló – rendszeresen folytatott gazdasági tevékenységként végzik.

52 A Hpt. alapján ilyen a kiegészítő pénzügyi szolgáltatások közül a fizetési rendszer működtetése és a pénzfeldolgozási tevékenység.

Ezek többek között a következők:

- A hitelintézet saját tőkéjének összege nem lehet kevesebb az engedélyezés feltételeként számára előírt jegyzett tőke összegénél.<sup>53</sup>
- A hitelintézetnek az általa végzett tevékenység kockázatának fedezetét mindenkor biztosító megfelelő nagyságú szavatoló tőkével kell rendelkeznie.<sup>54</sup>
- A hitelintézetnek a hitelezési kockázata Hpt.-ben meghatározott számítási módszertan szerint megállapított mértéke nyolc százalékának megfelelő – a fizetőképesség mérését szolgáló – tőke-megfelelési mutatót kell fenntartania.
- A hitelintézetnek a tárgyévi adózott eredményének tíz százalékát a tevékenységből eredő veszteségek rendezésére általános tartalékot, továbbá a tevékenységből eredő valamennyi kockázat fedezésére kockázati céltartalékot kell képeznie.
- A hitelintézet rendszeresen értékeli és minősíti eszközeit vállalt kötelezettségeit, valamint egyéb kihelyezéseit.
- A hitelintézet köteles az Országos Betétbiztosítási Alaphoz csatlakozni.

Ha a pénzügyi vállalkozás a hitelintézetre vonatkozóan a Hpt.-ben meghatározott prudenciális követelményeket egyaránt teljesíti, hitelintézettel egyenértékű prudenciális szabályozásnak megfelelő pénzügyi vállalkozásnak minősül.

A 2010-től folyamatosan erősödő aktív állami bankszabályozás következtében a magyar kereskedelmi bankpiacon jelentős átalakulások következtek be. Az állam közteherviselésbe vonta a kereskedelmi bankokat is, továbbá a 2002–2008 között felelőtlen módon zajló lakossági devizahitelezés rendezésére törvényi szabályok születtek. A bankok indokolatlan extraprofit-szerzése így hazánkban mérséklődött. Számos külföldi tulajdonban álló kereskedelmi bank veszteséges, és tevékenységében zsugorodó üzletvitelt folytat. A magyar állam a kereskedelmi bankpiacon nemcsak szabályozóként, hanem nemzeti tulajdont gyarapítóként is fellép.

### 2.9.2. A TŐZSDE

A tőzsde nyilvános, koncentrált és szervezett piac, amely a tőzsdén forgalmazott pénzügyi eszköz, deviza és áru szervezett, szabványosított kereskedését üzletszerűen bonyolítja le. A tőzsde jogi személy, alapításához a Felügyelet engedélye szükséges. A tőzsdének saját rendtartása van. A tőzsde

53 Az induló tőke mértékét a Hpt. a pénzügyi intézmények típusai szerint differenciáltan a következőképpen határozza meg: bank esetében kétmilliárd forint, szakosított hitelintézet esetében a rá vonatkozó külön törvényi szabályozással meghatározott induló tőke összege, szövetkezeti hitelintézet esetében háromszáz millió forint. Pénzügyi vállalkozás esetében (a pénzügyi holding társaság és a pénzforgalmi elszámolóház kivételével) ötvenmillió forint, harmadik országbeli hitelintézet fióktelepe kétmilliárd forint, pénzügyi holding társaság kétmilliárd forint, fizetési rendszert működtető pénzügyi vállalkozás legalább ötszázmillió Ft induló tőkével alapítható. Az induló tőkét – a gazdasági társaságokról szóló törvénytől eltérően a pénzügyi intézmény esetében – pénzben kell befizetni. Az induló tőkét kizárólag olyan hitelintézetnél lehet befizetni, illetve a működés megkezdéséig olyan hitelintézetnél vezetett számlán lehet tartani, amely nem vesz részt az alapításban, amelyben az alapítónak nincs tulajdona, illetve amely az alapításban nem rendelkezik tulajdonnal. Hitelintézet induló tőkéje a működési engedély kiadásáig kizárólag az alapítás, illetőleg a működés e törvényben meghatározott feltételeinek megteremtése érdekében használható fel.

54 A hitelintézet szavatoló tőkéje alapvető, járulékos és kiegészítő tőkéből áll. Alapvető tőkeelemek a jegyzett tőke, a tőketartalék, a lekötött tartalék, az általános tartalék, az eredménytartalék és az alapvető kölcsöntőke. Járulékos tőkeelemek az értékelési tartalék, az alárendelt kölcsöntőke és a járulékos kölcsöntőke. Ez utóbbi kettőnek a Hpt.-ben meghatározott korlátozások miatt fel nem használt része alkotja a kiegészítő tőkét.

olyan információs központ, ahol a résztvevők szigorú szabályok mellett kereskedhetnek. A tőzsdén csak a **tőzsdetag** cég vehet részt. Ügyletet kötni az ilyen cég által meghatalmazott alkusz útján van lehetőség. Az **alkuszok (brókerek)** olyan tőzsdei ügynökök, akik kizárólag ügyfeleik megbízásából hivatásszerűen, de megbízóikkal alkalmi kapcsolatot létesítve tevékenykednek.

**Tőzsdei ügylet** az a szerződés, amelyet a tőzsdén kereskedési joggal rendelkező személy a tőzsdén – a tőzsdei szabályzat által lehetővé tett körben és módon – tőzsdei termékre vonatkozóan köt. A tőzsdei ügylet azonnali, határidős és opciós ügylet és ezek kombinációja lehet. Az **azonnali** ügylet esetében a tőzsdei ügylet tárgyának tényleges átadására anélkül vállalnak kötelezettséget, hogy a teljesítés módját és idejét meghatározták volna. Ez esetben a kötelezettséget a tőzsdei szabályzatban meghatározott módon és időben kell teljesíteni.

A felek megállapodhatnak abban is, hogy a tőzsdei ügyletben vállalt kötelezettségeiket a tőzsdei szabályzat által meghatározott későbbi időpontban teljesítik. Ez a **határidős** ügylet: ebben az esetben a tőzsdei ügylet a tőzsde szabályzata szerinti teljesítési feltételekkel azáltal jön létre, hogy az ügyletet az elszámolóház nyilvántartásba veszi és visszaigazolja. Az opciós ügyletre vonatkozó megállapodás tartalmazza a tőzsdei termék, a vételár, az opciós díj és az opció gyakorlásának időtartama (határnapja) meghatározását. Az opció a tőzsdei ügylet megkötésétől számítva legfeljebb öt évre köthető ki. Az opció gyakorlása meghatározott határnapra is kiköthető, ez esetben a határnap nem lehet távolabbi, mint a tőzsdei ügylet megkötésétől számított öt év. Az öt évet meghaladó időtartamra vagy öt évnél távolabbi határnapra, illetve határozatlan időre kikötött opció semmis. A tőzsdei szabályzat az opció - egyes tőzsdei ügyletekben kiköthető - időtartamát és határnapját meghatározhatja.

A tőzsdei ügyletkötések nyilvánosak. A tőzsdei forgalom elszámolása a tőzsde vagy attól szervezetiileg független, elszámolóházi tevékenységet végző szervezet, illetve központi értéktár által történhet.

A tőzsdei és a tőzsdén kívüli (OTC -piaci) elszámolásokat a Tpt. és a Hpt. alapján elszámolóházként működő KELER<sup>55</sup> végzi. A tőzsdei ügyletek teljesítése során a KELER az ügyletbe belépve átvállalja a felek nem-teljesítéséből adódó esetleges kockázatait, és mindkét féllel szemben garantálja a tőzsdei ügylet teljesítését. A KELER elszámolóházi és központi szerződő fél feladata mellett központi értéktári feladatokat is ellát. Ennek keretében őrzi a nála letétbe helyezett értékpapírokat, központi értékpapír-számlát és nyilvántartást vezet, értékpapír-kódokat (ISIN kód) ad ki, és a külföldön vagy belföldön kibocsátott értékpapírról belföldi vagy külföldi forgalmazás céljára szolgáló okirat állít ki. A KELER mint értékpapír-elszámolási rendszert működtető és a központi szerződő fél tevékenységét végző gazdasági társaság tevékenységét e rendszerek biztonságos és hatékony működése, továbbá a pénzforgalom zavartalan lebonyolítása érdekében az MNB vigyázza fel.

## 2.10. A PÉNZÜGYI FELÜGYELET ÉS BETÉTBIZTOSÍTÁS

A **pénzügyi rendszer stabilitásának megőrzése** – mint már említettük – fontos állami feladat. A pénzügyi piacok felügyeletének emellett azonban van még egy általános lét-oka: ez az ún. **információs aszimmetria**. A pénzügyi piacokon létrejövő jogviszonyok egyik oldalán, a megbízotti oldalon szükségszerűen „pénzügyi profik”, azaz a különféle pénzügyi szervezetek, míg a másik oldalán, a megbízói oldalon döntőrészen „pénzügyi laikusok”, azaz a természetes személy, jogi személy és

---

55 Központi Elszámolóház és Értéktár Zártkörűen Működő Részvénytársaság



jogi személyiség nélküli ügyfelek állnak. E konstrukcióból magától értetődően következik az ügyféli oldal bizonyos fokú kiszolgáltatottsága, amely még abban az esetben is jellemzi a megbízói oldalt, bár nyilvánvalóan kisebb mértékben, ha azon valójában nem laikusok, hanem a pénzügyekhez jól értő személyek találhatók. Ugyanis az ügyféli oldal az információs aszimmetria jelensége miatt sosem képes kellően belelátni a pénzügyi szervezetek befektetési tevékenységébe, üzletpolitikájába, gazdálkodásába. Jogállamban az állam – mint a jogbiztonság és a közérdek őre – köteles olyan ellensúlyozó szerepet vállalni, amely ezt a kiszolgáltatottságot megszüntetni vagy legalábbis mérsékelni képes. E szerepet az állam többféle eszközzel tudja megvalósítani, egy részük közvetett és megelőző jellegű, míg másik részük közvetlen és reparatív.

A pénzügyi szervezetek ügyfeleinek (befektetők, betétesek stb.) **közvetett és megelőző jellegű** védelmét a jogi szabályozás, illetve az állami törvényességi felügyelet szolgálja.

A pénzügyi magánszektor, a pénzügyi piacok jogi szabályozása a szóban forgó területeken teremti meg a játékszabályok biztonságát, az átláthatóságot, a kiszámíthatóságot, s mindezen jogi eszközökkel közvetett módon védi a közérdeket, s ehhez kapcsolódva a pénzügyi szervezetek ügyfeleinek védelmét, a nem kívánatos helyzetek bekövetkezésének megelőzését. A jogi reguláció megalkotása szempontjából a pénzügyi igazgatási szervek jellemzően csak a döntés-előkészítés területén jutnak szerephez, a döntéshozatal, azaz a jogszabály megalkotása jellemzően az Országgyűlés vagy a Kormány kompetenciáját képezi. E területen csupán néhány relatíve kisebb jelentőségű szabályozási tárgykörben fordul elő ennél alacsonyabb jogforrás. Máskülönben, s témánk szem-szögéből nézve erre kell a hangsúlyt fektetni, a pénzügyi igazgatási szervekre a jogi reguláció alkalmazása szempontjából hárul óriási szerep. Az állami törvényességi felügyeleti tevékenység részleteit tárgyalja a fejezet soron következő alpontja.

Törvényszerűnek kell azonban elfogadnunk, hogy az ügyfelek közvetett és megelőző jellegű védelmét szolgáló eszközök, bármily kiválóan vannak is megkonstruálva, nem képesek teljes mértékben bebiztosítani az ügyféli pozíciót, s teljes biztonsággal megelőzni az ügyféli kiszolgáltatottság tényleges bekövetkezését. Számtalan gyakorlati eset bizonyítja, hogy a legkörültekintőbb jogi szabályozás, a legalaposabb állami felügyeleti tevékenység sem tudja száz százalékban garantálni a „krachok” elkerülését, hiszen olyan, akár emberi tényezők (lásd pl. a nagy múltú Barings Bankház esetét<sup>56</sup>) is befolyásolhatják a történéseket, amelyeket előre nem lehet kiszámítani, a jogi szabályozás vagy az állami felügyeleti tevékenység részéről modellezni. A pénzügyi szervezetek ügyfeleinek védelmét azonban értelemszerűen ilyen váratlan esetekre szólóan is meg kell oldani, vagy legalábbis a bekövetkezett pénzügyi bajok mértékét valamelyest csökkenteni, mérsékelni. E célt szolgálják az ügyfélvédelem **közvetlen és reparatív jellegű** eszközei, a bekövetkezett kárt legalább részben (más esetben teljes mértékben) az ügyfél részére megtérítő pénzalapok.

A pénzügyi felügyelet Magyarországon és a mintaként kezelt fejlett piacgazdaságokban (USA, Európai Unió régi tagállamai) nem töltött be valódi preventív funkciót. Az angolszász jelzálogpiacok összeomlása és a hozzá vezető szabályozatlanság, állami ellenőrizetlenség a világ országait a feszesebb bankfelügyeleti modell irányába tereli.

56 A Barings Bankot 1762-ben alapították, a legrégebben alapított angol kereskedelmi bankok egyike. A Barings Bank 1995-ben ment csődbe, mert egy tőzsdei kereskedő határidős ügyletei okán a Barings Bank 1,4 milliárd dollárt veszített.

Magyarországon 2004-ben a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, a Magyar Nemzeti Bank és a Pénzügyminisztérium a pénzügyi közvetítő rendszer stabilitásának biztosítása és a szektor hatékony mikro- és makroprudenciális felügyeletének, ellenőrzésének, szabályozásának és monitoringjának hatékony koordinációja, továbbá annak érdekében, hogy mindhárom intézmény a leghatékonyabban, kooperatívan lássa el a pénzügyi stabilitással kapcsolatos feladatát, egy háromoldalú megállapodást kötött<sup>57</sup>. A megállapodás azonban érdemi eredmény nélkülivé vált. Államháztartási szinten 2008 őszére, később pedig kereskedelmi banki és háztartási szinteken a pénzügyi instabilitás bekövetkezett. 2010-től a kormány, 2013-tól pedig már a jegybank is szabályozóként és pénzügyi piacokat felügyelőként lép fel.

## 2.10.1. A MAGYAR NEMZETI BANK

### 2.10.1.1. *A Magyar Nemzeti Bank jogállása és feladatai*

A rendszerváltozást megelőzően a Magyar Nemzeti Bank (MNB) központi bankként fontos szerepet töltött be a nemzetközi pénzügyi kapcsolatok alakulásában, amikor az ország a KGST tagjaként csupán szervesen kapcsolódott a nemzetközi áru- és tőkevilághoz, és hitelfelvételre csak az MNB-nek volt lehetősége. A központi bankra hárultak a devizasabályok alakításának és ellenőrzésének feladatai is: a rendszerváltozás előtt igen részletes és mai szemmel nézve korlátozó állami devizagazdálkodás folyt. A devizasabályozási rend feladata mindazon korlátoknak a meghatározása, amelyeket a hazai (rezidens) és külföldi (nem rezidens) gazdasági szereplőknek a devizához kapcsolódó műveleteik során figyelembe kell venniük.

Hazánkban történelmileg úgy alakult, hogy a jegybank volt az állam devizában denominált adósságának a birtokosa és kezelője, s ennek megfelelően a devizaadósságot az MNB-nél, míg a forintban denominált adósságot az államháztartás különböző alrendszerinél mutatták ki. Mivel a forintadósság az akkori Pénzügyminisztériumhoz, a devizaadósság az MNB-hez tartozott, a két terület közötti összhang rendszeresen gondot okozott. Emiatt egységesítették 1997-ben az adósságkezelést: az MNB által felvett devizaadósság átkerült a költségvetéshez, és az állam devizaadósságának végső tulajdonosává a költségvetés vált.

Az új rendszerben a kincstárra hárul az állam nevében felvett devizahitelek nyilvántartása, a lejáró devizaadósság megújítása és kezelése. Az MNB így immár elsősorban monetáris hatóság, fő feladata, a monetáris politikai döntéshozatalra összpontosíthatja figyelmét és erőforrásait. 2013. október 1-étől a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete beleolvadt az MNB-be. Innentől kezdve az MNB látja el a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét és ellenőrzését. Az MNB a jövőben ellátja mindazon feladatokat, amelyeket a PSZÁF látott el, azaz ellátja pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét és ellenőrzését a pénzügyi közvetítőrendszer zavartalan, átlátható és hatékony működésének biztosítása érdekében; elősegíti a pénzügyi közvetítőrendszer részét képező személyek és szervezetek prudens működését. Felügyeli a tulajdonosok gondos joggyakorlását; feltárja az egyes pénzügyi szervezeteket, illetve a pénzügyi szervezetek egyes szektorait fenyegető, nemkívánatos üzleti és gazdasági kockázatokat; csökkenti vagy megszünteti a már kialakult egyedi vagy szektorális kockázatokat; megelőző intézkedések alkalmaz az egyes pénzügyi szervezetek prudens működésének biztosítása érdekében; fellép a pénzügyi szervezetek által nyújtott szolgáltatásokat igénybevevők

---

<sup>57</sup> Lásd bővebben: Lentner Csaba: Pénzügyi piacok szabályozása Magyarországon, Akadémiai Kiadó, 2006. I. sz. melléklet

érdekeinek védelme és a pénzügyi közvetítő-rendszerrel szembeni közbizalom erősítése érdekében. Szintén az MNB szervezetéhez kapcsolódóan valósul meg a pénzügyi szolgáltatások területét érintő, bíróságon kívüli békéltetési rendszer.

Az MNB Magyarország központi bankja, részvénytársasági formában működő **jogi személy**. Az MNB **részvényei az állam tulajdonában vannak**, az államot, mint részvénytulajdonost az államháztartásért felelős miniszter képviseli. Az MNB élén az elnök **áll**, akit a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevez ki hat évre és ment fel, megbízatása megszűnését követően egyszer újra kinevezhető. Az MNB-nek legalább kettő, legfeljebb három alelnöke lehet. Az MNB alelnökeinek személyére a miniszterelnök tesz javaslatot a köztársasági elnök számára.

Az MNB szervei a **Monetáris Tanács, Pénzügyi Stabilitási Tanács, az igazgatóság és a felügyelőbizottság**.

A Monetáris Tanács az MNB **legfőbb döntéshozó szerve**, amelynek hatáskörébe az MNB alapvető feladataival, a kötelező jegybanki tartalék és az az után fizetendő kamat mértékével, az árfolyam-rendszerrel és a pénzügyi közvetítőrendszer egészét fenyegető kockázatokkal kapcsolatos döntések tartoznak. Továbbá az ezekkel összefüggő kommunikáció módjának meghatározása, az olyan döntések végrehajtása, amelyeket a Monetáris Tanács saját hatáskörében megtart és minden olyan kérdés, amit törvény, alapító okirat vagy belső eljárási szabály a Monetáris Tanács hatáskörébe utal. A Monetáris Tanács szükség esetén bármikor összehívható, de havonta legalább egy alkalommal ülésezik. A Monetáris Tanács legalább öt-, legfeljebb kilenc tagú testület. A Monetáris Tanács elnöke az MNB elnöke, tagjai továbbá az MNB alelnökei és azok a személyek, akiket hat évre az Országgyűlés a Monetáris Tanács tagjává megválaszt. A Monetáris Tanács tagjai megbízatásuk időtartama alatt az MNB-vel munkaviszonyban állnak.

A **Pénzügyi Stabilitási Tanács** hatáskörébe tartozik a Monetáris Tanácsnak az MNB mikro- és makroprudenciális feladataival kapcsolatos döntése végrehajtásának irányítása és a Monetáris Tanács által meghatározott stratégiai keretek között az MNB mikro- és makroprudenciális feladataival kapcsolatos döntéshozatal.

A Pénzügyi Stabilitási Tanács hatáskörében többek között:

- a pénzügyi közvetítőrendszer egészének stabilitása érdekében folyamatosan figyelemmel kíséri a pénzügyi közvetítőrendszer egészének, illetve a pénzügyi piacoknak a stabilitását,
- számba veszi a pénzügyi közvetítőrendszer egészét veszélyeztető kockázati tényezőket,
- elemzi azokat az intézmény- vagy terméktípushoz, ezek gyors elterjedéséhez kapcsolódó kockázatokat, amelyek veszélyt jelenthetnek a pénzügyi közvetítőrendszer egészére nézve,
- nyomon követi a nemzetközi és az európai piacokon zajló fejleményeket és a pénzügyi közvetítő-rendszer egészének stabilitását veszélyeztető kockázatokat, és a Monetáris Tanács által meghatározott stratégiai keretek között dönt a szükséges intézkedésekről,
- megtárgyalja a pénzügyi közvetítőrendszer egészét érintő stratégiai, szabályozási, kockázati, kérdéseket és szükség esetén állást foglal,
- a pénzügyi közvetítőrendszer egészének stabilitását fenyegető helyzetben értékeli a rendszerkockázatokat, dönt az azok csökkentése vagy megszüntetése érdekében szükséges intézkedésekről,
- évente meghatározza az MNB ellenőrzési tevékenységének kiemelt célterületeit és
- döntést hoz meghatározott hatósági eljárásokban.

A Pénzügyi Stabilitási Tanács döntéseiről rendszeresen beszámol a Monetáris Tanácsnak. A Pénzügyi Stabilitási Tanács legalább három, legfeljebb tíztagú testület, tagjai az MNB elnöke, a pénzügyi felügyeleti feladatot felügyelő alelnökök, valamint az MNB elnöke által kijelölt vezetők. A Pénzügyi Stabilitási Tanács ülésén a pénz-, tőke- és biztosítási piac szabályozásáért felelős miniszter képviselője, valamint az MNB elnöke által felkért külső meghívottak tárgyalási joggal vesznek részt. A Pénzügyi Stabilitási Tanács szükség szerint, de legalább kéthavonta ülésezik.

Az **igazgatóság felelős a Monetáris Tanács** döntéseinek végrehajtásáért és az MNB működésének irányításáért. Az igazgatóság hatáskörébe tartozik a Monetáris Tanács által hozott döntések végrehajtásának irányítása, az MNB számviteli beszámolójának megállapítása, az osztalék fizetéséről való döntés, az MNB szervezetével és belső irányításával összefüggő kérdések jóváhagyása, szakmai tervek és programok jóváhagyása stb. A Monetáris Tanács bármely, a hatáskörébe tartozó kérdés eldöntésére – beszámolási kötelezettség mellett – felhatalmazhatja az igazgatóságot. Az igazgatóság elnöke az MNB elnöke, tagjai az MNB alelnökei.

A **felügyelőbizottság** az MNB folyamatos **tulajdonosi ellenőrzésének szerve**. A felügyelőbizottság hatáskörébe nem tartozó feladatok tekintetében az MNB belső ellenőrzési szervezetét az igazgatóság irányítja. A felügyelőbizottság hatásköre nem terjed ki az MNB alapvető feladataira és azoknak az MNB eredményére gyakorolt hatására. A felügyelőbizottság tagjai az Országgyűlés által választott elnök és további három tag, az államháztartásért felelős miniszter képviselője és az államháztartásért felelős miniszter által megbízott szakértő.

Az MNB a törvényben foglalt feladatai végrehajtásában **független a Kormánytól és az Európai Unió** bármely szervétől (az EKB kivételével). E függetlenség biztosítéka az MNB tv. azon rendelkezése, amely szerint az MNB nem kérhet, és nem fogadhat el utasítást a Kormánytól, párttól, az Európai Unió intézményeitől, az Európai Központi Bank kivételével. Az MNB a Központi Bankok Európai Rendszerének tagja. Mindezek azonban nem zárják ki az MNB Országgyűlés felé történő rendszeres beszámoltatását.

Az MNB **elsődleges célja az árstabilitás elérése és fenntartása**, a forint értékvédelme. A forint vásárlóerejének védelme mindeddig nem jelenthette az árstabilitást, hiszen a fogyasztói árindexszel mérve már az 1980-as évek végétől 2001-ig kétszámjegyű volt az infláció, és még a 2009-es recesszió idején is nőttek az árak. Ám kétségtelenül az a végső, távlati célja a jegybanknak, hogy a monetáris politika kialakításakor minél kisebb infláció elérésére törekedjen. Az MNB e cél veszélyeztetése nélkül – a rendelkezésére álló monetáris politikai eszközökkel – támogatja a Kormány gazdaságpolitikáját. A monetáris politikát az MNB határozza és valósítja meg.

2013 márciusától a Magyar Nemzeti Bank mechanizmusai, eszköztára és monetáris politikája kiszélesedett. A klasszikus, kizárólag európai uniós sugallatot érvényesítő antiinflációs politikát felváltotta egy unortodox monetáris rendszer. A jegybank eszközzrendszerében az árstabilitás biztosítása mellett megjelennek a pénzügyi stabilitás és a gazdaságpolitika támogatásának céljai és eszközei is. Laza monetáris kondíciókkal, vagyis alacsony jegybanki alapkamatokkal és a fenntartható növekedést támogató 2750 milliárdos Növekedési Hitelprogrammal egy mennyiségi lazító politika érvényesül (QE), amelynek nemzetközi példái a Bank of England, a Fed, a Bank of Japan jegybankoknál, illetve újabban az Európai Központi Banknál is megtalálhatók.

Az új típusú magyar jegybanki politika további jellemzője, hogy a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének jegybankba olvasztásával a mikroprudenciális felügyeleti jogkör is a Nemzeti Bankhoz került. A feladatkoncentráció jó esélyt ad a magyar jegybanknak, hogy a teljes magyar pénzügyi rendszer stabilitása fölött őrködjön.

A klasszikus jegybanki feladatokra visszatérve, kizárólag az MNB **jogosult bankjegy- és érme kibocsátásra**. Az MNB által kibocsátott bankjegy és érme Magyarország törvényes fizetőeszköze, azt – a nehezen felismerhető, valamint a sérült bank-jegy és érme kivételével – Magyarország hivatalos pénznemében teljesítendő fizetésnél mindenki köteles névértéken elfogadni. A bankjegyek és érmék kibocsátását, címletét és külső jegyeit, valamint bevonását az MNB elnöke rendeletben hirdeti ki.

Az MNB Magyarország gazdasági stabilitásának megőrzése érdekében **deviza- és aranytartalékok képez** és ezekhez kapcsolódó **devizaműveleteket végez**.

Az MNB **részt vesz a fizetési és értékpapír-elszámolási rendszerek kialakításában és felvigyazza azokat**. A fizetési megbízások lebonyolításának szabályait az MNB elnöke rendeletben határozza meg.

Az MNB **vezeti a kincstári egységes számlát** és az ÁKK Zrt. pénzforgalmi számláját. Az MNB a kincstári egységes számla egyenlege után a piaci kamatnak, de legfeljebb a jegybanki alapkamatnak megfelelő mértékű kamatot fizet a központi költségvetés javára. Az MNB számlavezetési tevékenységével összefüggésben betétet fogad el és megfelelő biztosíték ellenében hitelt nyújt. Nem nyújthat azonban folyószámlahitelt vagy bármely más hitelt a Kormánynak, az államháztartás központi alrendszerébe vagy helyi alrendszerébe tartozó közigazgatási szervnek, közjogi testületnek, közintézménynek vagy közvállalkozásnak, továbbá ezektől közvetlenül nem vásárolhat adósságinstrumentumokat.

Az MNB ellátja pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét az egyes pénzügyi szervezeteket, illetve a pénzügyi szervezetek egyes szektorait fenyegető, nemkívánatos üzleti és gazdasági kockázatok feltárása, a már kialakult egyedi vagy szektorális kockázatok csökkentése vagy megszüntetése, illetve az egyes pénzügyi szervezetek prudens működésének biztosítása érdekében megelőző intézkedéseket alkalmaz.

Az MNB – a Pénzügyi Békéltető Testület útján – ellátja a fogyasztó és a pénzügyi törvények hatálya alá tartozó szervezetek vagy személyek közötti kapcsolatos vitás ügyek bírósági eljárásen kívüli rendezését. A Pénzügyi Békéltető Testület egyezség létrehozását kísérli meg, ennek eredménytelensége esetén az ügyben döntést hoz a fogyasztói jogok egyszerű, gyors, hatékony és költségkímélő érvényesítésének biztosítása érdekében. A Pénzügyi Békéltető Testület az MNB által működtetett szakmailag független testület, amely a Pénzügyi Békéltető Testület elnökéből és a békéltető testületi tagokból áll.

Az MNB statisztikai információkat gyűjt és hoz nyilvánosságra.

Az MNB számára feladatot törvény állapíthat meg, egyéb tevékenységet csak elsődleges célja és alapvető feladatai teljesítésének veszélyeztetése nélkül folytathat.

## A monetáris politika fogalma és eszközei

A gazdaságpolitika átfogó céljaihoz a monetáris politika, mint szakágazat leginkább az árstabilitás fenntartásával tud hozzájárulni. A **monetáris politika** hatékony alakítása révén a forgalomban lévő pénz (érmék, bankjegyek és számlapénzek együttes) mennyisége megfelel a gazdaság igényeinek, és a nemzeti fizetőeszköz vásárlóereje viszonylatosan stabil. A monetáris politikát az MNB törvény keretei között önállóan alakítja ki és valósítja meg. Az MNB alapvető feladatainak ellátását szolgálják a monetáris politika eszközei, amelyek közül **közvetlen** (direkt) **eszköz** a kamatszabályozás, **közvetett** (indirekt) **eszköz** a kötelező jegybanki tartalék előírása, a nyíltpiaci műveletek és visszavásárlási megállapodások, az árfolyam-politika.

A monetáris politika direkt eszközeinek alkalmazása közvetlen beavatkozást jelent a nemzetgazdasági folyamatok alakulásába, amire jól működő piacgazdaságban ritkán kerül sor; nálunk is a közvetett eszközök a jellemzők. A magyar pénzügyi élet szempontjából a legfontosabbnak a **jegybank irányadó kamata** számít, ami a kéthetes lejáratú jegybanki kötvény<sup>58</sup>, majd 2014 nyarától a kéthetes jegybanki betét után fizetett (éves időtartamra számolt) kamatot jelenti. Az értékpapírt a pénzügyi szektor szereplői jegyezheték, korlátlan mennyiségben. A korlátlan rendelkezésre állás azt jelentette, hogy a kereskedelmi bankok számára volt egy mindig elérhető, biztos hozamú, bár rövid lejáratú befektetési lehetőség. A jegybanki kötvényeket felváltó kéthetes jegybanki betétek biztonságosabb állam finanszírozást jelentenek, hiszen a kéthetes időintervallum letelte előtt a betéttulajdonosok nem juthatnak kamathoz, csak a betét lejáratakor. Tehát a betét lejártáig az MNB-nél kell tartani a pénzt, míg kötvénynél már két hét előtt is mobilizálási lehetőség volt, árfolyamértéken. Kéthetes betétállományukat a befektetők szinte teljes mértékben<sup>59</sup> áthelyezték kéthetes kötvényállományba 2014. augusztus elején. Ez a jegybanki lépés is azt igazolja, hogy a korábbi ortodox monetáris politika éveken át a mozdulatlan és az eredménytelenség állapotában feleslegesen tartott a befektetők magyar piacot elhagyó döntéseitől. Bőven van tehát mozgástere az unortodox jegybanki beavatkozásoknak.

Az MNB által szabadon meghatározott irányadó kamat valóban irányt szab a pénzpiacok számára, mert a bankok, brókercégek, a gazdaság szereplői az egymás közötti ügyletek piaci kamatainak megállapításában tekintettel vannak a jegybanktól felvehető hitel árára. Az MNB a piaci kamatok befolyásolásával tud hatni a nemzetgazdasági keresletre, közvetve az árfolyamra és áttételesen az infláció mértékére is. Az alapkamat mértékéről a Monetáris Tanács menetrend szerint havonta egyszer dönt. Az alapkamat szintjének megváltozását követően egyben más, a kéthetes kötvény kamatához kötött jegybanki eszközök kamatlába is változik. 2012 augusztusa és 2014 augusztusa között a jegybanki alapkamat 7 százalékról 2,1 százalékra csökkent. A jelentős irányadó kamatcsökkentés ellenére Magyarország pénzügyi stabilizációja, biztonsága nem sérült. Ez azt jelenti, hogy a jegybank korábbi vezetése, amelyek magasabb alapkamattal operáltak az ország biztonsága érdekében, tévedtek. A magyar állam finanszírozása az alacsonyabb kamatpálya mentén is biztosított, jelentős kamatkiadás-csökkenést eredményez, tehát az állam finanszírozása olcsóbbá vált. Sőt, Magyarország jegybanki tartalékai sem mérséklődtek.

58 A jegybanki kötvény szerepét 2014 nyarától a jegybanki betét vette át.

59 Hozzávetőleg 6000 milliárd forintról van szó.

A jegybanki alapkamat tehát befolyással van az állampapír-piaci instrumentumok hozamaira és a kereskedelmi hitel- és betétkonstrukciók kamataira is. A permanens alapkamat-csökkentések a kereskedelmi bankok kamat-, betét- és hitelszázalékaiban is mérséklődést mutatnak, ám a Magyarországon működő, külföldi tulajdonban álló bankok – más makrogazdasági-kormányzati körülményeket sérelmezve – restriktív üzletpolitikát folytatnak.

A pénzügyi intézmények és befektetési vállalkozások számára az MNB elnöke rendeletében előírhatja, hogy idegen forrásaik, egyes eszközeik és mérlegen kívüli tételeik meghatározott százaléknak erejéig az MNB-nél kötelesek tartalékot tartani, ezzel az MNB a bankrendszer stabilitását szolgálja, emellett a pénzügyi intézmények hitelteremtési képességét is szabályozza. A kötelező tartalék után az MNB kamatot fizet.

Az MNB eszköztárának az inflációs szempontokat is figyelembe vevő eleme az árfolyam-politika. Az MNB a külföldi pénznemek forintra és forintnak külföldi pénznemekre való átszámítására vonatkozó hivatalos árfolyamatokat jegyez és hoz nyilvánosságra. A forint árfolyama az euróval, mint referenciávalutával szemben 2008. február 26-tól kezdődően szabadon lebeg, a forint mozgását alapvetően a piaci erők határozzák meg. A devizapiaci műveletek az adott árfolyamrendszer fenntartását, illetve a hazai fizetőeszköz árfolyamának befolyásolását szolgálják (a piaci beavatkozást intervenciónak hívjuk). A jegybank a hazai deviza felértékelődésének elkerülése érdekében a devizapiacra devizát vásárolhat a forint ellenében, megnövelve ezzel a forint kínálatát, ezáltal gyengítve azt. Ezzel ellentétben – a devizatartalék erejéig – devizát adhat el, ha a forint leértékelődését kívánja fékezni, ekkor keresletet támaszt a hazai fizetőeszköz iránt.

*Hazánkban az elmúlt évtizedekben több árfolyamrendszert alkalmaztak. Az 1990-es évek elején ún. rögzített, de kiigazítható árfolyamrendszer volt érvényben: a forint árfolyamát meghatározatlan időre rögzítették a valutakosárral vagy egy kulcsvalutával szemben, de az MNB által szükségesnek tartott időközönként a forintot leértékelték. A leértékelések mértékét alapvetően az állam külfölddel szembeni egyensúlyi pozíciójának legfontosabb mutatójának, a folyó fizetési mérlegnek és az árak növekedési ütemét meghatározó mutatójának, az inflációnak az alakulása határozta meg. Ezt a rendszert 1995-ben felváltotta az előre meghirdetett leértékelési ütemekre alapuló csúszó leértékeléses árfolyamrendszer, amelynek keretében az MNB a várható hazai és külső infláció függvényében meghatározta az éves és ezen belül a havi leértékelések ütemét, miközben az árfolyam szabadon lebegett a jegybank által deklarált szűk lebegési sávban. Ennek az árfolyamrendszernek a bevezetésekor a fő cél az inflációs várakozások stabilizálása, a csúszó árfolyam, mint ún. nominális horgony felhasználása volt: a gazdaság számos változása között az előre bejelentett ütemű leértékelés e vonatkozásban kiszámíthatóságot kölcsönözött a gazdaságpolitikának. Ez az árfolyamrendszer a kezdeti félv bizonytalansága után alapvetően beváltotta a hozzá fűzött reményeket: a gazdaság szereplői elfogadták, és ahhoz igazították saját leértékelési várakozásaikat. Mivel azonban a meghirdetett leértékelési ütem előre rögzítette annak mértékét, hogy a forint milyen ütemben veszít értékéből, ez a konstrukció hozzájárult az infláció megszokottá válásához, ami nyilván nem lehet cél. Ezért 2001 nyarán a Kormány és az MNB széles (a középárfolyamtól számítva plusz és mínusz 15 százalékos) sávon belüli szabad árfolyam-alakulásra tért át. Hamarosan formálisan meg is szűnt a forint középárfolyamának az euróhoz mért csúszó leértékelése. 2008 tavaszán a szabad lebegést választotta a Kormány és az MNB, ezzel nagy szabadságot adva a piaci folyamatoknak az árfolyam formálásában.*

Az USA-ból 2007-ben kiinduló pénzügyi válság szerte a világon komoly gondokat okozott, amelynek hatása alól hazánk pénzügyi rendszere sem volt kivétel. Az események 2008 őszére gyorsultak fel, és vezettek kritikus helyzethez a magyar pénzügyekben. A fordulatot az amerikai Lehmann Brothers befektetési bank 2008. szeptember 15.-én bejelentett csődje hozta. Az amerikai kormányzat úgy ítélte meg, hogy az intézmény nem játszik kritikus szerepet a pénzügyi rendszer egésze szempontjából, és erre hivatkozva nem mentette meg. Ugyanezen a napon a Merrill Lynch befektetési bankot a Bank of America vásárolta fel. A kiváló tőkepiaci besorolású és erősnek ismert intézmények megroppanása súlyos bizalmi válságot idézett elő: ha nagynevű bankok bajba kerülhetnek, akkor onnantól kezdve bárkiről kiderülhet: a csőd szélén van. A kialakuló bizalmi és likviditási válság közepette hirtelen kritikusként mutatkozott a magyar állam és a magyar gazdaság állapota is. Hazánk bruttó külső adóssága a GDP több mint 100%-át tette ki 2008 őszén, jelentős volt addig a bankokon keresztül történő külföldi hitelfelvétel, ez finanszírozta a lakossági hitelezés gyors bővülését. Kirívóan nagy volt az állam külföldi finanszírozási igénye. A külső adósság nagyobb részben a szocialista rendszerben felhalmozott államadósság öröksége, törlesztése folyamatosan nagy jövedelemkiáramlással jár. A folyamatos törlesztés az oka annak, hogy külkereskedelmi többlet mellett is tartósan magas folyó fizetésimérleg hiányt produkált az ország egészen a legutóbbi évekig. Sőt, a lassú növekedési ütem miatt az adósságot nem képes „kinőni”. Ez konzerválja a külföldi befektetőktől való függést, és a magasabb ország kockázati prémium miatt tovább drágítja az adósságszolgálatot. Ráadásul 2008 őszén a külső adóssághoz képest a devizatartalékok elégtelenek voltak.

A pénzügyi rendszerben rejlő feszültségeket jól jelzi, hogy a magyarországi hitelek és az itt gyűjtött betétek aránya 170% volt 2008 szeptemberében. A bankrendszer likviditási helyzetét kedvezőtlenül érintette a nyugat-európai pénzpiacokon növekvő kamatszint és a kockázatkerülés miatt rövidülő futamidők. Különösen a bankrendszer eszközeinek negyedét adó OTP helyzete látszott nehéznek, mivel az intézmény mögött nem áll külföldi anyabank. Így nem meglepő, hogy komoly tőke kivonás indult meg hazánkból: október 6–22. között 10%-kal csökkent a külföldiek által tartott magyar állampapírok volumene. Sőt október 9-én délután megszűnt a kereskedés a (másodlagos) állampapír-piacon, és az október 20-i héten két állampapír-aukción is sikertelen volt a kereslet hiánya miatt. A tőke kivonás miatt a forint árfolyama október 6–22. között 10%-kal esett. 2008. október 22-én az MNB váratlanul 3 százalékkal megemelte az alapkamatot, majd ezt követően öt nappal megjelent a hír, hogy Magyarország hatalmas, összesen 25,1 milliárd dolláros pénzügyi segítséget (hitelkeretet) kap az IMF-től, az Európai Uniótól és a Világbanktól. A készenléti hitelkeretből (Stand-by Agreement) 15,7 milliárd dollár jutott az IMF-re, 8,4 milliárd az Európai Unióra és 1,3 milliárd a Világbankra. A hitelkeret eredeti futamideje 17 hónap volt. Az IMF-től kapott összeg Magyarország befizetett kvótájának bő tízszerese. A pénzügyi közvetítőrendszert érintő válsághelyzetben a nemzetközi hitelfelvétel időlegesen helyreállította Magyarország finanszírozhatóságát, de a hitelezőkkel való megállapodásban egy sor megszorító intézkedést kellett vállalnia a Kormánynak.

#### 2.10.2. AZ ÜGYFÉLVÉDELMEET SZOLGÁLÓ PÉNZALAPOK ÉS A FOGYASZTÓVÉDELME

A pénzügyi piacokon tevékenykedő pénzügyi szervezetekkel kapcsolatba kerülő ügyfelek (betétesek, befektetők, pénztártagok, biztosítottak stb.) védelme a pénzügyi piacok zavartalan és biztonságos működtetése szempontjából, és természetesen maguknak az érintett természetes és jogi személyeknek a szemszögéből kiemelkedő jelentőségű területet képez. Ezt a védelmet, miként az előzőekben láthattuk, több más célja mellett egy sor közvetett és preventív eszköz is hivatott szolgálni. Azonban



ezeknek az eszközöknek a működtetése nem helyettesítheti, mint azt Magyarországon is már több eset (Ybl Bank, Globex, több bróker cég stb.) alátámasztotta, azokat a közvetlen és reparatív védelmi eszközöket, amelyek a bekövetkezett fizetéseképtelenség esetén – legalábbis részben – kárpótolni tudják a pórul járt befektetőket. A hatályos magyar jog egyaránt ismeri az ügyfelek védelmét szolgáló közvetlen és reparatív eszközök kötelező és önkéntes fajtáit. Ilyen az Országos Betétbiztosítási Alap, a Befektető-védelmi Alap, a Pénztárak Garancia Alapja (rövidített nevén: PGA), az önkéntes betétbiztosítási alapok és az önkéntes intézményvédelmi alapok. A következőkben az Országos Betétbiztosítási Alappal és a Befektető-védelmi Alappal foglalkozunk részleteiben is.

### 2.10.2.1. Az Országos Betétbiztosítási Alap (OBA) jogállása és működése

Az OBA 1993. március 31-ével jött létre. Az OBA **jogi személy**, amelyhez néhány kivételtől eltekintve **valamennyi hitelintézet** köteles csatlakozni. Az OBA **irányítását az OBA igazgatótanácsa látja el**, amelynek tagjai a pénz-, tőke- és biztosítási piac szabályozásáért felelős miniszter által kijelölt személy, az MNB elnöke által kijelölt két személy, akik közül az egyik a pénzügyi feladatot felügyelő alelnök vagy e feladatot ellátó vezető, a hitelintézetek érdekképviseleti szervezetei által kijelölt két személy, továbbá az OBA ügyvezető igazgatója.

Az OBA-nak **saját vagyona**, bevételei és jövedelmei **vannak**, amelyek után az OBA sem társasági adó, sem helyi adó, sem illeték fizetésére nem kötelezhető.

Az OBA **pénzeszközei nem vonhatók el**, és az OBA törvényben meghatározott feladataitól – kártalanítás – eltérő célra nem használhatók fel. Az OBA saját tőkéje nem osztható fel, **pénzügyi-számviteli ellenőrzését az ÁSZ végzi**.

Az OBA bevételi forrásai a következők:

- a hitelintézetek által fizetett egyszeri – belépéskori – csatlakozási díj (a jegyzett tőke fél százalékának megfelelő összeg);
- a hitelintézetek által teljesített rendszeres befizetés (éves tagdíj), amelynek mértéke a betétállomány nagyságától és egyéb szempontoktól függően változó;
- a hitelintézetek által teljesített rendkívüli éves befizetés (ennek célja az OBA által felvett kölcsön törlesztése lehet);
- az OBA által felvett kölcsön és
- egyéb bevétel, valamint az OBA által kibocsátott kötvény.

Az OBA pénzeszközeit állampapírban vagy az MNB-nél elhelyezett betétben köteles tartani.

Az OBA feladatkörébe tartozik:

- a betétek befagyásának megelőzését és egyúttal a kártalanítás kifizetésének megelőzését célzó intézkedések megtétele (ez lehet hitelnyújtás, a hitelintézetben való tulajdonszerzés, akár bank reorganizációja is);
- a vele tagsági jogviszonyban álló hitelintézetnél elhelyezett betétek befagyása esetén a betétesek részére a meghatározott mértékű kártalanítási összeg kifizetése és
- a betétesek tájékoztatása.

Nyilvánvaló, hogy az OBA felsorolt feladatai közül a betétek befagyását követően aktuálissá váló betétes-kártalanítás jelenti a legfontosabb funkciót. Az OBA által nyújtott biztosítás csak a névre szóló betétekre terjed ki. A betétesek kártalanításával összefüggésben néhány alapvető fontosságú jogszabályi előírást külön hangsúlyozni kell. Az OBA által nyújtott biztosítás a betétek számától és pénznemétől függetlenül kiterjed minden olyan betétre, amelyet az OBA-ban tagsággal rendelkező hitelintézetnél helyeztek el.

Az OBA a kártalanításra jogosult személy részére a befagyott betét tőke- és kamatösszegét személyenként és hitelintézetenként összevontan **legfeljebb százezer euró összeghatárig** fizeti ki kártalanításként.<sup>60</sup> **Nem terjed ki** az OBA által nyújtott biztosítás, ha a betét tulajdonosa költségvetési szerv. Tartósan száz százalékban állami tulajdonban lévő gazdasági társaság, helyi önkormányzat, biztosító, önkéntes biztosító pénztár, magánnyugdíjpénztár, befektetési alap, a Nyugdíjbiztosítási Alap, az Egészségbiztosítási Alap, valamint e két utóbbi kezelő szervezete és igazgatási szervezete, elkülönített állami pénzalap, pénzügyi intézmény, az MNB, befektetési vállalkozás, tőzsde-tag, árutőzsdei szolgáltató. Nem terjed ki az OBA által nyújtott biztosítás a pénzügyi piacok többi ügyfélvédelmi alapja (Befektető-védelmi Alap, kötelező vagy önkéntes intézmény-, illetve befektető-védelmi alapok, Magánnyugdíj-pénztári Garanciaalap) által tulajdonolt betétekre, a kockázati tőketársaságokra és a kockázati tőkealapokra. Nem terjed ki az OBA által nyújtott biztosítás azon természetes személyek betéteire sem, akik hitelintézetnél vezető állást vagy választott könyvvizsgálói funkciót töltenek be, továbbá a hitelintézetben legalább öt százalékos tulajdoni hányaddal rendelkeznek, valamint a mindezen személyekkel közös háztartásban élő közeli hozzátartozói által elhelyezett betétekre sem.

Nem terjed ki az OBA által nyújtott biztosítás az olyan betétekre, amelyekre a betétes a szerződés szerint, a szerződéskötés időpontjában elhelyezett azonos nagyságú és lekötési idejű betétekhez képest jelentősen magasabb kamatot vagy más vagyoni előnyt kap. Az olyan betétekre sem, amelyekről bíróság jogerős ítélettel megállapította, hogy az abban elhelyezett összeg pénzmosásból származik, valamint az olyan betétekre, amelyeket nem euróban vagy az Európai Unió, illetve a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet tagállamának törvényes fizetőeszközében helyeztek el. Lényeges szabály az, hogy ha az OBA a betéteseknek kártalanítást fizetett ki, a hitelintézettel szembeni követelés – a kifizetett összeg erejéig – a betétesről az OBA-ra száll át. A követelés átszállásával az OBA a korábbi jogosult helyébe lép. Az OBA a felszámolási eljárásban az átszállt követeléseket jogosult érvényesíteni.

#### 2.10.2.2. A Befektető-védelmi Alap (BEVA) jogállása és működése

A befektető-védelem intézményét a Tpt. szabályozza, amely a befektetési szolgáltatók esetleges fizetésképtelensége miatt a befektetőket érő vagyoni károk részbeni kompenzálását biztosítja. Célja a meghatározott befektetési szolgáltatási tevékenységet (pl. portfólió-kezelés, bizományosi tevékenység), illetve kiegészítő befektetési szolgáltatási tevékenységet (pl. értékpapír-letétkezelés) ellátó gazdálkodó szervezetek ügyfeleinek (befektetők) védelmét szolgálja. A Tpt.-ben nevesített befektetési szolgáltatókat – az ún. biztosított tevékenységet végző szervezeteket – a BEVA-ban **kötelező tagság** terheli, tagság nélkül ugyanis részükre működési engedély nem adható ki, illetve a tagság megszűntetése esetén a működési engedélyt vissza kell vonni.

<sup>60</sup> Az állam korábbi, a betétek teljes összegére szóló garanciavállalása ma már nem érvényesül.

A BEVA **jogi személy**, amely – hasonlóan az OBA-hoz – **saját vagyonnal**, bevételekkel és jövedelemmel **rendelkezik**, amelyek után társasági és helyi adó, illetve illeték fizetésére nem kötelezhető. Az BEVA-t **héttagú igazgatóság irányítja**, amelynek tagjai: a tőzsde, a központi értéktár és az MNB által kijelölt egy-egy személy, a BEVA tagjainak – szakmai érdekképviselői szervezeteik által kijelölt – két képviselője, valamint a BEVA ügyvezető igazgatója. Az igazgatósági tagság 3 évre szól.

A BEVA bevételi forrásai: az egyszeri csatlakozási díj, a rendszeres éves díj, a rendkívüli befizetés, a BEVA vagyonának hozama, a BEVA által felvett kölcsön és egyéb bevétel. A csatlakozó gazdálkodó szervezet – a tagsági viszony keletkezésének feltételeként – csatlakozási díjat fizet, amelynek mértéke a csatlakozó gazdálkodó szervezet jegyzett tőkéjének fél százaléka, de nem lehet kevesebb, mint ötszázezer forint, és nem haladhatja meg a hárommillió forintot. Ezen túlmenően a BEVA tagja naptári évente éves díjat fizet a BEVA-nak, amelynek megfizetése a díjfizetési időszakra előre esedékes. Az éves díj alapja a tárgyévvel megelőző naptári évben a BEVA kártalanítási kötelezettsége alá tartozó befektetők tulajdonát képező, a BEVA tagjának kezelésében lévő pénz és értékpapír átlagos állománya. Az éves díj mértékét az igazgatóság állapítja meg a díjalap arányában, figyelembe véve a biztosított befektetők számát is. A BEVA **pénzeszközei nem vonhatók el**, abból a BEVA tagjai részére kifizetés semmilyen jogcímen nem teljesíthető. A BEVA pénzeszközei kizárólag a tőkepiaci törvényben meghatározott célokra használhatók fel. Szabad pénzeszközeit kizárólag pénzben vagy állampapírban tarthatja. A BEVA **gazdálkodását az ÁSZ ellenőrzi**.

A BEVA feladata a befektetők részére a törvény által lehetővé tett kártalanítási összeg megállapítása és kifizetése. A befektetőkkel szembeni kártalanítási kötelezettsége abban az esetben következik be, ha a bíróság a BEVA valamely tagjának a felszámolását rendeli el. A BEVA a kártalanításra jogosult befektetők részére követelésüket – személyenként és BEVA-tagonként összevontan – **legfeljebb húszezer euró összeghatárig** fizeti ki kártalanításként azzal, hogy a BEVA által fizetett kártalanítás mértéke egymillió forint összeghatárig száz százalék, egymillió forint összeghatár felett egymillió forint és az egymillió forint feletti rész kilencven százaléka (ez az ún. önrész).

A kifizetett kártalanítás forrása a BEVA felhalmozott vagyona, valamint az alap éves bevételeinek az Igazgatóság által jóváhagyott éves működési költségekkel csökkentett összege. A BEVA által kifizetett kártalanítás mértékéig a követelés az ügyfélről az Alapra száll át. **Nem terjed ki** azonban a BEVA által nyújtott biztosítás, ha a befektető az állam, költségvetési szerv, tartósan száz százalékosan állami tulajdonban lévő gazdasági társaság. Helyi önkormányzat, intézményi befektető, az OBA, a PGA, önkéntes betétbiztosítási vagy intézményvédelmi alap, elkülönített állami pénzalap, befektetési vállalkozás, pénzügyi intézmény, az MNB, a BEVA tagjánál vezető állású, illetve munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személy és ezek közeli hozzátartozója. Ugyancsak nem terjed ki a BEVA biztosítása az alap tagjában öt százalékot elérő vagy azt meghaladó közvetlen vagy közvetett tulajdoni részesedéssel vagy szavazati joggal rendelkező gazdálkodó szervezet vagy természetes személy és ennek ellenőrzött társasága, valamint természetes személy tulajdonos esetén ennek közeli hozzátartozója követelésére.

A hatékony állami bankszabályozás és ellenőrzés ellenére is fordulnak elő esetek (Soltvadkerti Takarékszövetkezet, Orgoványi Takarékszövetkezet csődje), amikor a betétvédelem úgymond igénybevételére kerül sor. A neoliberais piacgazdasági átmenet során szabadjára engedett bankrendszer azonban feszes szabályozás és ellenőrzés alatt áll, így a biztonság átfogó jellemzővé vált.

### 2.10.2.3. Pénzügyi fogyasztóvédelem

A pénzügyi válság kirobbanása óta a pénzügyi fogyasztóvédelem szerepe felértékelődött. Ez intézményileg, szabályozásilag elkülönül az általános fogyasztóvédelemtől. Ennek egyik fő oka a pénzügyi/befektetési/biztosítási szolgáltatási szerződések speciális jellege. E szerződések esetében a szolgáltató és a fogyasztó közötti információs aszimmetria fokozott, mivel a szerződések által keletkeztetett jogok és kötelezettségek, a pénzügyi termék fontosabb jellemzőinek mérlegelése jelentős háttérismereteket kíván. Számos termék esetében a fogyasztó igen nehezen tudja annak minőségét megítélni, és ebben a saját tapasztalataira sem igen számíthat, mivel az élete során jellemzően csak néhány esetben köt ilyen szerződést. Tipikusan ilyenek a jelzálogszerződések, a hosszú lejáratú megtakarítási szerződések. Mindez nemcsak a fogyasztót érinti, hanem a fogyasztóvédelem jellegére is hatással van. A pénzügyi termékek/szolgáltatások szabályozásához és felügyeletéhez – az általános fogyasztóvédelem jellegzetességeihez képest – speciális szakértelemre van szükség.

A pénzügyi fogyasztóvédelem felöleli annak alanyát, tárgyát és a védendő fogyasztói érdeket. A hatékony pénzügyi fogyasztóvédelem mint gazdaság- és társadalompolitikai prioritás a pénzügyi válságot követően került a nemzetközi szervezetek érdeklődésének homlokterébe. Fő cél a fogyasztó és az intézmény közötti információs egyensúlyhiány kiegyenlítése, az ügyféligény felmérésének követelménye, a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tiltása<sup>61</sup>.

Magyarországon az erős pénzügyi fogyasztóvédelem kialakítása a 2002–2008 között kötött lakossági devizahitel-szerződések felülvizsgálata kapcsán merült fel. A korábbi években (2002–2008) jobbra etikátlan, de sok esetben szabálytalan hitelezési gyakorlat a háztartások bizonyos körének mérhetetlen károkat okozott, amelyben a kereskedelmi bankok mellett a korábbi Kormány, felügyelet és jegybank felelőssége fennáll. A konszolidálással egyidejűleg a pénzügyi fogyasztóvédelem is megerősítésre került, amelynek intézményi letéteményese 2013-tól a Magyar Nemzeti Bank.

---

61 Bővebben a pénzügyi fogyasztóvédelemről: Lentner Csaba (szerk.): Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi fogyasztóvédelem. NKTK, 2013. VIII. fejezet.

### 3.

## KÖLTSÉGVETÉSI ÉS PÉNZÜGYI RENDSZERÜNK NEMZETKÖZI KAPCSOLÓDÁSAI

---

Ebben a fejezetben a magyar pénzügyi igazgatás szempontjából legfontosabb nemzetközi pénzügyi szervezetek működését tekintjük át, és számba vesszük a magyar gazdaságra és az államigazgatási gyakorlatra kifejtett hatásukat. E fejezet részletesen bemutatja a globalizáció jelenségét, a nemzetközi pénz- és tőke mozgások nagy trendjeit, az Európai Unió és Magyarország költségvetései közötti kapcsolatot és az euró átvételének előfeltételeit. Célunk, hogy az olvasó lássa a magyar gazdaság és az állam nemzetközi pénzügyi kereteit, külső és belső mozgásterét, és általános tájékozottsággal rendelkezzen a pénzügyi és költségvetési igazgatás tekintetében meghatározó szerepet játszó nemzetközi szervezetek rendeltetéséről és működési elveiről. Utalni szeretnék arra a külső ráutaltság-csökkenésre, amely a fiskális és monetáris politikai fordulat következtében állt elő. Magyarország és az Európai Unió, illetve a nemzetközi pénzügyi intézmények unortodox dimenzióira.

### 3.1. A NEMZETKÖZI PÉNZ- ÉS TŐKEPIACOK FEJLŐDÉSI FOLYAMATAI ÉS A MAGYAR GAZDASÁG

#### 3.1.1. A PÉNZÜGYI PIACOK FELLENDÜLÉSÉNEK TÉNYEZŐI

Az elmúlt negyed évszázadot korszakos változások jellemezték mind az információ-technológia, mind pedig a pénz- és tőkepiacok fejlődése terén. Az informatika vívmányai mára átformálták az üzleti és hivatali adminisztrációt, az oktatást, a személyek közötti kommunikációt és természetesen a pénzvilágot is. A pénz- és tőkepiacokon bekövetkező innovációk elsősorban a legfejlettebb országok pénzügyi rendszerén belül terjedtek el, de a határidős műveletek, az értékpapír alapú ügyletek, az elektronikus tőzsdei kereskedés, a hitel- és fizetési kártyák robbanásszerű elterjedése a pénzügyi rendszert a világ legtöbb részén radikálisan átalakította. Értelemszerűen át kellett alakulnia a pénzügyi igazgatás felfogásának, szervezetének, módszertanának is. A pénzügyi innovációk különösen gyors ütemben terjedtek el azokban a térségekben – így Magyarországon és a többi volt tervgazdaságban is –, amelyek korábban hosszú időre kimaradtak a világgazdaságnak és a világ pénzügyeinek fő vonulatából. 2007 után azonban ismét megrázkódtatások következtek be a nemzetközi pénzvilágban, melyek elérték hazánkat is.

A magyar gazdaságot a külső pénzügyi szereplők egy ideje a „feltörekvő piacok” (emerging markets) elnevezésű ország csoportjához sorolják, azt az értékítéletet fejezve ki, hogy gyorsan átalakuló, a külföldi tőkét sikeresen befogadó gazdaságról van szó. Ugyanakkor a magyar gazdaság nemzetközi pénzügyi kapcsolódásának szerkezetén meglátszik az elmúlt évtizedek öröksége és a rendszerváltató folyamat számos sajátossága is. Így pl. az, hogy hazánk korábban a súlyosan eladósodott országok közé számított, az 1990 -es évektől azonban jelentős közvetlen befektetés („működő tőke”) és

portfólió-befektetés áramlott be, majd a rákövetkező időszakban ismét kiéleződött az ország finanszírozhatóságának kérdése a külső adósságok felhalmozódása miatt. A közvetlen beruházók nagy aránya miatt hazánk tőkeimportjának kisebb hányada jut a tőzsdén keresztüli áramlásokra. A BÉT – forgalmát tekintve – természetesen nem mérhető a világ nagy tőzsdéihez, de nem kezdő a tőzsdei világban. Forgalma, likviditása alapján véve arányban áll a magyar gazdaság méreteivel. A tőkeáramlás felgyorsulásához elengedhetetlen volt a tőkemozgás állami korlátozásainak és általában is a nemzetközi befektetés jogi, politikai, szabályozási környezetének megváltoztatása. Korábban országoként eltérő deviza-ellenőrzési rendszerek működtek, és különféle pénzügyi és jogi korlátok érvényesültek. Az IMF keretében, valamint a fejlett ipari országokat tömörítő OECD bizottságaiban azonban folyamatosan előrehaladt a pénztőke mozgásának útjában álló jogi és szabályozási akadályok mérséklése. Ma már a jelentős gazdasági erőt képviselő országok zöme liberalizált valutáris rendszert működtet. A közvetlen befektetések („működő tőke”) eseteire külön szabályrendszerek alakultak ki.

Ennek a tőkemozgás-típusnak a hitelnyújtással vagy kötvényműveletekkel szemben az a sajátossága, hogy a külföldi tőketulajdonos egyben irányító szerepet is betölt a működési ország területén, így a közvetlen befektetés révén modern technológiához és hatékony vezetési tudáshoz is juthat a befogadó ország.

Jogi és szabályozási téren különösen fontosak az OECD keretein belül meghozott megállapodások, amelyekhez Magyarország is csatlakozott. Ezek egyebek között az új vállalatok külföldön történő létesítését, meglévők külföldi általi felvásárlását szabályozzák, alapvetően azzal a szándékkal, hogy a megállapodást aláíró államok felszámolják a nemzetközi tőkemozgás jogszabályi és intézményi korlátjait. A legtöbb OECD-országban pl. az 1990-es évek első felétől már nem írnak elő előzetes engedélyeztetési kötelezettséget a külföldről érkező beruházásokra, elegendő az ügylet bejelentése. Máshol a nagyobb értékhatár és érzékeny szektor esetén fennmaradt az engedélyeztetés előírása. Az OECD-n kívül viszont igen sokféle nemzeti szabályozás létezik, és nem mindenhol részesül azonos elbánásban a külföldi beruházó és a hazai vállalkozó. A nemzeti szabályozás fenntartása mellett felhozhatók jogos érvek, hiszen pl. egy kisebb méretű országban komoly devizális vagy politikai problémát idézhetne elő óriási mennyiségű idegen eredetű tőke hirtelen bezúdulása. Másfelől viszont az üzleti logikával ellentétes állami szabályozásokat hamarosan megtanulják kijátszani a gazdasági szereplők, s az állami beavatkozás gyakran csupán korrupcióhoz vezet, ám nem védi meg az országot a káros hatásoktól. Ezért a szabályokat valóban célszerűen kell megválasztani, egymással egyébként szoros gazdasági kapcsolatban álló országok között (mint az OECD-n, de különösen az Európai Unión belül) nincs értelme a statisztikai regisztrálásnál keményebb külön szabályokat alkalmazni a külföldi eredetű közvetlen befektetőre. Különösen akkor, ha egyéb tőkefajták – mint a portfólió-tőke – teljesen akadálytalanul szelhetik át az országhatárokat.

A **portfólióalapok** kezelői más motívumok alapján fektetnek be országhatárokon átnyúlva, és működésük a közvetlen befektetőkhöz képest sok vonatkozásban eltérő hatással jár a tőkebefogadó ország gazdaságára nézve. Kötvényekbe és részvényekbe fektetnek be, jellemzően úgy, hogy a rájuk bízott tőkét számos aktíva között osztják meg. Részvényvásárlás esetén a kiszemelt vállalkozásban nem szereznek többségi vagy akár csak meghatározó részesedést, ennek megfelelően elkerülik a hosszú távú felelősséget és elkötelezettséget. Az alapok a piacok változásait figyelve készen állnak arra, hogy a tulajdonukban lévő értékpapírokat a megfelelő időpontban továbbadják, mivel a likviditás és a jövedelmezőség kettős célját követik megbízóik (magánszemélyek, nyugdíjalapok

és bankok) érdekeinek szolgálatában. A szóban forgó vállalkozások tőkéjéből egyenként 10%-ot meg nem haladó részesedéssel a piacra való belépés és az onnan való kilépés sokkal könnyebb és gyorsabb, mint lenne akkor, ha egy vállalat részvénytőkéjéből vagy egy kötvénycsomagból meghatározó arányt birtokolnának. A portfólió-beruházó eleve kisebbségi tulajdonhányadot keres, viszont aktívait biztonságban akarja látni, és kellően áttekinthető információt vár el a hiteloldali vállalatról, ügyletről. A kevésbé fejlett tőkepiacokon azonban hagyományosan meglehetősen fejletlen a kisebbségi tulajdoni pozíciók védelme, gyakori a bennfentes kereskedelem és az üzleti etikát sértő más hasonló praktika. Külföldi szereplő azonban csak akkor hajlandó nagy összeget befektetni, ha kellően áttekinthető (transzparens) a kereskedés, kicsik az ügyleti költségek, ideértve a jogi eljárások költségeit is. Az ilyen jellegű tőkeimport éppen ezért hozzá is járul a befogadó országban a tőkepiac szabályozási, igazgatási kultúrájának megváltozásához. A portfólióbefektetők tevékenységének azonban árnyoldalai is vannak. Ilyen a befektetők „nyáj-természete”.

A nagyobb hozam reményében a lehetséges külföldi tőkepiacokat mustráló menedzserek egymást is figyelik. Ha olyan új piac nyílik meg, amely a vezető tőkepiacoknál nagyobb hozamot ígér, akkor egyszerre több alap is igyekszik részesedést szerezni. A jó hírek hatására divatossá váló országban hirtelen nagymértékű tőkebeáramlásra kerülhet sor, ami azután hátrányos makrogazdasági következményekkel járhat, sőt szélsőséges esetben pénzügyi „buborékok” kialakulásához is vezethet. Hasonlóképpen viszont a rossz hírekre is igen gyorsan reagál ez a fajta befektető: amikor a nagy nemzetközi befektetési alapok egyike eladóként jelenik meg egy viszonylag szűk piacon, akkor a többi alapkezelő azt gondolhatja, hogy az eladó kedvezőtlen fejleményekről tud, s talán a lassabban mozduló szereplő másnap már nem is lesz abban a helyzetben, hogy megszabadulhasson befektetéseitől. Így nagy a késztetés arra, hogy más alapok is azonnal eladási megbízást adjanak, amivel viszont valóban elő is idézhetik az illető részvény vagy kötvény árfolyamának összeomlását: „kipukkad a buborék”.

A magyar gazdaság más átalakuló országhoz viszonyított előnyei közé kell sorolni azt, hogy tőkeimportunk nagy része származik közvetlen tőkebefektetőktől. Ezek ún. stratégiai befektetők, amelyek hosszú távú piaci elgondolás alapján szereztek meghatározó részesedést korábbi magyar állami vállalatokban a privatizációs folyamat részeként, vagy létesítettek „zöldmezős” cégeket, és kevésbé érzékenyek a pénzpiaci hírek alakulására. A magyar kormány 2010-től stratégiai megállapodások kötésével igyekszik a nemzetközi termelő és szolgáltató vállalatokat további stratégiai viselkedésre bírni. Szemben tehát a portfólió-alapokkal, a stratégiai befektetők lassabban mozduló, kiszámíthatóbb tőkeforrást jelentenek.

A tőkeforrások közé számítanak a **közép- és hosszú lejáratú bankhitelek**. A nagy bankok nemzetközi aktivitása változatos képet mutatott. Az 1970-es években igen kezdeményezők voltak a nemzetközi téren, majd aztán több fejlődő ország és tervgazdaság fizetési csődje hatására egy időre visszaszorult a nemzetközi banki hitelezés. A bankhitelek állománya változékonyabb a stratégiai befektetők által végrehajtott közvetlen beruházásokénál, hiszen rossz hírek elterjedése esetén a kölcsönöket nem hosszabbítják meg, sőt a banki hitelszerződések egy részét lejárttá is lehet tenni. A hitelállomány alakulása azonban még mindig kevésbé változékony, mint a portfólió befektetéseké. Miután az 1980-as években több harmadik világbeli hitelfeltevő ország képtelen volt kölcsöneit rendben törleszteni, ezáltal igen komoly veszteségek, valamint likviditási zavarok merültek fel nagy nyugati bankoknál, ami lökést adott a szindikált hitelezés és az „értékpapírosítás (szekuritizáció)” elterjedésének. Az előbbi esetben az ügyfél által igényelt kölcsön összegét több bank jegyzi le, és

ezzel megosztják az ügyfélkockázatot. Az utóbbi esetben – amint erről szó volt – a tartós követelést értékpapírrá (security) alakítják, és ezzel forgathatóvá teszik, ami javítja a bankok likviditási helyzetét. A 2007-es amerikai „sub-prime” válság, amely a gyenge hitelképességű ügyfeleknek feleltelenül nyújtott jelzáloghitelezésből fejlődött ki, éppen azáltal tudott kiterjedni a világ más pénzügyi központjaiba, mert biztosnak gondolt jelzálog követeléseket maga mögött tudva egy sor amerikai bank forgatható értékpapírokat bocsátott ki és forgalmazott világszerte.

### 3.1.2. A PÉNZÜGYI GLOBALIZÁCIÓ JELENSÉGEI

A világ hitelintézeti rendszerében a nagy fellendülések korában a bankok száma növekedett, majd a depresszió idején csődök ritkították soraikat. A csődök hatására az állam és a nemzetközi szabályozási közösség (BIS, IMF, OECD) komolyabban veszi a megelőzést és a válságkezelést, szigorítja a pénzügyintézetek működését. Ilyenkor ritkább lesz a bankcsőd, a piaci verseny élesedése nem annyira krachokhoz, hanem fúziókhöz és konglomerátumok kialakulásához vezet. Ennek voltunk tanúi a 2000-es év környékén, majd 2010 után.

Akkor és újabban a bankfúziókat nem az idézte elő elsősorban, hogy romlottak volna a pénzügyi viszonyok, inkább arról volt szó, hogy a bankok hagyományos helyét sikerrel támadják az új versenytársak, és a védekezés egyik eszköze a méretek további növelése, a tevékenység más üzleti ágakra való kiterjesztése, a bankok fúziója, esetleg biztosítókkal való összeolvadása.

Az 1980-as évek elejétől számítható a világ nagy részvénytőzsdéinek csaknem megszakítás nélküli árfolyam-emelkedése, amely az 1990-es évek legvégére szárnyalássá erősödött, amíg 2000 végén meg nem tört a „hossz”. Ezzel egy időben bontakozott ki a vállalati fúziós hullám. A **fúzió** fogalma többféle esetet fed le. Az egyik a **vállalat-összeolvadás**. Ez történhet két, egymással stratégiai szövetséget képező vállalat részvényesei között kölcsönös részvénytársasági cserével, amihez külső pénzforgás nem szükséges. A fúziótól költségcsökkentést szoktak várni, amivel az új, közös nagyvállalat nyereségkilátásai az összeolvadást követően nagyot javulhatnak. Mivel a részvénytőzsdén a pénzügyi elemzők tisztában vannak e lehetőséggel, így az ígéretes fúzió azonnal megnöveli a fuzionált cégek részvényértékét. Ez a tőkenövekedés van annyira erős hajtóerő az összeolvadási ügyekben, mint a középtávon ténylegesen elérhető költségmegtakarítás vagy piaci pozíciójavítás. A másik fúziós technika a **vállalat-felvásárlás** (akvizíció). A tőkeérték-növekedés esélye ugyanis olyan erőket is mozgásba hoz, amelyekre egyaránt alkalmazható a „spekuláns”, a „ragadozó” jelző és a „stratégiai felvásárló” fogalma. Ha ugyanis likvid tőkével rendelkező szereplők felfedeznek olyan vállalatokat, amelyek potenciális tőzsdéi értéke átszervezés után nagyobb, mint előtte, akkor kifizetődő kívülről megtámadni a céget, vagyis annyi részvényt felvásárolni, amennyivel a társaság igazgatósága a külső befektető befolyása alá vonható. Ezt követően eladhatók a felvásárolt vállalat keresett vagyontárgyai, mintegy lecsupaszítva az eredeti céget, már amikor részenként többet ér a cég, mint együtt. Ha pl. a vállalat nyereséges és ráfizetéses egységek konglomerátuma, akkor a tőkepiaci ragadozó a megvétel követően felszámolja a veszteséges tevékenységet, és pénzzé teszi a nyereséges részeket (amivel gyakran álláshelyek ezrei szűnhetnek meg). Az akvizíció lehet baráti is. Ez esetben a célba vett vállalat részvényesei az árfolyam várható növekedése reményében nem bánják a fúziót, hiszen részvényhányaduk arányában az árfolyamnövekményből profitálni fognak, a vállalkozás menedzsmentje pedig garanciákat kap arra, hogy az új szervezeten belül is lesz munkája.



Nem ritka viszont az ellenséges felvásárlás sem. Az ellenséges szándékkal szemben a cég igazgatótanácsa védekezni próbál. A védekezés egyik eszközeként kilátásba helyezhetik az osztalék megemelését. Az ugyanis rendes körülmények között egy időre feljebb hajtja az árfolyamot, és így ösztönöz a vállalat részvényeinek megtartására. A nagyobb árfolyam egyben megdrágítja a piaci ragadozó tervét, hiszen az elégséges számú részvény piaci felvásárlására a támadónak több tőkét kell szánnia, s annyi pénze talán már nincs, a drágább vétel pedig eleve értelmetlenné teheti az egész akciót.

A **pénzügyi intézmények koncentrációja** szintén összefüggésbe hozható a globális verseny élénkülésével, sőt nagy szerepet játszik az egyéb közvetítők részéről megnyilvánuló konkurencia is. Ami a bankok hagyományos tevékenysége (megtakarítások eljuttatása hitelfelvevőkhöz, átutalások teljesítése, befektetési javaslatok értékelése), arra a pénzügyi vállalatok is mind inkább képesek. Az olyan nagyméretű ipari csoportok, mint a General Electric vagy egy nagy autógyár a maguk belső finanszírozási igényein túlnyúlóan is hajlamosak pénzügyi divíziót, bankszerű üzletágot kifejleszteni, mintegy a hagyományos bankok helyébe lépve. Az internetes pénzpiaci kereskedés is elvesz piaci részesedést a bankoktól. A pénzintézetek koncentrációját ezért gyakran az új szereplőkkel szembeni védekezés motiválja.

Nem-tőzsdei magáncéget is célba vehet egy külső befektetői csoport, de a zárt tulajdonforma megnehezíti pl. a megszerzendő cég egy részének azonnali értékesítését, amit a likvid tőzsde sokkal jobban képes szavatolni. A jelentős magyar vállalatok, biztosítók és bankok máris keresik a stratégiai szövetségek, felvásárlások, esetleg fúziók lehetőségét a szomszédos országokban, részben valóban üzletpolitikai okokból, de bizonyára azért is, hogy elkerüljék a mások általi felvásárlás sorsát.

A határokon átnyúló fúziók mindig felvetik az érintett kormányzatok viselkedésének kérdését. A nemzeti hatóságok megnehezíthetik a tőkepiaci indíttatású koncentráció létrejöttét, bár egyre kevesebb eszköz marad a birtokukban, az OECD-ben, a WTO-ban elfogadott közös szabályok értelmében. Fontos állami befolyást enged meg a versenyszabályzás, hiszen az összeolvadás felidézheti a piackorlátozó túlerő veszélyét, amely ellen az állami intézmények joggal léphetnek fel. Gyakran eleve állami tulajdonhányadról is szó van az ún. stratégiai vállalatok esetében, ami természetes módon nyújt legális beleszólást az állam számára. A nagyhatalmú cégekkel szemben egyre kiszolgáltatottabbá váló ügyfelek érdekeit védik az államok a fogyasztóvédelmi szabályozással.

A pénzügyi piacok fellendülését, sőt fellazulását igen nagy mértékben tette lehetővé az értékpapírosítási folyamat általánossá válása, főleg az észak-amerikai jelzálogpiacokon, ami meghatározó veszteségelkerülő technikává vált. Konjunkturális viszonyok között az ingatlanárak növekedése az értékpapírosítás révén megteremtette az egyre kockázatosabb hitelek kihelyezését is, hiszen a visszafizetésre nem az adós jövedelme, hanem az ingatlan árának növekedése volt a garancia. A deregulációs folyamatok biztosította likviditásbőség időszakában ez azt jelentette, hogy olyan csoportok is hitelhez jutottak, amelyek korábban – hitelképtelenségük okán – aligha. A nem elsőrangú, nagy kockázatú hitelfelvevőket (klasszikus értelemben a hitelképtelen hitelt igénylőket) általában két csoportba sorolhatjuk. Alt-A és subprime. Az Alt-A kategóriában a kockázat abból ered, hogy a hiteleket nagyon alacsony dokumentáció mellett vették fel. Például hiányzott a jövedelemigazolás vagy annak deklarációja, hogy van-e más jelzálogjog az ingatlanon. A subprime kategóriában a kockázatot a korábbi hitelek törlesztésével kapcsolatos problémák vagy egy korábbi hitel bedőlése okozta.

A hitelezők a kockázatot kétféle módon kezelték. Egyrészt a jelzálog feltételei révén védték magukat, másrészt pedig az értékpapírosítás révén. Ezek közül a legfontosabb, hogy a subprime jelzáloghiteltek az első 2-3 évben fix kamatozásúak voltak, általában alacsony induló kamatokkal. Ennek az időszaknak a lejáratát után a hitelfelvevőknek a piaci árat kellett fizetnie, ami akár 3-5 százalékkal is magasabb kamatot jelenthetett.

Az első időszak lejáratát után lehetőség volt a hitel refinanszírozására, az ingatlan értéknövekedésétől függően, az ingatlan értéknövekedésének fedezete mellett. Ez a módszer egyfajta opciót jelentett a hitelezőknek, hogy bármikor kiszálljanak a finanszírozásból, amennyiben nem látják biztosított-nak az ingatlanárak további növekedését. A subprime hitelek kibocsátói számára a finanszírozás fő formája az értékpapírosítás, amelyet vagy az amerikai kormányzat által szponzorált intézmények, vagy erre specializálódott hitelintézetek végeztek. Az értékpapírosítás során a hosszú lejáratú hitelekkel álló homogén, „befagyott” portfóliót rövid lejáratú értékpapírokká alakítják át, és ezt mint kötvényt értékesítik. A kötvényeket utána vagy a befektetőknek adják tovább, vagy olyan cégeknek, amelyek a kötvények átalakítására és hitelderivatívák kibocsátására szakosodtak. Az átalakítás során ezek a cégek a subprime hiteleket a várható veszteségarány és a hitelszerződésből származó pénzáramlás sorrendje alapján három ügyletrész-sorozatba csomagolják át: magas minőségű, közepes minőségű és minősítéssel nem rendelkező tőkerész.

A következő lépésben ezeket a papírokat összecsomagolták más típusú, jobb vagy rosszabb minőségű papírokkal, és így jöttek létre az úgynevezett fedezett adóssággkötvények. Az új termékekre biztosítást kötöttek és/vagy hitelminősítő intézetekkel beminősítették őket, ami lehetővé tette a velük való kereskedést. 2006-ban a subprime hitelek 80 százalékát értékpapírosították ilyen módon. E veszteséget elsimító, egyébként likviditásbőséget és hozamvadászatot generáló folyamatnak a következménye, hogy jelentősen megnőtt a kockázatos hitelek aránya az amerikai gazdaságban. A komplex pénzügyi innovációk és a pénzpiacok globalizálódottsága révén pedig ezeket a kockázatokat szétterítették a világ pénzpiacain. Jutott belőlük bőségesen az Európai Unió területére is.

A rendszer működése két dologtól függött. Egyrészt az ingatlanárak folyamatos emelkedésétől, ami biztosította a hitelek refinanszírozását és ennek révén a tömeges csőd elkerülését. Másrészt az új származtatott termékek iránti kereslettől, azaz a piaci likviditás fennmaradásától. Amennyiben ezek a feltételek megkérdőjeleződtek a nagy tőkeáttétellel jellemzett piacokon, úgy magas veszteségek alakultak ki. Ez 2007-ben következett be.

A több mint egy évtizeden át tartó gyors ingatlanár-emelkedés magával húzta a kínálatot is, és hatalmas építkezési láz tört ki. Később viszont az ingatlanárak csökkenése bekövetkeztével a subprime hiteleket nem újították meg, és ez jelentős törlesztőrészlet-emelkedést okozott. Hasonló jelentőséggel bírt az is, hogy az alacsony önrésszel megvásárolt ingatlanok esetében könnyen létrejöhetett az a helyzet, hogy nagyobb volt a tartozás, mint az ingatlan piaci értéke, és ezért a tulajdonosoknak inkább megérte otthagyni a házat, mint tovább fizetni a törlesztőrészleteket. A végeredmény a hitelek tömeges bedőlése lett, ami a bankrendszer megingásához vezetett.

A folyamat lényegét hangsúlyozva: az egyre kisebb mértékű szabályozás és a felszínes ellenőrzés lehetővé tett egy laza hitelezési gyakorlatot, aminek következtében hitelezési veszteségek keletkeztek. Az értékpapírosítás, az adósságfedezetű kötelezettségek voltak alapvetően hivatottak a veszteség számviteli kimutatását elkerülni. A veszteségelkerülő technika alkalmazása rövid távon segített

a problémák láthatatlanná tételében, ám egy idő után a problémák már nyilvánvalóak voltak, és a pénzpiacok összeomlásához vezettek<sup>62</sup>.

### 3.2. NEMZETKÖZI PÉNZÜGYI SZERVEZETEK

#### 3.2.1. A NEMZETKÖZI VALUTAALAP (IMF) ÉS A VILÁGBANK-CSOPORT

A piactudásra való visszatérés folyamatának fontos részét alkotta hazánk esetében is a nemzetközi kereskedelmi, szakmai és pénzügyi szervezetekbe való belépés. Mind az állampénzügyek, mind pedig a pénzügyi igazgatás szempontjából a rendszerváltozás kezdetén alapvető fontosságú volt az ún. Bretton Woods-i intézmények (az IMF és a Világbank-csoport) hazánkkal kapcsolatos álláspontja.. Ez az intézményrendszer 1944-től fejlődött ki, és bár jelentősen átalakult az évtizedek során, komoly befolyást gyakorol a pénzfolyamatokra, az országok közötti pénzügyi és gazdaságpolitikai együttműködésre, valamint pénzügyi statisztikai és elemzési gyakorlatra.

Az IMF a nemzetközi monetáris rendszer zavartalan működése érdekében felügyeletet gyakorol a tagországok árfolyam-politikája felett. Ennek keretében az IMF szakértői a tagországokkal rendszeres időközönként gazdaságpolitikai (az IMF Alapokmányának IV. cikke szerinti) konzultációt folytatnak. A konzultációk során szerzett gazdasági és pénzügyi információk alapján az IMF minősíti a tagországok gazdasági fejlődését és gazdaságpolitikáját, a magántőkepiac számára is fontos jelzésként szolgáló bizonyítványt állít ki az érintett országról, és ajánlásokat fogalmaz meg a tagország részére. Az árfolyam-stabilitás elősegítése mellett az IMF átmeneti pénzügyi segítséget nyújt a fizetési mérleg problémákkal küzdő tagországainak, valamint a szakértői segítségnyújtás során szakmai támogatást, tanácsokat ad tagországainak gazdaságpolitikájuk hatékonyságának javítása céljából.

Magyarország az IMF 1945-ös megalakítását követően a Szovjetunió nyomása és a kommunista párt ellenállása miatt nem léphetett be a szervezetbe, majd csak az 1970-es évek külső eladósodásának kényszere alatt, a politikai viszonyok lassú módosulása következtében kerülhetett sor 1982-ben a belépésre. Onnantól másfél évtized alatt mintegy 2,2 milliárd SDR hitelt vett igénybe a Kormány, különféle részletekben és formákban (készenléti megállapodás, kompenzációs megállapodás, kiterjesztett megállapodás). 1990 körül kritikus fontosságú lett az IMF forrás, hiszen a rendszerváltozás súlyosan eladósodott állapotban érte az országot, az MNB nemzetközi tartalékai lényegében kimerültek. Később a privatizációs bevételek és egyéb tőkepiaci források megjelenésével az IMF közvetlen finanszírozó jelentősége mérséklődött. A 2008-ra kiéleződő finanszírozási válságban – amint láttuk korábban – ismét az IMF-hez volt kénytelen fordulni az ország pénzügyi vezetése készenléti hitel felvétele ügyében.

Az IMF – mint térségünk számos országában megtapasztalható – a válság akut szakasza után is aktív partner marad a külső finanszírozásunkban. Magyarország az ezredfordulón, majd a 2002–2010 közötti eladósodási periódust követően, 2013-ban jelentősen leszűkítette a kapcsolatait az IMF-fel. A hiteleit Magyarország visszafizette, gazdaságpolitikai tanácsait nem kérte.

62 Bővebben: Lentner Csaba (szerk.): Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi fogyasztóvédelem. NKTK, 2013. I. fejezet 3.3. alfejezet

Az IMF általi hitelnyújtás gazdaságpolitikai feltételei egyfelől arra irányulnak, hogy az IMF visszakapja a folyósított forrásait, másfelől pedig arra, hogy a hitelfelvevő tagország nemzetközileg versenyképesebbé váljon. Az IMF gazdaságpolitikai ajánlásai azonban gyakran ütköznek azzal, amit a hitelért hozzá forduló ország kormánya helyesnek, ésszerűnek és megvalósíthatónak tart. A véleményütközések és szakmapolitikai viták igen gyakoriak. Az IMF folyósított vagy rendelkezésre tartott forrásai akkor hasznosulhatnak a legjobban, ha a hitelnyújtás kondíciói harmonizálnak a kormány gazdaságpolitikai törekvéseivel, vagyis nincsen szó a külső ajánlások kritikátlan elfogadásáról (amit utólag vonakodó és rossz hatékonyságú végrehajtás követne). Sajnos mind hazánk, mind számos latin-amerikai, afrikai, délkelet-ázsiai ország esetében nehéz mondani jó példát, amely a hitelt igénybe vevő ország gazdaságára és társadalmára hosszú távon is egyértelműen jó hatást gyakorolt volna.

A **Világbank** fejlesztési intézményként funkcionáló multilaterális pénzügyi intézmény, amely a nemzetközi hitelpiacokon aktív hitelfelvevő, kötvénykibocsátó és hitelközvetítő szerepet is játszik. A Világbank elnevezést az IBRD,<sup>63</sup> valamint az IDA<sup>64</sup> együttes megjelölésére használják. E két szervezet alacsony kamatú és kamatmentes hiteleket, valamint segélyeket nyújt a fejlődő országoknak a szegénység csökkentése, a szociális szolgáltatások biztosítása, a környezetvédelem, az életszínvonal emelését biztosító gazdasági növekedés és a beruházás-ösztönzés elősegítése érdekében. A Világbank tagja lehet az IMF valamennyi tagja, ha elfogadja a Világbank Alapokmányában foglaltakat, és lejegyzí az előírt részvényeket. Magyarország 1982-ben vált a Világbank tagjává. A Világbank és Magyarország között 1983-ban jött létre az első kölcsönszerződés. Azóta több mint 40 kölcsön-megállapodás jött létre, mintegy 3,6 milliárd dollár értékben, és e pénz nagyobb részét le is hívták a magyarországi hitelfelvevők, amelyből különösen a magyar pénzügyi szektor szerkezetének javításához, a nyugdíjreform elősegítéséhez és a felsőoktatás fejlesztéséhez folyósított kölcsönök a legjelentősebbek.

### 3.2.2. A VILÁGKERESKEDELMI SZERVEZET (WTO)

A pénzügyi folyamatok mai nagyfokú, világméretű nyitottsága idején a nemzeti szabályok esetleges lényegi eltéréseinek költség- és üzleti kockázatokat növelő hatása eredményeként mára a Föld csaknem valamennyi országa tagjává lett az IMF-nek, növekszik a **WTO**<sup>65</sup> tagsága, a fejlett országok jegybankjai hosszú évtizedek óta tagok a bázeli székhelyű BIS-ben<sup>66</sup>.

E szervezetek tagjaik számára ajánlásokat, sőt kötelező érvényű normákat dolgoznak ki, érvényesülésüket az szavatolja, hogy a tagországok átveszik azokat hazai jogrendjükbe, joggyakorlatukba, szabályozási kultúrájukba. Így pl. a BIS kebelén belül évtizedek óta működő bankfelügyeleti bizottságnak a bankok minimálisan elvárható tőke-ellátottságára vonatkozó ajánlásai beépültek a magyar pénzügyi törvénybe és a PSZÁF felügyeleti gyakorlatába is.

63 International Bank for Reconstruction and Development (Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank)

64 International Development Association (Nemzetközi Fejlesztési Társulás)

65 World Trade Organisation

66 Bank for International Settlements (Nemzetközi Elszámolások Bankja)

### 3.2.3. AZ EURÓPAI BERUHÁZÁSI BANK ÉS AZ EURÓPAI FEJLESZTÉSI ÉS ÚJJÁÉPÍTÉSI BANK

A Bretton Woods-i intézményrendszer mintájára idővel további nemzetközi pénzintézetek jöttek létre. Számunkra ma különösen lényeges az **Európai Beruházási Bank (EIB)**,<sup>67</sup> mint az Európai Unió fejlesztési bankja, amely elsősorban az Európai Unión belüli kiegyensúlyozott fejlődést célzó hosszú lejáratú hitelek és garanciák nyújtását tekinti céljának. E cél megvalósítása érdekében olyan jellegű fejlesztési terveket finanszíroz a gazdaság bármely területén, amelyek elősegítik a kevésbé fejlett régiók felzárkózását, vállalatok átalakítását, modernizálását, új vállalatok létesítését, több ország közös fejlesztési tevékenységét. Az EIB hitelnyújtása elsősorban az infrastruktúra, az energi-ai par és a közlekedés területén dinamikus.

Az **Európai Fejlesztési és Újjáépítési Bank (EBRD)**<sup>68</sup> 1990 áprilisában alakult meg, és 1991-ben kezdte meg működését Londonban. Az EBRD tevékenységi köre a következő:

- a magánszektor fejlesztéséhez és a piacgazdaságra való átmenethez szükséges intézményi és fizikai infrastruktúra kialakítása,
- a privatizáció támogatása,
- a pénzügyi szektor reformja (beleértve a már meglévő bankokat, valamint új pénzügyi közvetítők létrehozását és a tőkepiac fejlesztését),
- a versenyképes magánszektor megteremtése (kis- és középvállalatok feltőkésítése),
- iparvállalatok szerkezeti átalakítása,
- környezetvédelem, környezeti rehabilitáció.

Hitelnyújtásának alapelvei között szerepel, hogy a piacgazdaságra való sikeres gazdasági átmenet („tranzíció”) kritikus pontja a magánszektor fejlesztése, ezért alapokmánya kimondja, hogy országonként a kölcsönnyújtás legalább 60%-ának – hosszabb idő átlagában – a magánszektorba kell irányulnia. A kedvezményezett országok gazdasági helyzetének elemzése és az elemzés alapján készült tanulmány közzététele is az EBRD tevékenységéhez tartozik. Bár az EBRD értékeléseit széles körben ismerik, minősítésének nincs olyan közvetlen piaci következménye, mint az IMF ország-veleményének.

### 3.3. A PÉNZÜGYI ÉS KÖLTSÉGVETÉSI IGAZGATÁS EURÓPAI ÖSSZEFÜGGÉSEI

Az Európai Uniónak saját közös **költségvetése** van: kiadásairól és az azokat fedezni hivatott bevételeiről saját belső döntéshozatali rendjében határoz, így elkülönül a tagállamok nemzeti költségvetésétől. A közös költségvetés tartalma jól tükrözi, hogy az Európai Unió milyen területeken tölt be gazdasági-társadalmi szerepet az integráció fejlődésében, míg formája a költségvetés elkészítése, végrehajtása, ellenőrzési rendje az Európai Unió politikai és jogi jellegzetességeit tükrözi vissza. A közös költségvetésből kiderül, hogy az Európai Unió mennyivel több, mint közös piac, mennyivel több, mint az áruk, a szolgáltatások és a termelési tényezők szabad mozgásának intézményi kerete. Az is látható, hogy miképp valósul meg az „államok feletti állam” összjavakat biztosító és jövedelem-átcsoportosító funkciója.

<sup>67</sup> European Investment Bank

<sup>68</sup> European Bank for Reconstruction and Development

Az európai uniós csatlakozással Magyarország számára is kötelező befizetni az ún. saját forrásokat – ami az Európai Unió költségvetése szempontjából jelent „saját” forrást –, és joga van a közösségi politikákhoz tartozó pénzeszközökből részesedni.

A tagországok számára nincs kötelező átveendő költségvetési rendszer, struktúra, eljárási rend; a nemzeti szuverenitás keretében marad a belső tagországi költségvetési rend, a tervezési–elszámolási rendszer. Bizonyos költségvetési tervezési, pénzügyi lebonyolítási, ellenőrzési, beszámolási feltételeknek azonban minden tagállam köteles megfelelni ahhoz, hogy az uniós befizetési kötelezettségeket teljesíteni lehessen, és az ország hozzájusson az európai uniós forrásokhoz. Gyakorlatilag ez jelenti a költségvetések európai uniós harmonizációját.

2004 májusa előtt Magyarország és az Európai Unió közötti költségvetési kapcsolatok az **előcsatlakozási alapokra** korlátozódtak. Az előcsatlakozási alapok a kelet-európai politikai változások során a demokrácia és a piacgazdaság kibontakozását szolgálták, valamint az Európai Unióhoz csatlakozni kívánó országok számára nyújtottak pénzügyi segítséget. A PHARE<sup>69</sup> intézményfejlesztési támogatási program mellé a csatlakozás strukturális céljait segítő ISPA,<sup>70</sup> és a csatlakozás mezőgazdasági–vidékfejlesztési céljait támogató SAPARD<sup>71</sup> program (és pénzalap) létrehozását javasolta 2000-től.

Az előcsatlakozási alapok országonként való elosztásának kritériumait az egyes alapokra vonatkozó szabályozások tartalmazzák, így a PHARE esetében az ország népességét, az egy főre eső GDP-t, a felvevő kapacitást vették figyelembe a pénzeszközök odaítélésénél. Az ISPA alap szabályozása ugyancsak a népesség száma és az egy főre jutó GDP adatokból indult ki, amikor az egyes országokra jutó összeget meghatározta. De fontos tényező volt az is, hogy az adott ország előtt milyen felzárkózási teendők álltak a csatlakozásig a közlekedés és a környezetvédelem terén. A SAPARD alap a céljának megfelelően elsősorban a csatlakozni kívánó ország mezőgazdasági termelő népességéből, a mezőgazdasági területeiből indult ki, figyelembe véve az egy főre jutó GDP-t, a különleges területi jellemzőket. Mindhárom alap gyakorlati feltételeire jellemző volt az, hogy fejlesztéseket finanszírozott, az Európai Unióval közösen készített dokumentumokban (Csatlakozási Partnerség, Országjelentés, Előzetes Nemzeti Fejlesztési Terv) elfogadott harmonizációs problémák megoldását szolgálva. Magyarországnak a központi költségvetés terhére az Európai Unió támogatási időszakához igazodva kellett biztosítania az előcsatlakozási alapokhoz szükséges és kormányzati kötelezettségvállalással lefedett finanszírozási eszközöket: az ISPA közlekedési, környezetvédelmi projektekhez kapcsolódó átlagosan 25 százaléknyi magyar közpénzt, a SAPARD programhoz szükséges hasonló nagyságrendű vidékfejlesztési forrást, a PHARE intézményfejlesztési és beruházási projekteinek magyar költségvetési támogatását. Bár az előcsatlakozási alapok révén nemzetgazdasági értelemben nem túl jelentős források jutottak a jelölt országokba (a GDP fél százalékát sem érték el), de hozzájárultak a pályázati kultúra kialakulásához, az uniós források befogadásának és ellenőrzési rendszerének kifejlődéséhez. Magyarország az Európai Unióhoz történő 2004. évi csatlakozását

---

69 Pologne, Hongrie Aide a la Reconstruction économique (Lengyelország, Magyarország segítségnyújtás a gazdasági szerkezetátalakításhoz)

70 Instrument for Structural Policies for Pre-Accession (az infrastrukturális és környezetvédelmi beruházások támogatására szolgáló előcsatlakozási alap)

71 Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development (a mezőgazdasági és vidékfejlesztési felzárkózás támogatására szolgáló előcsatlakozási alap)

követően elvesztette a jogosultságát az előcsatlakozási alapokra, azonban ugyanezen kereten belül részt kaphatott a mezőgazdasági politikára, a strukturális politikákra, a belső politikákra és az adminisztratív kiadásokra rendelkezésre álló európai uniós alapokból.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás a költségvetési kapcsolatokban azt jelentette, hogy azonnal teljesítenünk kellett a közös költségvetéshez való hozzájárulást. A közös költségvetéshez való hozzájárulások és az európai uniós források fogadása érdekében intézményeket kellett kiépíteni (végrehajtó ügynökségek, kifizető hatóságok), és statisztikai követelményeket kellett teljesítenünk. A tagországi államháztartások helyzetének összevethetősége érdekében a már említett ESA egyenleg szerinti számbavételt kellett kialakítani – a folyamatot az EUROSTAT<sup>72</sup> irányítja. Fontos feladat volt a pénzügyi ellenőrzés Európai Unió szerinti szervezeti rendjének létrehozása is.

Az Európai Unió közös költségvetésébe történő befizetések pontos nagyságát a tagállam állapítja meg, hiszen a befizetendő összeget a tagállami hatóságok tudják nyilvántartani, számba venni. Így a tagállami hatóságok kezelik a vámok és a mezőgazdasági illetékek vonatkozó beszedett összegeit is. Ugyancsak a tagállam kalkulálja az áfa alapú és a GNI<sup>73</sup> alapú befizetéseket, és a tagállam kötelezettsége az is, hogy az Európai Unió Bizottsága által is jóváhagyott megállapított összeg a nemzeti kincstárnál (vagy más kinevezett szervezetenél) az Európai Unió számára megnyitott számlán megjelenjen. Az Európai Unió költségvetésébe történő befizetnivalókkal kapcsolatosan az a sajátos eljárás valósul meg, hogy a beszedés a tagállamban, a tagállam közigazgatási apparátusa közreműködésével, a tagállam saját törvénykezése szerint (nemzeti szabályozás alapján) történik, amit a tagállam a közösségi szabályozás követelményeinek megfelelően alakít ki. A nemzeti kincstárnál nyilvántartott európai uniós számlákkal kapcsolatosan az Európai Unió Bizottsága rendelkezik arról, hogy a pénzek hova, milyen célra és milyen jogcímen kerüljenek tovább. A számlák nem kamatoznak. Miután a források beszedése, kezelése országos szinten valósul meg, az Európai Unió Bizottságának jogában áll helyszíni ellenőrzésen vizsgálni (felülbírálni) a tagállami hatóságok megállapításait. Így kérheti a nemzeti ellenőrzésbe való bevonását is, illetve kiegészítő ellenőrzések elvégzését.

A tagság következtében ugyanakkor a magyar gazdaság szereplői hozzájuthatnak az Európai Unió különféle pénzügyi alapjaihoz, a megfelelő feltételek teljesülése esetén. Hazánk szempontjából az Európai Unió számos alapja közül különösen fontosak a következő pénzügyi alapok: a környezetvédelmi és infrastrukturális beruházások támogatója, a **Kohéziós Alap**, az Új Széchenyi Tervbe befogadott pályázatok és a közösségi kezdeményezések potenciális támogatójaként pedig a **Strukturális Alapok**. A Kohéziós Alapból azok a tagállamok részesülhetnek, ahol a GDP 1 főre eső mértéke nem éri el a közösségi átlag 90%-át. Ez a feltétel az új tagországok mindegyikére teljesül. Egy-egy projekt támogatásának mértéke a kiadások 80–85%-a. Magyarország a 2004-től 2006-ig terjedő időszakban évi mintegy 330 millió eurót kapott az infrastrukturális és környezetvédelmi beruházások támogatására. Az Európai Unió éves költségvetésének kb. egyharmada a Strukturális Alapokba kerül, ezek az Európai Unió regionális politikája megvalósításának eszközei, amelynek fő célja az, hogy az európai régiók közötti gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségek mérséklődjenek. Strukturális Alapok elnevezés alatt négy alap értendő:

72 Az Európai Unió statisztikai szolgálata

73 Gross National Income (bruttó nemzeti jövedelem)

- **Európai Regionális Fejlesztési Alap**, amely főként a versenyképességet növelő, munkahelyteremtő beruházásokat, a kutatásfejlesztést, az információs társadalom terjedését, valamint határokon átnyúló együttműködéseket támogat.
- **Európai Szociális Alap**, amely a foglalkoztatás és képzés területére irányul.
- **Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap**,<sup>74</sup> amely a mezőgazdasági és vidékfejlesztéssel kapcsolatos támogatások mellett a turizmusfejlesztésre koncentrálnak.
- **Európai Halászati Alap**,<sup>75</sup> amely a halászatból élő területeken kíván segíteni.

A Kohéziós Alapból és a Strukturális Alapokból a tagállamok támogatást fejlesztési tervek és programok keretében igényelhetnek. Emellett az Európai Unió létrehozott négy különleges programot, az ún. **Közösségi Kezdeményezéseket**, tekintettel az Európai Unió egészét érintő problémákra. Ezek a következők:

- Az **Interreg** a határokon átnyúló, nemzetek közötti, valamint interregionális együttműködéseket serkenti. A Szomszédsági Program keretében lehetőség nyílik a hazánkkal határos országokkal együttműködve környezet-, természet- és árvízvédelmet érintő feladatok közös kezelésére.
- Az **Equal** célja a munkaerőpiacon kialakult egyenlőtlenségek mérséklése.
- A **Leader** program célja a vidéki térségek fejlesztése a helyi döntéshozási szintek bevonásával. A programban a partnerség elve igen fontos.
- Az **Urban** a válságban lévő városok és városias területek fenntartható fejlődését igyekszik elősegíteni.

### Uniós tagságunk hatása a költségvetés szerkezetére és egyenlegére

Az átláthatóság (transzparencia) érdekében az Európai Unióból érkező forrásokat keresztül kell áramoltatni a magyar költségvetésben: a központi költségvetés bevételi és kiadási oldalán egyaránt szerepeltetni kell azokat. Pénzügy-technikailag az alapokból érkező források előlegként jelennek meg a nemzeti költségvetésben, amellyel utólag kell elszámolnia. Ez az eljárási rend lényegében nincs hatással az államháztartás egyensúlyi pozíciójára, viszont csak ilyen módon oldható meg a bármely más költségvetési előirányzattal való azonos elbánás.

A magyar Kormány felelős minden egyes euró rendeltetésszerű felhasználásáért, és csak akkor tud megfelelni az európai uniós elvárásoknak, ha tud a beérkező pénzekről, illetve ha a már ma is működő jogszabályok által biztosított ellenőrzési rendszerek is megszűrik az uniós forrásokat, éppúgy, mint a nemzeti költségvetési pénzeket. Ezzel szemben azonban csupán a befizetési kötelezettséget vizsgálva, az Európai Unió közös költségvetésébe történő befizetési kötelezettségből eredően a tagság a központi költségvetésre nézve egyenlegrontó hatású.

A csatlakozás után a vámunió miatt a harmadik országokból származó vámok beszédéséből származó összeg nem jelenik meg a tagállami költségvetésben, a központi költségvetés bevétele ennyivel kisebb. Ugyanakkor maga a vámbeszédés tagállami feladat, az országos hatóságok kötelezettsége az ezzel kapcsolatos nyilvántartás, a számbavétel és a jelentési kötelezettség is. E feladat ellátása érdekében a vámbevétel 25%-át visszatarthatja a tagállam a behajtás költségeként, ez az összeg a tagállami költségvetés egyéb bevételeit növeli. Tulajdonképpen ezzel az intézkedéssel ösztönzi az

74 2007. január 1-jével kikerült a Strukturális Alapokból

75 2007. január 1-jével kikerült a Strukturális Alapokból



Unió a tagállamot arra, hogy beszedjen egy olyan pénzösszeget, amely nem a saját nemzeti költségvetésének bevételeit szolgálja.

Nyilvánvaló, hogy igazgatásunk korszerűsödése szoros összefüggésben áll az európai integráció alakulásával. E szoros kapocs egyértelműen kimutatható az Európai Unió tagállamainak pénzügyi és költségvetési igazgatásában. Mindezzel kapcsolatban, a teljesség igénye nélkül, leginkább a következő tényezők érdemesek említésre:

Hazánknak az Európai Unióhoz történt csatlakozásával a **szubszidiaritás elve** új dimenziókat kapott. A Római Szerződés mondja ki alapvető elvi jelentőséggel, hogy: „Mindazokon a területen, amelyek nem képeznek kizárólagos közösségi kompetenciát, az Európai Közösség a szubszidiaritás elvével összhangban akkor tesz intézkedéseket, ha a szükséges intézkedés céljai a Tagállamok részéről nem valósíthatók meg megfelelő módon, és ezáltal – akár a méretgazdaságossági tényezőket, akár a szükséges intézkedés hatásait alapul véve – a célok a Közösség részéről jobban megvalósíthatók. A Közösség intézkedései nem léphetik túl a Római Szerződésben meghatározott célok elérése által indokolt mértéket.” Másrészt pedig az is bizonyos, hogy a szubszidiaritás elvével nem ellenkező esetekben a közösségi jogszabályok jelentős részének végrehajtása során Brüsszel a tagállami jogalkalmazó gépezetet (közigazgatási és igazságszolgáltatási szerveket) használja. A pénzügyi jogalkotás és jogalkalmazás ilyen elválása a pénzügyi és költségvetési igazgatás körében számos ponton érezteti a hatását, gondoljunk csak pl. a tagállami vámhatóságok szerepére vagy a Brüsszel és a tagállamok közötti kétirányú költségvetési kapcsolatok jogi-igazgatási velejáróira.

Az Európai Unió belüli viszonylatokban rendkívül markáns pénzügyi igazgatási területet jelent a támogatáspolitiká, a pénzügyi támogatások igazgatásának lebonyolítása. Az Európai Unió költségvetésének mintegy háromnegyedét teszik ki a közvetlenül vagy közvetve pénzügyi támogatást célzó kiadási tételek (pl. agrártámogatások, strukturális műveletek). Vaskos köteteket tölt meg az e pénzügyi területet szabályozó közösségi joganyag is, ami nyilvánvalóan a tagállamok pénzügyi és költségvetési igazgatásának szervezetrendszerét is próbatétel elé állítja. Az európai uniós támogatáspolitiká, illetve az ehhez tartozó jogi szabályozás másik dimenzióját képezi, hogy az Európai Unió a tagállamokon belüli pénzügyi támogatási konstrukciókat is szigorúan figyeli, és a brüsszeli jogi rendelkezésekkel ellentétes gyakorlatot azonnali intézkedésekkel követi. E kérdéskörhöz szorosan kapcsolódik az OLAF<sup>76</sup> (Európai Csalásellenes Hivatal) tevékenysége. Az OLAF tevékenysége minden olyan jogalanyra kiterjed, akik az Európai Unió költségvetéséből támogatásban részesülnek, ennek felhasználásában közreműködnek, vagy az Európai Unió költségvetéséhez való hozzájárulás teljesítésében vesznek részt. E körben az OLAF bármely magyarországi természetes és jogi személyt (állami szervek, önkormányzati szervek, területfejlesztési szervek, magánvállalkozások stb.) vizsgálat alá vonhat.

Az Európai Unió belül különös hangsúlyt kap a tagállami pénzügyi és költségvetési igazgatási-hatósági szervek egymás közötti, szükséghez képest rendszeres és folyamatos együttműködése.

A Brüsszel által megkövetelt kapcsolattartás (pl. elsősorban a forgalmi típusú adók vonatkozásában az adóhatósági működés terén) az ún. kapcsolattartásra kijelölt közigazgatási szervek közbejöttével valósul meg. Ilyen működik a NAV központi szervezetében, valamint a MNB keretében. A

76 Office de Lutte Anti-Fraude

2007–2009-es nemzetközi pénzügyi válság óta a pénz- és tőkepiacok felügyeletét ellátó nemzeti hatóságok mind szorosabb együttműködést fejtenek ki. Hazánk európai uniós csatlakozása pedig különösen fontossá teszi, hogy a pénzügyek világában is a folyamatok ellenőrzése, szabályozása, a viták jogorvoslása Európa-szerte azonos vagy kompatibilis legyen. A közösségi vívmányok (Acquis Communautaires) igen részletesen kiterjednek mindazokra a témakörökre, amelyekkel az eddigiekben foglalkoztunk, teljes átvételük és alkalmazásuk korszakos változást hoz a pénzügyi és költségvetési igazgatás világában is. A nemzetközi szabályoknak a hazai jogrendbe való bekerülése olyan folyamat, amelyben a hazai tudományos kutatás, az állami intézmények közötti nemzetközi tapasztalatcsere, a vállalatok és bankok üzleti gyakorlatának egységesülése ugyanúgy szerephez jut, mint a jogi érvényű megállapodásoknak a mi saját jogrendünkbe való átültetése. Emellett az ország közvetlen anyagi érdeke is abba az irányba mutat, hogy a külső partnerek által kifogásolt szabályainkat – saját nemzeti érdekeink védelme mellett – mielőbb összhangba hozzuk a külvilágban szokásos normákkal.

### **3.4. UNORTODOX DIMENZIÓK MAGYARORSZÁG ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ, ILLETVE A NEMZETKÖZI PÉNZÜGYI INTÉZMÉNYEK KAPCSOLATÁBAN**

Magyarország a tervgazdasági rendszer összeomlásától a piacgazdaság intézményrendszerének megteremtésében látta a jövőjét. Ehhez működőtőke-beruházásokra, az államadósság kezeléséhez pénztőkére, továbbá új munkahelyekre volt szükség. A fejlett piacgazdaságok ezekkel a potenciális státuszokkal, képességekkel rendelkeztek. Magyarország nem. A megteremtésükhöz évtizedek szerves, fegyelmzett, belső erőforrások fejlesztését szorgalmazó gazdaságpolitikájára lett volna szükség.

Több mint két évtized elteltével a magyar gazdaság – kizárólagos módon, más lehetőség teljes hiányában – „igényelte” a külföldi beruházásokat, az időközben többszörösére emelkedett államadóssághoz államadósságához az idegen forrásokat. Tehát az 1990-es évek elején létrejött centrum, félperiféria viszony lényege megmaradt. Magyarország külső fundamentum vezérelte ország volt, illetve maradt, egészen az utóbbi évekig. Hozzáadott értéket, pénzügyi biztonságot csak a fejlett piacgazdaságokból érkező tőke segítségével tudott teremteni. Ez a módszerű gazdaságpolitika 2008 őszére gazdasági értelemben csődbe került, a neoliberais metódusú pénzpiacok válságával a magyar tőkeszerzés csatornáit is beszűkültek.

Időközben az Európai Unió is meggyengült. A 2000-ben megfogalmazott Lisszaboni Stratégia, miszerint 2010-re az EU kutatási és fejlesztési potenciálja révén a világ gazdaság legfejlettebb régiója lesz, 2004–2005-re már teljesíthetetlennek bizonyult. 2007 őszétől az angolszász piacok részének minősülő Egyesült Királyságot, 2008 őszétől pedig a kontinentális Európa egészét elérte a gazdasági válság. A maastrichti konvergencia kritériumokat az eurózóna tagállamainak többsége nem tudja teljesíteni, s már hetedik éve növekvő államadóssággal és költségvetési hiánnyal küzdenek, egyre csekélyebb sikerrel.

Kétségtelen, hogy Magyarország az 1980-as évek végétől nem kellő körültekintéssel és indokolatlan hirtelenséggel állt rá a neoliberais gazdaságpolitikára, amelynek alapfilozófiája Washingtoni Konszenzus néven vált ismertté. Jobbára ez az amerikai gyökerű gazdasági felfogás az államot rossz tulajdonosnak tekintette, tehát a privatizálás szükségességét vallotta. Az akkori felfogás szerint az állam csak minimális módon szabályozzon, ellenőrizzen, hiszen a piaci vállalatok képesek

a szabályozásra mikroszinten, ami kiteljesedve rendszerszintű szabályozottságot eredményez. Szabadon áramolhasson a tőke, a munkaerő, az áru és a szolgáltatás. A valuták árfolyama szabadon mozogjon, de tartsák be a költségvetési fegyelmet. Lényegében az Európai Unió maastrichti és koppenhágai gazdaság-(társadalom) filozófiája is a Washingtoni Konszenzus elvein alapszik. Egy csődbe ment tervgazdaság vagy egy mediterrán, vagyis nem északi, észak-atlanti kultúrájú és fejlettségű ország a vázolt neoliberais elvek betartására azonban nem képes. Ha ezt teszi, államháztartása csődbe megy, belső vállalatai versenyképtelenné válnak és megszűnnek, társadalma pedig elszegényedik, háztartásaik pénzügyi egyenlege megbomlik.

A csődbe ment tervgazdasági országok növekvő mértékű külföldi hitelekre voltak szorulva, ugyanakkor az összeomlott termelési bázisaik a termelés újraindításához külső működő tőkére szorultak. A költségvetési helyzetük meggyengült, amire újabb terhet rótt, hogy az import behozatali vámokat, ezáltal költségvetési bevételeiket, sőt, hazai iparuk és mezőgazdaságuk védelmét le kellett építeni.

A WTO, vagyis a Kereskedelmi Világszervezet (World Trade Organization) egy multilaterális kereskedelmi szervezet, melynek célja a nemzetközi kereskedelem liberalizációja az úgynevezett tarifás kereskedelmi akadályok (beviteli engedélyek) fokozatos leépítése, illetve megszüntetése révén. A WTO 1995. január 1-én jött létre az 1947-ben megkötött GATT (Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény) utódként. A létrehozásáról szóló egyezményt 1994. április 16-án Marakeshben írták alá. Tagja az Európai Unió is. A WTO célja az életszínvonal emelése, a jövedelmek és a kereskedelem folyamatos növekedése, továbbá a termelés és a kereskedelem bővülése oly módon, hogy a világ erőforrásainak felhasználása optimális legyen. Ezen célok elérése érdekében a Kereskedelmi Világszervezet a vámok és egyéb kereskedelmi akadályok jelentős mértékű leépítésén és a diszkriminatív elbánás felszámolásán munkálkodik. Magyarország, amely e világszervezet filozófiájának alárendelten működött, pénzügyi igazgatását e céloknak megfelelően alakította, lényegében a fejlett piacgazdaságokhoz történő integráció során jelentős eredményeket, de egyidejűleg jelentős hátrányokat is elszenvedett. Költségvetési bevételei leapadtak, pénzügyi instabilitása fokozódott, belső gazdasága jelentős mértékben leépült. A deficit, ennek kumulálódásaként pedig az adósság egyre nagyobb méreteket öltött, így az ország külső piaci szereplőkre való ráutaltsága tovább emelkedett. A korábban tárgyalt Világbank és Nemzetközi Valutaalap hiteleire való egyre nagyobb rászorultság ugyancsak a neoliberais piacgazdasági elvek érvényesülését hozta Magyarországon. Sőt, a nemzetközi pénzügyi szervezetek ugyancsak megkövetelték Magyarországtól a neoliberais gazdaságpolitika érvényesítését, az adott kölcsöneik fejében.

Magyarország pénzügyi integrációja így számos problémát mutatott. 2004 és 2012 között a vásárlóerő-paritáson számolt egy főre jutó GDP értéke 63 százalékról mindössze 67 százalékra emelkedett, noha, mint korábbi fejezet részben bemutattuk, lényegesen több forrás jutott Magyarországra az Európai Unióból, mint amennyit befizettünk. A velünk hasonló fejlettségű országok, mint például Románia az egy főre jutó GDP vonatkozásában 34 százalékról 50 százalékra, Lengyelország 51 százalékról 67 százalékra, vagyis a magyar adat többszörösére volt képes a teljesítményeit, felzárkózási eredményeit növelni. A nemzeti adottságainkhoz nem optimalizáló fiskális kormányzás gyengeségeit fokozta a magyar jegybank ugyancsak neoliberais piacgazdasági elveket érvényesítő monetáris politikájának kialakítása. 1995-re a Magyar Nemzeti Bankot kivonták a kezdő kis- és középvállalkozások refinanszírozásából, majd 2000-re az állampapír-piaci refinanszírozó szerepkörétől is megfosztották. Mind a hazai vállalkozói szektor, mind az államadósság megújításának lehetősége a piacinál olcsóbb, kiszámíthatóbb, hosszabb futamidejű források nélkül maradt.

A magyar kormány 2010-től érvényesülő gazdasági kormányzása az ország gazdasági adottságaihoz, történelmi múltjához igazodik, és a máig eredménytelen neoliberális elvekkel szakítva működik. Az Európai Unióval mint szövetségi partnerrel történő kötelezettségeink fenntartása mellett Magyarország külpiaci átpozícionálása Oroszország, Kína és az arab térség irányába megkezdődött. A köztelherviselés intézménye bevezetésre került. 2010 óta a nemzetközi vállalatok és bankok Magyarországon – anyagi erejükhöz igazodóan – adót fizetnek. Egyidejűleg a lakossági jövedelmek, a fizetőképes keresleti bázis bővítése érdekében a személyi jövedelemadó és a jobbára belföldi vállalkozásokat érintő (500 millió Ft nettó árbevételig) társasági nyereségadó jelentős mérsékléssel csökkent, egyidejűleg kiszélesedtek a szociálpolitikai kedvezmények. A fiskális kormányzás intézkedései következtében Magyarország pénzügyileg stabilizálódott. Kikerült az Európai Unió túlzottdeficit-eljárása alól 2013-ban, amelyben 2004, vagyis a belépése óta veszteget. Az államadóság emelkedése megállt. A kormány a lakossági jövedelmek megtartása érdekében, a hatósági árszabályozás intézményén keresztül jelentős közüzemidíj-mérséklést hajtott végre. Az unortodox fiskális intézkedések<sup>77</sup> mellé 2013 márciusától a Magyar Nemzeti Bank is becsatlakozott. A magyar monetáris politika szakított a korábbi bigott, kontinentális európai uniós gyakorlattal, miszerint a jegybank kizárólag az inflációellenes küzdelemre fókuszálja eszközeit. A jegybank a válságkezelésben sikeres országok jegybanki gyakorlatához igazodva (Fed, BoE) sikeres növekedési hitelprogramot indított. 2750 milliárd forintot bocsát a vállalkozások részére, hogy beruházásaikat fejlesszék, magas kockázatú devizahiteleiket forintra cseréeljék. A jegybanki alapkamat mérséklésével a hazai hitelpiac és államműködés finanszírozás lényegesen kisebb kamatokkal működik. A monetáris lazítás intézményével a Magyar Nemzeti Bank egy új monetáris politika alapjait rakta le.

A gazdaságpolitikai célok teljesülésében Magyarországon egyértelműen megerősödött a nemzeti érdekérvényesítés rendszere. A nemzeti érdeken túl lényeges arra is utalni, hogy az Európai Unió pénzügyi igazgatása a 2014–2020 közös költségvetési ciklusban kisebb elosztható források fölött diszponál. Az EU teljes költségvetése a 2007–2013 közötti 994 milliárd euróról 960 milliárdra mérséklődik, míg a Közös Agrárpolitika (CAP) felhasználási kerete (is) 421 milliárdról 373 milliárdra mérséklődik. Noha Magyarország, ha szerényen is, de képes a mezőgazdaságára jutó CAP-támogatását 10,4 milliárdról 12,3 milliárd euróra fokozni.

Az elkövetkező években a magyar pénzügyi igazgatásnak folyamatosan igazodni kell a megváltozó világgazdasági környezethez, de különösen az unortodox magyar közpénzügyi rendszer prioritásaihoz, szempontrendszeréhez.

---

77 Bővebben lásd: Lentner Csaba: Unortodox gazdasági kormányzás, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Vezető és Továbbképző Intézet, 2013. Elektronikus jegyzet

## SZAKIRODALOM JEGYZÉK

---

Lentner Csaba: Unortodox gazdasági kormányzás. Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Vezető és Továbbképző Intézet, 2013. E-learning tananyag. Elérhetősége: <https://probono.uni-nke.hu>

Lentner Csaba: Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi Fogyasztóvédelem. Nemzeti Közsolgálati és Tankönyvkiadó, 2013

Lentner Csaba: Közpénzügyek és Államháztartástan. Nemzeti Közsolgálati és Tankönyvkiadó, 2013

Lentner Csaba: A vállalkozás folytatása számviteli alapelvéről. Gazdaság és Jog, 2014. március, Vol. XXII. No. 3 pp. 3-8.



## RÖVIDÍTÉSEK

Rövidítés	Leírás	Rövidítés	Leírás
AB	Alkotmánybíróság	áfa	általános forgalmi adó
ÁHIR	államháztartási információs rendszer	Áht.	az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény
ÁKK Zrt.	Államadósság Kezelő Központ Zártkörűen Működő Részvénytársaság	Alaptörvény	Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
Art.	az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCIII. törvény	ÁSZ	Állami Számvevőszék
Ászr.	az államháztartás szervezetei beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 249/2000. (XII. 24.) Korm. rendelet	Be.	a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény
BÉT	Budapesti Értéktőzsde Zártkörűen Működő Részvénytársaság	BEVA	Befektető-védelmi Alap
BIS	Bank for International Settlements (Nemzetközi Elszámolások Bankja)	COFOG	Classification of Functions of Government (Kormányzati Feladatok Osztályozása)
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development (Európai Fejlesztési és Újjáépítési Bank)	EIB	European Investment Bank (Európai Beruházási Bank)
EKB	Európai Központi Bank	ENSZ	Egyesület Nemzetek Szervezete
ESA	European System of National and Regional Accounts (nemzeti és regionális számlák európai rendszere)	EUB	Európai Unió Bírósága
EUROSTAT	az Európai Unió statisztikai szolgálata	GDP	gross domestic product (bruttó hazai termék)
GFS	Government Finance Statistics (kormányzati pénzügyi statisztika)	GMU	Gazdasági és Monetáris Unió
GNI	gross national income (bruttó nemzeti jövedelem)	GVH	Gazdasági Versenyhivatal
Házaszály	a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házaszályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat	Hpt.	a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development (Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank)	IDA	International Development Association (Nemzetközi Fejlesztési Társulás)
IMF	International Monetary Fund (Nemzetközi Valutaalap)	ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession (az infrastrukturális és környezetvédelmi beruházások támogatására szolgáló előcsatlakozási alap)

Rövidítés	Leírás	Rövidítés	Leírás
KEHI	Kormányzati Ellenőrzési Hivatal	KELER	Központi Elszámlolóház és Értéktár Zártkörűen Működő Részvénytársaság
Ket.	a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény	KGST	Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsa
kincstár	Magyar Államkincstár	KSH	Központi Statisztikai Hivatal
l.	lásd	Leader	Liaison Entre Actions de Développement de l' Economie Rurale (Közösségi kezdeményezés a vidékgazdaság fejlesztése érdekében)
MFB	Magyar Fejlesztési Bank Zártkörűen Működő Részvénytársaság	MNB	Magyar Nemzeti Bank Zártkörűen Működő Részvénytársaság
MFB tv.	a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2011. évi CCVIII. törvény	MNV Zrt.	Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaság
MTVA	Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap	NAV	Nemzeti Adó- és Vámhivatal
NAV tv.	a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény	Nektv.	a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény
NFÜ	Nemzeti Fejlesztési Ügynökség	NMHH	Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság
Nvt.	a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény	OBA	Országos Betétbiztosítási Alap
OECD	Organization of Economic Cooperation and Development (Gazdasági Együtműködési és Fejlesztési Szervezet)	OEP	Országos Egészségbiztosítási Pénztár
OLAF	Office de Lutte Anti-Fraude (Európai Csalásellenes Hivatal)	ONYF	Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság
PGA	Pénztárak Garanciaalapja	pl.	például
PHARE	Pologne, Hongrie Aide a la Reconstruction économique (Lengyelország, Magyarország segítségnyújtás a gazdasági szerkezetátalakításhoz)	PSZÁF	Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete
Ptv.	a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2010. évi CLVIII. törvény	SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development (a mezőgazdasági és vidékfejlesztési felzárkózás támogatására szolgáló előcsatlakozási alap)
SNA	System of National Accounts (Nemzeti Számlák Rendszere)	stabilitási törvény	Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény
stb.	és a többi	tc.	törvénycikk
Tpt.	a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény	USA	United States of America (Amerikai Egyesült Államok)
ún.	úgynevezett	vö.	vesd össze
Vt.	az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény	WTO	World Trade Organisation (Világkereskedelmi Szervezet)





