

STUDIA UNIVERSITATIS COMMUNIA

# Közpénzügyek és államháztartás



KOLOZSI PÁL PÉTER

Dialog Campus

# KÖZPÉNZÜGYEK ÉS ÁLLAMHÁZTARTÁS

STUDIA UNIVERSITATIS COMMUNIA

Sorozatszerkesztő  
Hautzinger Zoltán

Kolozsi Pál Péter

KÖZPÉNZÜGYEK  
ÉS ÁLLAMHÁZTARTÁS

DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ BUDAPEST

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében jelenik meg.

Szakmai lektor  
Prof. dr. Huszti Ernő  
az MTA doktora, címzetes egyetemi tanár  
Budapesti Corvinus Egyetem, Budapesti Gazdasági Egyetem

A kézirat lezárva: 2017. május 25.

© Dialóg Campus Kiadó, 2017

© A szerző, 2017

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

# Tartalom

Előszó .....	7
1. A közpénzügyek és az államháztartástan rendszertana, közgazdasági szerepe és jelentősége .....	9
1.1. Az állami szerepvállalás elméleti alapjai .....	9
1.2. Az államháztartás mint társadalmi alrendszer .....	16
1.3. Az államháztartás helye és szerepe a nemzetgazdaságban. ....	16
1.4. A nemzetgazdaság helyzetét meghatározó makrogazdasági és államháztartási tényezők .....	18
1.4.1. A makrogazdaság helyzetét jellemző legfontosabb tényezők és mutatók .....	18
1.4.2. Az államháztartás helyzetét jellemző legfontosabb tényezők és mutatók .....	21
Önellenőrző kérdések .....	22
Felhasznált irodalom .....	22
2. A magyar államháztartás hatályos rendszere, alapelvek, kiadások, bevételek, nemzeti vagyon .....	25
2.1. Az államháztartás keretrendszere Magyarországon .....	25
2.2. Államháztartási bevételek és kiadások .....	27
2.2.1. Államháztartási bevételek .....	27
2.2.2. Államháztartási kiadások .....	29
2.2.3. Gazdálkodási alapelvek .....	31
2.3. Nemzeti vagyongazdálkodás Magyarországon .....	33
2.3.1. A nemzeti vagyon fogalma, rendeltetése. ....	33
2.3.2. A nemzeti vagyonton belüli vagyont kategóriák .....	34
Önellenőrző kérdések .....	35
Felhasznált irodalom .....	36
3. Az államháztartás központi és önkormányzati alrendszerei .....	39
3.1. Az államháztartás központi alrendszere .....	39
3.2. Az államháztartás önkormányzati alrendszere .....	41
Önellenőrző kérdések .....	45
Felhasznált irodalom .....	45
4. Fiskális politika, adóhatóságok .....	47
4.1. Fiskális politika .....	47

4.2. Az adósságszabály mint a fiskális politika főszabálya . . . . .	48
4.3. Adóhatóságok . . . . .	53
Önellenőrző kérdések . . . . .	57
Felhasznált irodalom . . . . .	57
5. Az államháztartás ellenőrzési rendszere . . . . .	59
5.1. A megújított magyar közpénzügyi kontrollrendszer . . . . .	59
5.2. Az államháztartás ellenőrzési rendszere Magyarországon . . . . .	60
5.2.1. Az államháztartás külső ellenőrzése . . . . .	61
5.2.2. Az államháztartás kormányzati szintű ellenőrzése . . . . .	64
5.2.3. Az államháztartás belső kontrollrendszere . . . . .	68
5.3. Az európai uniós támogatások ellenőrzésének rendszere Magyarországon . . . . .	70
Önellenőrző kérdések . . . . .	73
Felhasznált irodalom . . . . .	74
6. A jó kormányzást támogató jegybank és monetáris politika . . . . .	75
6.1. Monetáris politikai stratégia, jegybanki eszközök . . . . .	75
6.2. Monetáris politikai fordulat és a jó kormányzás támogatása Magyarországon . . . . .	78
6.2.1. Az MNB kamatcsökkentési ciklusa . . . . .	78
6.2.2. Növekedési Hitelprogram . . . . .	79
6.2.3. Önfelfinanszírozási program . . . . .	82
Önellenőrző kérdések . . . . .	86
Felhasznált irodalom . . . . .	87
1. <i>függelék: Az Állami Számvevőszék integritási felmérése</i> . . . . .	89
Felhasznált irodalom . . . . .	95
2. <i>függelék: Magyarország 2018-as költségvetése</i> . . . . .	97
Felhasznált irodalom . . . . .	100

## Előszó

A 2017-ben megjelenő *Közpénzügyek és államháztartás* című egyetemi jegyzet szervesen illeszkedik a Nemzeti Közszerződési Egyetem azon törekvéseinek sorába, amelyekkel a hallgatók közszerződésre fókuszáló pénzügyi és államháztartási gazdálkodási ismeretszintjét emelni, az átadott tananyag tartalmát pedig korszerűsíteni kívánja.

2013-ban látott napvilágot a *Közpénzügyek és államháztartás*, majd 2015-ben az *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás* című kiadványunk. 2014-ben adtuk ki a *Társadalombiztosítás pénzügyei* című szakkönyvet, s ez idő alatt tudományos műhelyünk derekasán kivette részét a kormánytisztviselői szakvizsgatananyag fejlesztésében, illetve a továbbképzési szakirányok jegyzeteinek bővítésében.

Az egyetemi közös modul rendszerében törzstantárgyként szereplő *Közpénzügyek és államháztartás* vonatkozásában igényként merült fel, hogy az alacsonyabb óraszámú és tantárgyat hallgatók részére egy speciális, az irányított önálló tanulást még jobban elősegítő tananyagot állítsunk elő. A Kolozsi Pál Péter egyetemi docens által írt egyetemi jegyzet az állampénzügyek terén így a legfrekvenciáltabb szakterületekre fókuszál. A hat fejezetből álló, fejezetenként önellenőrző kérdésekkel rendelkező, valamint további olvasási élményekre, elmélyülésre inspiráló, mélyebb kutatási háttérrel biztosító szakirodalom-jegyzékkel ellátott jegyzet reményeink szerint eredményesen szolgálja a közszerződési hivatásrendek igényeit, tudásszintjük emelését.

Az 1. fejezetben bemutatjuk a közpénzügyek és az államháztartás körébe tartozó rendszertani fogalmakat, az állami szerepvállalás elméleti alapjait, illetve az államháztartás és a nemzetgazdaság helyzetét meghatározó legfontosabb tényezőket, mutatószámokat. A 2. fejezet az államháztartás hatályos rendszerét tárgyalja, a közpénz és a nemzeti vagyon gazdálkodásra kiterjedő alapelveinek bemutatásán keresztül. A 3. fejezet az államháztartás központi és lokális alrendszereit taglalja, a legújabb szabályozási normákon keresztül. A szerző a 4. fejezetben a fiskális politika és az adóhatások, míg az 5. fejezetben a költségvetési szektort övező ellenőrzési rendszer legfontosabb tudnivalóiba avatja be olvasóit. A 6. fejezet a jó kormányzást, fiskális politikát segítő monetáris politikai mechanizmusokat, eszközrendszert és működési módszertant ismerteti.

A téma iránt érdeklődők a jegyzet végén található függelékben olvashatnak az Állami Számvevőszék integritás területén végzett munkájáról, az etikus, szabályozott és ellenőrzött közpénzügyi rendszer fontosságáról, míg a második függelékben a 2018-as költségvetési év főbb sarokszámaival, költségvetés-készítési elveivel és módszertanával ismerkedhetnek meg. A függelékek célja az elméleti tananyag szemléletessé tétele a konkrét példákon, esettanulmányokon keresztül.

Reméljük, hogy közpénzügyi tudományos műhelyünk újabb kiadványa is elnyeri a hallgatók tetszését, és haszonnal forgatják majd e könyvet.

*Prof. dr. Lentner Csaba*  
egyetemi tanár, intézetvezető  
NKE ÁKK Közpénzügyi Kutatóintézet



Üres oldal

# 1. A közpénzügyek és az államháztartástan rendszertana, közgazdasági szerepe és jelentősége

## 1.1. Az állami szerepvállalás elméleti alapjai

A modern gazdaságok vegyes gazdaságok, azaz a kormányzat minden gazdaságban eltérő mértékben ugyan, de alapvető szerepet játszik. A gazdaságban való állami részvétel különböző lehet, számos példa van arra, hogy az állam

1. tényleges részt vállal a termelésből,
2. szabályoz, azaz kialakítja azt a keretrendszert, amelyben a piaci szereplők végzik a termelést,
3. úgy alakítja a keretrendszert, hogy azzal szándékoltan, illetve nem szándékoltan befolyásolja a termelésben részt vevő piaci szereplők magatartását (adóztatás).

Tisztán elméleti szinten is feltehető a kérdés, hogy mi indokolhatja a gazdaság működésébe való állami beavatkozást. A válaszok sokfélék (erre később visszatérünk), de az állami beavatkozás alapvetően abból adódik, hogy a gazdasági szereplők magánérdeke eltérhet a társadalmi érdektől. Ez ellentétben levőnek tűnik a piaci folyamatokat előtérbe helyező klasszikus közgazdasági gondolkodással, miszerint az egyedi önérdékkövetés emeli a társadalmi jólétet is. A modern közgazdaságtan alapítójának tartott Adam Smith erre a mechanizmusra használta a „láthatatlan kéz” hasonlatot (SMITH, 1959), amely azt jelenti, hogy a piac egy olyan keretrendszer, amelyben mintha az egyedi cselekvéseket egy láthatatlan kéz hangolná össze, hisz bár mindenki a saját érdekét követve cselekszik, mégis a közösség egészének jóléte nő. E tézis pontosítását azóta mind az elméleti megfontolások, mind a gyakorlati tapasztalatok szükségessé tették, hiszen csak bizonyos feltételek megléte mellett igaz.

A közpénzügyi rendszer eltér a magánpénzügyi rendszertől, mégpedig azért mert a közpénzügyi rendszernek olyan sajátosságai vannak, amelyek alapjaiban különböztetik meg a piaci mechanizmuson alapuló magánpénzügyi rendszertől.

A közgazdaságtan egyik legfontosabb kérdése az optimális állami, kormányzati szerepvállalás mértéke, különös tekintettel a válságidőszakokra, amikor ez a tárgykör jellemzően felértékelődik. A történelmi tapasztalat azt mutatja, hogy az állami szerepvállalás sem időben, sem térben nem változatlan, azaz egy-egy országban is változik az állam mérete, aktivitása egyik korról a másikra, illetve az is igaz, hogy egy adott korban a különböző országok különböző állami modellek mellett teszik le a voksukat.

1. táblázat

*Az állami szerepvállalással kapcsolatos főbb irányzatok*

<b>Minimális állami szerepvállalás</b>	<b>Aktív állami szerepvállalás</b>	<b>A piaci folyamatok érdemi korlátozása</b>
Az állam fő feladata a piaci működés kereteinek biztosítása, ezen felüli beavatkozásra csak kiemelten indokolt esetben van mód, azaz amennyiben egy adott terméket, szolgáltatást a piac nem képes előállítani (közjavak)	A piac által okozott negatív gazdasági-társadalmi hatások korrekciója is az állam feladata, a piac nem stabilizáló, hanem destabilizáló tényező a gazdaságban (a piaci mechanizmus korrekciója)	Nem a piaci mechanizmusok kiegészítése, illetve korrekciója az állam feladata, hanem a piaci funkciók átvétele, azaz a piac korlátozása (állami tulajdonlás a gazdaságban)

*Forrás:* Saját szerkesztés

A közgazdaságtan több elméletet is alkotott az optimális, követendő állami szerepvállalásról. A normatív megközelítések szerint az állami szerepvállalás alapját a piaci kudarcok adják, azaz hogy a piac bizonyos helyzetekben még a standard, neoklasszikus közgazdaságtan szerint sem képes optimális kimenetet eredményezni, az államnak pedig ezekben az esetekben be kell avatkoznia. Ez a megközelítés abból indul ki tehát, hogy

- a piacok valamilyen oknál fogva nem hatékonyan működnek,
- az állami beavatkozás ezt képes kezelni,
- az állam rendelkezik azokkal az eszközökkel, amelyekkel a piaci probléma kezelhető,
- az állami döntéshozók a köz érdekét figyelembe véve hoznak döntéseket.

Melyek a legfontosabb piaci kudarcok?

1. *Közjavak termelése:* vannak olyan javak, amelyeket a piac definíció szerint nem képes hatékonyan és kellő mennyiségben előállítani, ezek az ún. közjavak. Ezeket a termékeket, szolgáltatásokat az jellemzi, hogy (1) nem lehet senkit kizárni a fogyasztásukból, (2) valakinek a többletfogyasztása nem csökkenti a többi fogyasztó által elérhető mennyiséget. Ez a két feltétel a piaci javak esetében természetesen nem áll fenn, de a közjavaknál igen – gondoljunk például a honvédelemre, ahol (1) a hadsereg azt az állampolgárt is megvédi, amelyik tegyük fel nem fizette be az adóját (nem lehet kizárni a „honvédelmi szolgáltatás fogyasztásából”), miközben (2) ez nem jelenti azt, hogy ezzel az adófizetők védelme kárt szenvedne. Az ilyen javakat a piac nem képes kezelni, csak az állam, ezért itt egyértelműen indokolt az állami szerepvállalás.
2. *Externális hatások:* a piaci logika szerint akkor születnek egyedi és társadalmi szinten is optimális döntések, ha a döntéshozó viseli a döntés minden következményét, legyen az pozitív (haszon) vagy negatív (költség). Amennyiben ugyanakkor egy adott döntés következményeinek egy része nem a döntéshozót érinti, akkor a hasznok és költségek alapján meghozott döntés sem lehet optimális. Ennek ismert példája a környezetszennyezés, amikor a környezetszennyező vállalat a termelésekor nem veszi figyelembe, hogy másoknak kárt okoz. Ilyen esetben a neoklasszikus közgazdasági gondolkodás szerint is indokolt az állami beavatkozás, például a környezetszennyező vállalat adóztatásával.
3. *Információs aszimmetria:* a piacok akkor képesek hatékonyan működni, ha a résztvevő felek semmilyen szinten nincsenek alá-fölé rendeltségi viszonyban, ideértve nemcsak a jogi, hatalmi helyzetet, hanem kiemelten az információval való ellátottságot is. Indokolt tehát az állami beavatkozás, ha egy piaci ügylet egyik résztvevője

sokkal jobban informált, mint a másik, hisz ebben az esetben elképzelhető, hogy olyan ügylet kötötték, amelyik a jobban informált félnek előnyös, a kevésbé jól informált félnek pedig hátrányos.

A neoklasszikus megközelítés szerint a piaci kudarcok a piac egyfajta betegségének tekinthetők, amelyet az állam orvosol. Elképzelhető, hogy a technológiai fejlődés ezen kudarcok egy részét csökkenti, kezeli (például az információs aszimmetria tekintetében), miközben más kudarcok megjelenhetnek, felerősödhetnek. Ezzel együtt igaz, hogy az állami beavatkozás képes lehet kezelni e problémákat, például a 2007–2008-as pénzügyi válság többek között épp arra mutatott rá, hogy a megfelelő állami szabályozással megelőzhető lett volna a pénzügyi összeomlás.

Az 1930-as években a fenti, klasszikus piaci kudarcok kezelése mellett egy másik állami funkció is megjelent a közgazdasági gondolkodásban, mégpedig a stabilizálási funkció. John Maynard Keynes angol közgazdász alapozta meg az elméletet, amely szerint az államnak azt a piaci kudarcot is kezelnie kell, amikor a piac valamiért nem tudja biztosítani a stabil és fenntartható gazdasági fejlődéshez és a teljes foglalkoztatáshoz szükséges keresletet (KEYNES, 1965). Az 1970-es években ez a megközelítés is komoly kritikákat kapott, de ezzel együtt a stabilizációs funkció az állami szerepvállalás elfogadott indokává vált.

2. táblázat  
*Állami funkciók*

Szabályozási funkció	Allokációs funkció	Újraelosztási funkció	Stabilizáló funkció
Az állam nem alakítja az erőforrásokat, csak a kereteket, illetve azok megsértésének szankcionálását dolgozza ki.	Bizonyos területeken a piac helyett az állam osztja el az erőforrásokat (bürokratikus koordináció)	Az állam centralizálja, majd újra elosztja a jövedelmeket (redisztribúció)	A gazdasági ingadozások, ciklusok kisimítása, a kiegyensúlyozott és fenntartható növekedés elérése érdekében

*Forrás:* Saját szerkesztés

A közgazdasági gondolkodás kevésbé volt egységes az állami szerepvállalás mint a szegénység, az egyenlőtlenség elleni küzdelem eszköze tekintetében. A tökéletes piac sem biztosítja ugyanis a társadalmon belüli egyenlő jövedelemeloszlást, sőt a piaci mechanizmus épp ezzel ellentétes hatásokkal járhat. Egyes közgazdasági iskolák szerint mivel társadalmi szempontból nem szerencsés a jövedelmek túlzott koncentrációja, ezért ezen a területen is van relevanciája az állami intervenciónak, miközben más irányzatok képviselői szerint a jövedelmi egyenlőtlenségek a piaci verseny és az innováció motorjainak is tekinthetők, ezért állami megszüntetésük csökkenti a gazdaság dinamizmusát.

Fontos azt is megemlíteni, hogy nemcsak piaci kudarcok fordulhatnak elő, hanem kormányzati kudarcok is, azaz olyan helyzet is előállhat, hogy az állam egy adott, létező piaci problémát valamiért nem tud kezelni. Ennek okai szintén sokfélék lehetnek, amelyek közül az alábbiak tekinthetők elméleti szempontból a legfontosabbnak:

- az optimális döntéshozatalhoz szükséges információk hiánya,
- a döntések hatásmechanizmusának nem megfelelő ismerete, nem szándékolt hatások fellépése,
- a döntéseket végrehajtó apparátus nem megfelelő kontrollja,
- politikai érdekcsoportok társadalmilag nem optimális befolyása.

Az állami szerepvállalással kapcsolatos elméletek tehát sokfélék, de összességében azt lehet megfigyelni, hogy az utóbbi kétszáz évben az államok gazdasági jelentősége egyre nő. Ezt az alábbi indokok magyarázhatják:

- demográfiai változások, a társadalom öregedése,
- a jóléti rendszerek fejlődése, a juttatások kiterjesztése,
- a női foglalkoztatás elterjedése,
- a strukturális munkanélküliség megjelenése,
- az oktatási és egészségügyi szolgáltatások iránti igények emelkedése,
- területi egyenlőtlenségek,
- anticiklikus gazdaságpolitika,
- fiskális illúzió, az állami beavatkozás hatékonyságának túlértékelése.

Mint említettük, nem evidens, hogy az állami beavatkozás mely formáját, formáit választja a kormányzat. Az egyik lehetőség a közjavak és magánjavak termelése, amely az alábbiakat jelentheti a gyakorlatban:

- A kormányzat gondoskodik a törvények érvényesítéséről, a közösségi döntések végrehajtásáról.
- A kormányzat a közjavak (honvédelem, rendvédelem, közigazgatás, igazságszolgáltatás stb.) termelésében részt vesz, illetve szerződik a magánszektorral ezen javak létrehozására.
- Az állam aktív részese lesz a magánjavak állami termelésének (posta, energia, vasút, biztosítás, bank és hitelezés, föld).
- Az állam részt vehet olyan javak előállításában is, amelyek természetes monopóliumok, vagyis amelyek termelése a piacon monopólium formájában valósulna meg, s ez elméleti szempontból sem optimális.

Az állami részvétel másik fő területe a szabályozás és az adóztatás. A standard közgazdasági logika szerint a piaci kudarcok szabályozással, adózással való kezelése jobb megoldást jelent, mint a termelésben való részvétel. Ennek okai az alábbiak:

- konzisztensebb és hatékonyabb politika,
- egyértelmű költségek,
- a hatékonysági ösztönzők jobb érvényesülése.

Vannak ugyanakkor érvek amellett is, hogy a felmerülő piaci problémákat ne szabályozással és adóztatással, hanem a termelésben való tényleges részvétellel kezelje az állam. Ezek közül érdemes kiemelni, hogy a szabályozott területtel kapcsolatban a magánszektor általában jobban informált, mint a szabályozó állam, s ez azzal a kockázattal jár, hogy a szabályozó hatóságok a piaci szereplők foglya lesz, azaz végső soron a piaci szereplők „diktálják” a szabályokat, az állam pedig ezt szentesíti (a „foglyul ejtett állam” jelensége). Ugyancsak a szabályozói/adóztatási megoldás ellen szól, hogy mivel minden ilyen jellegű beavatkozás elmozdítja a relatív árakat, így jelentősek lehetnek a torzító hatások. Léteznek természetesen alternatív megoldások is, mint például a magáncégekkel való szerződés állami feladatok ellátására, a közbeszerzés vagy az utalványos programok.

Az állami szektorral kapcsolatos gyakori kritika a nem hatékony működés, a pazarlás, a túlzott formalizmus, a merev szabályozás, a nehézkes problémamegoldás. Minden bi-

zonnal igaz, hogy az állami szektor is küzdhet hatékonysági kihívásokkal, de egyrésről ezzel nincs egyedül, hiszen a magáncégek esetében is megfigyelhető jelenségről van szó, másrésről pedig érdemes néhány gondolattal árnyalni ezt a képet:

- Nehézség, hogy nem evidens, mit mivel kell összevetni a hatékonyság vizsgálatánál. Az állami cégek és a magánvállalatok sok esetben más környezetben működnek, azaz működésük különbségét nem lehet egyszerűen a tulajdonosi kör eltérésére visszavezetni.
- Kérdéses az ok-okozati összefüggés is, hiszen ugyancsak nem evidens, hogy egy cél azért kevésbé hatékony (veszteséges), mert állami, vagy azért van állami tulajdonban, mert a piacon veszteséges lenne, miközben a közösség szempontjából fontos szolgáltatást végez. Teljesen egyértelműen vannak olyan állami vállalatok, amelyek olyan feladatokat látnak el, amelyek az adott áron veszteséget termelnek, de az adott közösség tagjai mégis ebben a formában tartanak rá igényt – elég csak arra gondolni, hogy például a tanyavilág postai szolgáltatással való kiszolgálása az adott tarifa mellett bizonyosan nem kifizetődő, de ettől még lehet a közösségnek olyan preferenciája, hogy lakhelyétől függetlenül mindenki képes legyen például az állami szervekkel való kapcsolattartásra.

A fenti kiegészítésekkel együtt igaz, hogy az állami szektornak vannak olyan jellegzetességei, amelyek a hatékonyság tekintetében relevánsak. Ezek közül az alábbiak tekinthetők a legfontosabbaknak:

- *Szervezeti ösztönzők*: az állami szektorban (kiemelten a közigazgatásban) abban az értelemben nincs verseny és csőd, ahogyan azzal a magánszektort szereplői találkoznak. Ez természetesen hatással lehet a működésre, és mivel a piaci szektorban a verseny és a csődveszély tekinthető a hatékonyság-növelés egyik fő előmozdítójának, így ezek hiánya a kisebb hatékonyság felé mozdíthat.
- *Egyéni ösztönzők*: az állami, közigazgatási szektorban a piactól eltérő a fizetési struktúra, nehezebb az elbocsátás, a jó teljesítmény jutalmazása korlátozott, de a rossz teljesítmény büntetése is. Ezek ugyancsak abba az irányba mutatnak, hogy az állami, közigazgatási munkavállalók esetében kisebb lehet a külső ösztönzés a hatékonyabb munkavégzésre, mint a magánszférában (ez természetesen nem jelenti azt, hogy az egyes állami vezetők ezt ne ellentételeznék tudatosan, illetve hogy az egyes állami munkavállalók belső motivációs szintje ne lehetne magas).
- A szakapparátust és bürokráciát sokszor *rutinkövetés* jellemzi, amely az innováció ellen hathat. Ez ugyancsak olyan faktornak tekinthető, amely a hatékonyságot kevésbé segíti elő.

Az állami szektor jellegzetességei alapvetően arra vezethetők vissza, hogy a közigazgatás nem termelő, hanem adminisztratív tevékenységet végez. Az alábbiakban a termelés és az adminisztratív tevékenység közötti különbségeket összegezzük. Az adminisztratív tevékenység esetén:

- nehézkes a teljesítmény mérése (nincs egyértelmű kimenet, így az értékelés alapja a folyamat, az eljárás),
- sokfélék és kevésbé definiáltak lehetnek a célkitűzések (a piaci szektorban ez egyértelműen a profit, míg az állam esetében többféle közszolgálati program futhat egyszerre),

- a ráfordítás és a kibocsátás között nincs feltétlenül összefüggés, illetve az a piacinál kisebb lehet,
- a bürokratikus szervezet céljai között megjelenhet olyan partikuláris érdek, mint például a hivatal méretének bővítése, a bürokratikus érdek eltérhet a közérdektől,
- a bürokrata és a választott politikus között információs aszimmetria alakulhat ki,
- erősen kockázatkerülő magatartás lehet jellemző, a kockázatkerülés költségei jellemzően nem a bürokratát terhelik.

A piac és az állam kapcsolata tekintetében kiemelten fontosak az intézmények, azaz a piaci működést keretező formális és informális szabályok. Ez a kérdés különösen aktuális, a 2007–2008-ban kirobbant pénzügyi válság ugyanis megmutatta, hogy a piacot nem lehet magára hagyni, a gazdasági kérdéseket pedig nem lehet a széles értelemben vett következményeik nélkül értelmezni. A mostani válság újra a figyelem középpontjába helyezte az állami szerepvállalás és a szabályozás kérdését. Ronald Coase, az 1991-ben Nobel-díjjal kitüntetett brit közgazdász szerint a közgazdaságtan sokáig elhanyagolta az intézményi kérdéseket, és kizárólag azzal foglalkozott, hogy kiegészítse és formalizálja azt, amit Adam Smith 1776-ban leírt a *Nemzetek Gazdagsága* című, kétségkívül forradalmi változásokat generáló munkájában (COASE, 1991). Mindez azt jelenti, hogy sem arra nem fordítottak elég figyelmet a közgazdászok, hogy mi történik egy-egy szervezeten vagy akár cégen belül – ezzel foglalkozott maga Coase –, sem azzal, hogy milyen társadalmi, politikai környezetben és kontextusban születnek a gazdasági döntések.

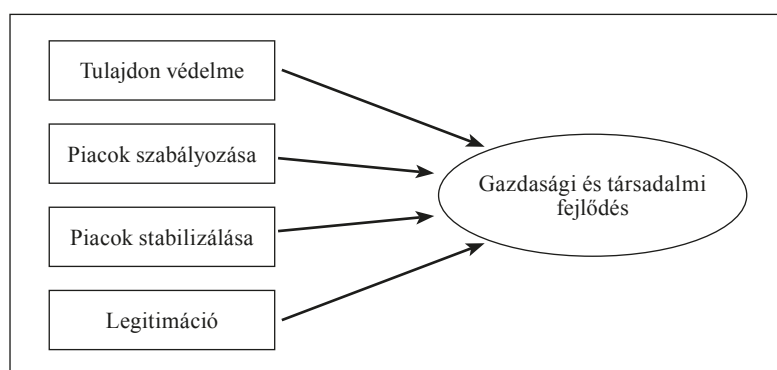
Az intézmények alatt minden olyan tényezőt értünk, ami hatással van a gazdasági döntésekre: a formális szabályokat, azaz a törvényeket, és az egyéb állami szabályokat, illetve az informális tényezőket, azaz a kultúrát és még a vallási hátteret is. Ma már nehezen hihető, de tény, hogy a közgazdászok sokáig szinte elszakadtak a mindennapi realitástól, és nem vették figyelembe, hogy az emberek eltérő jogi és kulturális közegben eltérő módon reagálnak az egyes gazdaságpolitikai és közpénzügyi folyamatokra és döntésekre. Magyarország utóbbi két évtizedének tapasztalatai jól mutatják, hogy ez mennyire fontos kérdés, hisz a fejlettebb piacgazdaságokban és a demokráciát régebb óta tanuló országokban működő receptek nem illeszkedtek a honi sajátosságokhoz, és sokszor kudarcot vallottak Magyarországon.

Nem kétséges, hogy a gazdaságpolitika, a közpénzügyek tekintetében is hangsúlyosan figyelembe kell venni, hogy a gazdasági és pénzügyi tranzakcióknak költségei vannak, és a gazdaságirányítás egyik kiemelt feladata ezen költségek csökkentése. Olyan intézményeket, szabályokat és törvényeket kell tehát létrehozni, amelyek csökkentik a tranzakciós költségeket. Ha elfogadjuk, hogy ezek a költségek jellemzően a bizonytalanságból, a kockázatokból adódnak, akkor az állam egyik célja nem is lehet más, mint a piaci bizonytalanságokat mederben tartó és mérséklő háttér kialakítása. Az intézményi gondolkodás egyik fő csapásiránya ezért annak kutatása lett, hogy milyen szabályozási mátrixra van szükség a jól működő gazdaság és állam kialakításához. Dani Rodrik, a Harvard professzorának klasszifikálása szerint (RODRIK–SUBRAMANIAN, 2003) négy olyan intézményi csoportot lehet megkülönböztetni, amelyek elengedhetetlenek a gazdasági és társadalmi fejlődéshez:

1. A tulajdonjog védelmét garantáló intézmények, szabályok (*market creating institutions*): piacgazdasági rendszerben ezek nélkül nem képzelhető el gazdasági fejlődés, a tulajdonjog védelme és garantálása a fejlődés alapfeltétele.

2. A piacok szabályozásához kötődő intézmények (*market regulating institutions*): a klasszikus közgazdaságtan is elismeri, hogy vannak piaci kudarcok, amelyeket kezelni kell – ezek közé tartoznak az externáliák, az információs aszimmetriák, a méretgazdaságosság versenykorlátozó következményei.
3. A stabilizációt szolgáló intézmények (*market stabilizing institutions*): minden olyan intézmény idetartozik, amelynek célja a stabil gazdasági környezet biztosítása, ideértve az árstabilitást, a makrogazdasági volatilitás csökkentését vagy épp a pénzügyi krízisek elkerülését (jegybankok, árfolyamrendszerek, fiskális és monetáris szabályozás).
4. A legitímációs intézmények (*market legitimizing institutions*): a piacgazdaság felbrendülését nem elég tankönyvekben és folyóiratokban bizonyítani, el is kell fogadtatni a társadalommal, s ez a piaci kilengéseket és negatívumukat kezelő, valamint a társadalmi bizalmat építő és védő intézményeket követel meg (társadalombiztosítás, munkanélküliség kezelése, szociális segélyek, nyugdíjrendszer, illetve közpénzügyi ellenőrzés).

A közpénzügyi rendszer intézményi megközelítésének fontos terepe a jegybanki szabályozás, ami az egyik első olyan terület volt, amely a válság következtében jelentős megújuláson esett, illetve esik át. A jegybank a gazdaság egyik legfontosabb stabilizáló intézménye. Ez a klasszikus megközelítés szerint az árstabilitás biztosítását jelenti, de manapság egyre többet hallani a jegybankok általános makrogazdasági stabilitással, illetve esetlegesen még a társadalmi stabilitással kapcsolatos felelősségéről is. A pénzügyi válság véget vetett a monetáris politikával kapcsolatban kialakult korábbi konszenzusnak. A monetáris politika újraelosztási hatásai előtérbe kerültek, a jegybanki döntések modellezéséhez és átláthatóságához elengedhetlenné vált egy olyan értelmezési keret kialakítása, amely lehetővé teszi a monetáris politikai döntések komplex, társadalmi kontextusba helyezett értelmezését.



1. ábra

*Intézmények és gazdasági-társadalmi fejlődés*

*Forrás: RODRIK–SUBRAMANIAN (2003) alapján saját szerkesztés*



## 1.2. Az államháztartás mint társadalmi alrendszer

A gazdaság és a társadalom reorganizációjához hatékony állami szabályozásra, tudatos kormányzati befolyásra van szükség. Ebből adódóan egyidejűleg értékelődnek fel a kormányzatok közhatalmi funkciói, szociális-társadalompolitikai intézkedései, és a konjunktúraciklus hatásait tompítani hivatott gazdasági beavatkozások. A gondoskodó állam képes arra, hogy

- a válság hatásainak mérséklése után a további piaci kudarcok elkerülése érdekében szabályozza a piacokat, társadalmilag elfogadható, méltányos jövedelemelosztást valósítson meg, a tisztességesen megszerzett vagyon és jövedelem megtartásához pedig hatékony, betartható és betartatható közteherviselést és piaci teret működtessen;
- piactökéletesítő funkcióin keresztül oldja a piaci szereplők egymás közötti, továbbá a piaci szereplők és az állam közötti aszimmetriákat;
- erősítse az állami ellenőrzést, és kikényszerítse a piaci versenyt, mérsékelje ezzel a gazdasági monopóliumok versenyt korlátozó lehetőségeit;
- kijelölje a hazai kis- és középvállalkozások, nemzetközi vállalatok, pénz- és tőkepiaci szereplők mozgásterét, a társadalom, a fenntartható fejlődés érdekében újrászabja működésük határait, közteherviselésük módját, mértékét;
- fenntartható fejlődésre törekedve, a vállalkozások társadalomra, élővilágra gyakorolt elfogadható terhelését megszünti, működésüket környezetvédelmi szempontból is ellenőrizze.

Az angolszász jelzálogpiacok 2007 tavaszán kirobbant válsága miatt az állami szerepvállalás újragondolása a fejlett piacgazdaságokban folyamatosan napirenden van.

## 1.3. Az államháztartás helye és szerepe a nemzetgazdaságban

A közigazgatás a politikai rendszer által feltárt társadalmi érdekeket jeleníti meg. A jó közigazgatás érdemben segítheti a gazdaság versenyképességének fokozását, és fordítva: a gazdaság hatékonysága, a megfelelő jövedelemcentralizáció egy észszerű, humánus államigazgatást hozhat létre. Az állam felől érkező hatásokat a társadalmi csoportok felé a közigazgatás közvetíti, a közhatalom birtokában fellépve vagy a közszolgáltatások szervezőjeként. Az állam és a gazdaság kölcsönhatása azzal jellemezhető, hogy az állam centralizálja a gazdaságban megtermelt javak egy részét, és a piactól eltérő szempontok szerint újra elosztja azt. Mindezt elsősorban a közigazgatás végzi. Az elvonás módja és mértéke természetesen visszahat a gazdasági folyamatokra. A közigazgatás aktív, a társadalmi folyamatokat cselekvő módon befolyásolja. Az állam a megjelenésétől kezdődően ellát bizonyos feladatokat, amelyek közül kiemelhető a közfeladatok ellátásának, anyagi, technikai, emberi feltételeinek biztosítása (tradicionalis feladat). A történelem során ezek a feladatok is változtak, fejlődtek, folyamatosan bővültek. Tartalmuk és terjedelmük is módosult, egy-egy ország társadalmi, politikai berendezkedésének függvényében is.

Az államnak a közösség érdekében végzett feladatok végrehajtásához az anyagi forrásokat is elő kell teremnie. Az állandó, tradicionalis feladatokon túl prioritásokat jelölhet

ki, amelyek egy-egy kormány sajátjai lehetnek, nagyságukat, irányukat számos tényező együttesen határozza meg. Az állam a közpénzügyi, államgazdasági felfogásán keresztül, technikai értelemben pedig az államháztartáson keresztül szervezi, alakítja a közszektor, a vállalkozások és a társadalom anyagi helyzetét. Jövedelmeket von el, jövedelmek újraelosztását végzi, illetve jövedelmeket hagy meg az eredeti jövedelemtulajdonosoknál.

Az állam a modern polgári demokráciákban igen jelentős súlyú, meghatározó nemzetgazdasági szereplő. Az európai országokban a megtermelt nemzeti jövedelem mintegy 35–55 százalékának felhasználásáról az államháztartási gazdálkodás keretében döntenek. Az elvonások – jövedelemcentralizáció – mértékének meghatározása és az elvont jövedelemtömeg felhasználása során történik meg az adott évben előállított jövedelem állami újraelosztása.

Fél évszázados visszatekintés tükrében elmondható, hogy a II. világháború befejezése óta a közszféra és az államháztartási gazdálkodás megújítása folyamatos. Ez magában foglalja az államháztartás gazdálkodásának racionalizálását, a közszolgáltatások hatékonyságának és minőségének javítását, illetve a társadalom bizalmának megnyerését. A közszektormenedzsment reformja a 2. ábrán szemléltetett elemekből tevődött össze.



2. ábra

*A közsztormenedzsment-reform elemei*

*Forrás: Saját szerkesztés*

Ezeket az elemeket együttesen DPM-paradigmának is nevezzük (*Decentralization, Privatization, Marketization*). A paradigma eredményei ugyanakkor nehezen realizálódnak a közszektorban, így az 1980-as évektől a kulturális megközelítések integrálásával született meg a *New Public Management (NPM)*, amely már egyértelműen a közügyek menedzsmentjéről szól. Alapeleme a minimalizálás és a piacositás, vagyis a közszféra az üzleti szektor gazdaságossági, hatékonysági és eredményességi szempontjait veszi át. Az irányzatban rejlő problémák eredményeként jelent meg a neo-weberi modell, amelynek lényege az állam szerepének erősítése és a gazdálkodás hatékonyságának biztosítása.

A közfeladatok ellátásának, vagyis a közszolgáltatások végzésének optimális módja a termelőerők, társadalmi viszonyok fejlődésével párhuzamosan változik. A közszolgáltatások értékmodelljének alkalmazása részben a részvénytulajdonosi értékelemzés elveinek adaptálását jelenti a közszférára, állampolgárokra, adófizetőkre és a közszolgáltatások igénybevevőire, mint elsődleges érdekérvényesítőkre. Ugyanakkor a közszolgáltatások értékmodellje lényegesen több is annál, hiszen a döntések eredményét nem csupán azok gazdasági racionalitására, hanem az egész társadalomra, az érintett közösségre és az egyes állampolgárokra gyakorolt

hatásai alapján is értékeli. A modell elsősorban a közösségi értékek két fő összetevőjét, a vég-eredményt (eredményességet) és a költséghatékonyt helyezi a középpontba.

## 1.4. A nemzetgazdaság helyzetét meghatározó makrogazdasági és államháztartási tényezők

Egy-egy ország gazdasági helyzetét nagy vonalakban néhány fő makrogazdasági mutatóval jól le lehet írni.

### 1.4.1. A makrogazdaság helyzetét jellemző legfontosabb tényezők és mutatók

A makrogazdasági pálya a gazdasági környezet változása mellett az alkalmazott gazdaságpolitikából adódik. Tehát a mérőszámok egy gazdaságpolitikai kurzus prioritásait és minőségét is kifejezik. A gazdaságpolitika klasszikus követelménye a gazdasági növekedés serkentése, a költségvetési, külkereskedelmi és fizetési mérleg egyensúlyának elősegítése, az infláció alacsony szinten tartása, továbbá a nemzetgazdaság versenyképességét szolgáló strukturális, fejlesztési reformok folyamatos véghezvitelére való képesség. Az tekinthető optimális makrogazdasági pályának, ahol

- egyenletes a növekedés,
- pénzügyi egyensúly és
- alacsony infláció van, valamint
- javul az ország versenyképessége.

A gazdaságpolitika belső, autonóm céljait egy kis, nyitott gazdaságú országban igen nagy mértékben determinálhatja a külső működő- és portfóliótőke. Így fontos, hogy a makrogazdasági mutatók értelmezése összetett, több tényező figyelembevételére kiterjedő legyen. Egy-egy ország nemzetgazdasági összjövedelmének mérésére különféle mutatókat alkalmaznak. Ezek: a bruttó hazai termék (*GDP – Gross Domestic Product*), a bruttó nemzeti termék (*GNP – Gross National Product*), a bruttó nemzeti jövedelem (*GNI – Gross National Income*), a nettó hazai termék (*NDP*) és a nettó nemzeti jövedelem (*NNI*) mutatói. Az államháztartás szempontjából a legfontosabb mutató a GDP.

#### *A gazdasági növekedés*

Gazdasági növekedésen általában a gazdaság hosszú távú fejlődését értjük. Más megközelítésből a gazdasági növekedés az újratermelés bővülésének mértékét jelenti. A növekedést nem kizárólag a fejlődés szóval kell magyarázni, mert a növekedés szigorúan véve mennyiségi kategória, a fejlődés pedig minőségi (a tartós növekedés gazdasági, sőt társadalmi fejlődést is eredményez). Az államháztartás szempontjából annak van kiemelkedő jelentősége, hogy az éves GDP az előző évhez képest milyen irányban mozdult el, azaz mennyivel nőtt vagy csökkent. Elsődlegesen ettől függ az elosztható jövedelem nagysága, másodsorban az alkalmazott adórendszerrel.

Leggyakrabban a GDP vagy a GNP mutatójának évenkénti változásával mérik a gazdasági növekedést, illetve az egy főre jutó GDP, illetve GNP mutatóját használják egy-egy ország vagy egy-egy régió általános fejlettségének bemutatására. A gazdasági növekedés ütemének jellemzésére nem a legmegfelelőbb mutató az éves GDP folyó áron számított tömegének változása. A gazdasági növekedés szemléltetésére az éves gazdasági növekedés mutatójának olyan idősorát alkalmazzák, amelyben több egymást követő év GDP-jét változatlan áron viszonyítják az azt megelőző év GDP-jéhez.

### *Az infláció*

Az infláció alatt általános értelemben a fogyasztói árak emelkedését, azaz a pénz általános értékvesztését értjük. Pénzünk inflálódik, ha ugyanannyi pénzért egyre kevesebb árut, szolgáltatást tudunk vásárolni. Az inflációt kettős összefüggésben is meg lehet fogalmazni: egyrészt az infláció áremelkedés, másrészt a pénz elértéktelenedésének folyamata. Indokolt megkülönböztetni a költségemelkedésből adódó, vagyis „költség toltá infláció”, illetve a túlkereslet esetén végbemenő áremelkedés, vagyis a „kereslet húzta infláció”. A két folyamat együttes értéke a mindenkori infláció. Az áremelkedés mérőszámaként jellemzően a fogyasztói árindexet használják: ez olyan viszonyszám, amely megmutatja, hogy két időpont között hogyan változott a fogyasztói árak színvonala. A fogyasztói árindexet a lakosság egészének fogyasztását jelentő termékcsoportokra, átlagos fogyasztási arányokkal (ún. vásárlói kosárra vonatkozóan) számítják ki.

Az infláció azért veszélyes gazdasági folyamat, mert

- bizonytalanná teszi és félreinformálja a nemzetgazdaság szereplőit,
- önmagát erősítő (kumulatív) gazdasági folyamat,
- lehetetlenné teszi a reális tervezést, a kiegyensúlyozott gazdálkodást, hiszen nem lehet tudni, hogy az elért jövedelemnek mi a valós (reál-) értéke.

A magas infláció növeli a vállalkozások, illetve a lakossági megtakarítások kockázatát, csökkenti a beruházási kedvet és forrásokat, közvetve pedig a gazdasági növekedést. Az infláció megfékezéséhez a monetáris politika (kiemelten a kamatszint, illetve esetlegesen az árfolyam), illetve a fiskális politika (a költségvetés bevételeinek és kiadásainak meghatározása) összehangolt működésére van szükség. Az infláció fajtái (elnevezésük a mértékükre utal): kúszó, vágató és hiperinfláció.

### *A fizetési mérleg*

Magyarország kis, nyitott gazdaság, ezért a külföldi szektor is fontos jövedelemtulajdonos, valamint a külgazdasági egyensúly alakulásának kiemelt jelentősége van. A külgazdasági egyensúly helyzetét a fizetési mérleg mutatja be, amely a nemzetgazdaság külfölddel lebonyolított pénzügyi műveleteit összesítő mérlegszerű kimutatás. A fizetési mérleg a rezidens és nem rezidens szereplők között lezajló reálgazdasági és pénzügyi műveleteket veszi számba. Eredményszemléletű statisztika, így a tranzakciókat a tulajdonosváltáskor számolják el.

A fizetési mérleg részei:

- folyó fizetési mérleg, amelynek az egyenlege megmutatja az adott ország külfölddel kapcsolatos gazdasági tranzakcióinak összességét,
- tőkemérleg, amelyben a tőkeátranzferok (például az európai uniós tőkeátranzferok) és a nem termelt, nem pénzügyi javak (például a szerzői jogok) forgalmát számolják el.

A fizetési mérleg egyenlege nem más, mint a folyó fizetési mérleg és a tőkemérleg egyenlegének összege, azaz a gazdaság nettó külső finanszírozási képessége. Amennyiben ez az összeg negatív, úgy a gazdaságnak nettó finanszírozási igénye keletkezik, vagyis az értéknek megfelelő tőke bevonására kényszerülnek a gazdasági szereplők, míg a pozitív érték esetén nettó hitelnyújtói pozícióról beszélhetünk.

A folyó fizetési mérleg ugyan a nemzetgazdaság valamennyi szereplőjének a külfölddel való pénzáramait tükrözi, az államháztartás azonban többféle módon befolyásolja a folyó fizetési mérleg alakulását. Ezek közül az alábbiak lehetnek a legfontosabbak, leegyszerűsítve:

- Ha a fiskális újraelosztás a belföldi fogyasztást túlzott mértékben növeli, az import növekedhet, s ez a kereskedelmi mérleg romlását eredményezheti.
- Ha az újraelosztás a hazai vállalkozásokat erősíti, az csökkentheti az importigényt vagy növelheti az exportbevételeket.
- Ha a túlzott államháztartási hiányt az állam külföldi hitelfelvétellel, állampapírok külföldi értékesítésével fedezi, az megnöveli az állam külföldi adósságához kapcsolódó kamatfizetések terheit, ezáltal ronthatja a jövedelemmértéket.

A folyó fizetési mérleg hiánya azt jelenti, hogy több pénz áramlik ki az országból, mint amennyi beérkezik a külkereskedelem, a szolgáltatások, illetve a jövedelmek áramlása révén. Ezt a hiányzó pénzmennyiséget kell valamilyen módon előteremteni. A hiány finanszírozását szolgálják a tőke- és pénzügyi mérleg tételei, amelyek adósságot generáló és nem generáló tételekből állnak. Az adósságot nem generáló tételek közül a legfontosabb a közvetlen tőkebefektetések egyenlege, azaz a külföldi működő tőke beáramlása és a hazai működő tőke kiáramlása közötti különbség. Az adósságot nem generáló tételek levonása után „megmaradt” külső finanszírozási igényt a nemzetgazdaság szereplői csak adósságot generáló tétellel, azaz külföldi hitelfelvétellel tudják finanszírozni.

#### *Az ország külföldi adósságállománya*

A folyó fizetési mérleg hiányából azt a hányadot, amelyet nem finanszíroz a külföldi működőtőke-beáramlás vagy más viszonzatlan tőkeátranzfer, a nemzetgazdaság szereplői által felvett külföldi hitelek, valamint kötvények külföldi értékesítése fedezi. Ilyenkor külföldre szóló adósság keletkezik. Ha nagy a hiány, és nagy a külföldi finanszírozási igény, nő az ország külföld felé történő eladósodása. Az évenként teljesítendő külföldi adósságszolgálat megjelenik a jövedelemmérlegben, így tovább rontja a folyó fizetési mérleg helyzetét. Amennyiben a fizetési mérleg egyéb elemei nagyjából változatlan egyenleget produkálnak, a külföldi eladósodás önmagát erősítő folyamattá válik.

## 1.4.2. Az államháztartás helyzetét jellemző legfontosabb tényezők és mutatók

### *Jövedelemcentralizáció és -újraelosztás*

A közfeladatok ellátásához az államnak szüksége van jövedelemre. Az állam különleges gazdasági szereplő. Közhatalma van, jogszabályalkotással, mindenkire kötelező jogalkotással és végrehajtási kikényszerítési eszközrendszerrel képes a nemzetgazdaság minden szereplőjétől, magánszemélyektől és vállalkozásoktól a náluk keletkezett jövedelmet elvonni adók és járulékok, valamint más közhatalmi bevételek formájában. Az állam által elvont jövedelmek összértékét nevezzük jövedelemcentralizációnak. Ez az elvonás a közfeladatok ellátását szolgálja, nem piaci szempontú. A jövedelemcentralizációt jellemzően a GDP százalékában határozzák meg.

A befolyt jövedelmek az állami feladatellátás finanszírozásának forrásai. Ezt nevezzük a jövedelmek újraelosztásának. A hosszú távú feladatokat és így az újraelosztást elsősorban a történelmi hagyományok, valamint társadalmi és politikai tényezők, a rövid távú feladatokat pedig a gazdaságpolitikai prioritások határozzák meg. A közfeladatok finanszírozási igénye így általában meghaladja az államháztartási bevételeket. Az állam ezért általában többet oszt újra, mint amennyi jövedelmet centralizál.

### *Az államháztartási egyenleg*

Az államháztartás egyenlege (hiány, többlet) az elvont és az újraelosztott jövedelem közötti különbség, amelyet ugyancsak a GDP százalékában adunk meg. Az Európai Unióban a maastrichti kritériumok alapján az államháztartási hiányt a GDP 3 százaléka alatt kell tartani. A hiány mérésére jellemzően az Európai Unió számítási módszere (ESA 95, illetve 2014 szeptemberétől ESA 2010) szerinti egyenleg mutatóját alkalmazzák. Az uniós módszer tágabban értelmezi az államháztartást, és az ún. kormányzati szektor mérlegét készítetteti el. Korábban hazánkban a Nemzetközi Valutaalap (IMF) által ajánlott GFS számítási módszer volt az általános.

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

### *Az államadósság*

Az állami deficit finanszírozása más szereplőktől való hitelfelvétellel, illetve állami kötvények kibocsátásával történik. Az államháztartás korábbiakban ily módon felhalmozott tartozásait, amelyekkel belföldieknek vagy külföldieknek tartozik, államadósságnak hívjuk. Az államadósságot is a GDP arányában adjuk meg, és aránya az EU-követelmények szerint nem haladhatja meg a 60 százalékot. Az államadósság bruttó összege – amennyiben

az államháztartás deficitese – folyamatosan nő, de a GDP-hez viszonyított aránya – amennyiben a GDP növekedési üteme gyorsabb, mint az adósság növekedési üteme – csökken.

## Önellenőrző kérdések

- *Mutassa be az állami szerepvállalással kapcsolatos főbb irányzatokat!*
- *Mit jelent, hogy a modern gazdaságok vegyes gazdaságok?*
- *Melyek a legfontosabb piaci kudarcok?*
- *Ismertesse az állami funkciókat!*
- *Mivel magyarázható, hogy az utóbbi kétszáz évben az államok gazdasági jelentősége nő?*
- *Melyek az állami szektor azon jellegzetességei, amelyek a hatékonyság tekintetében relevánsak?*
- *Melyek azok az intézményi csoportok, amelyek elengedhetetlenek a gazdasági és társadalmi fejlődéshez?*
- *Melyek a közszektormenedzsment-reform (DPM-reform) elemei?*
- *Sorolja fel a makrogazdaság helyzetét jellemző legfontosabb általános mutatókat!*
- *Ismertesse az államháztartás helyzetét jellemző legfontosabb mutatókat!*
- *Miért tekinthető veszélyes, káros folyamatnak az infláció?*
- *Mi az összefüggés az államháztartási egyenleg és az államadósság között?*

## Felhasznált irodalom

- BÁGER Gusztáv (2015): Beruházási hullámvölgy és élénkülés a magyar gazdaságban. *Pénzügyi Szemle*, 60. évf. 2. sz. 155–177.
- BARCZA György (2015): Az államadósság szerepének változása a közgazdaságtanban és a magyar adósságkezelés alapelvei. *Pénzügyi Szemle*, 60. évf. 4. sz. 444–457.
- BOTOS Katalin (2007): Pénzügyek és nemzetközi versenyképesség. In LENTNER Csaba (szerk.): *Pénzügypolitikai stratégiák a XXI. század elején*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 115–124.
- COASE, Ronald H. (1991): The Institutional Structure of Production. *Lecture to the memory of Alfred Nobel*. Stockholm: The Nobel Foundation.
- HUSZTI Ernő (1998): *A makropénzügytan alapjai*. Veszprém: Veszprémi Egyetem.
- KEYNES, John Maynard (1965): *A foglalkoztatás, a kamat és a pénz általános elmélete. (The general theory of employment, interest, and money*. Ford.: ERDŐS Péter.) Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- KOVÁCS Árpád (2007): Töredékek a versenyképességről, a fenntartható fejlődésről és a fenntartható jogállamról. In LENTNER Csaba (szerk.): *Pénzügypolitikai stratégiák a XXI. század elején*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 225–244.
- LENTNER Csaba (2015a): A magyar nemzetgazdaság működésének gazdasági, rendszertani és jogszabályi alapjai – unortodox jegybanki eszközök bemutatásával ékesítve: I. fejezet. In LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. Közpénzügyek és államháztartástan II*. Budapest: NKE Szolgáltató Kft., 31–76.

- LENTNER Csaba (szerk.) (2015b): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. Közpénzügyek és államháztartástan II.* Budapest: NKE Szolgáltató Kft.
- LENTNER Csaba (2015c): Szemelvények a regnáló magyar közpénzügyi rendszerről – intézményi és nemzeti történeti háttérrel. In KÁLMÁN János (szerk.): *Állam – Válság – Pénzügyek: A pénzügyi piac szabályozásának és felügyeletének aktuális kérdései.* Győr: Batthyány Lajos Szakkollégiumért Alapítvány, 11–52.
- LENTNER, Csaba (2015d): The New Hungarian Public Finance System – in a Historical, Institutional and Scientific Context. *Pénzügyi Szemle*, 16. évf. 4. sz. 447–461.
- LENTNER Csaba (2016): *Rendszerváltás és pénzügypolitika. Tények és tévhitek a neoliberais piacgazdasági átmenetről és a 2010 óta alkalmazott nem konvencionális eszközökről.* Budapest: Akadémiai Kiadó.
- LENTNER Csaba (2017): Állampénzügyi rendszerváltásunkról – történeti és tudományos vázlat: ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professor emeritus 80. születésnapjára. *Miskolci Jogi Szemle*, 12. évf. 2. különszám. 328–337.
- MATOLCSY György (2015): *Egyensúly és növekedés.* Budapest: Kairosz Kiadó.
- NOVOSZÁTH Péter (2011): A közszolgálati menedzsment legújabb irányzata: a közösségi értékteremtés. *Gazdasági Élet és Társadalom*, 3. évf. 1–2. 341–356.
- PRUGBERGER Tamás (2012): A globalizáció és hatása a gazdaságra és a foglalkoztatásra. *Polgári Szemle*, 7. évf. 5–6. sz.
- RODRIK, Dani–SUBRAMANIAN, Arvind (2003): The Primacy of Institutions (and What This Does and Does Not Mean). *Finance & Development*, Vol. 40. No. 2. 31–34.
- SMITH, Adam (1959): *Nemzetek gazdagsága, e gazdagság természetének és okainak vizsgálata.* (*An enquiry into the nature and causes of the wealth of nations.* Ford.: BILEK Rudolf.) Budapest: Akadémiai Kiadó.



Üres oldal

## **2. A magyar államháztartás hatályos rendszere, alapelvek, kiadások, bevételek, nemzeti vagyon**

Az államháztartás közgazdasági értelemben a közfeladatok ellátását finanszírozó gazdálkodási rendszer. Két megközelítés szerint is definiálható:

1. Feladat szerinti megközelítésben: az államháztartás egésze a társadalmi-gazdasági életben való állami szerepvállalás gazdálkodási-pénzügyi oldala. Az államháztartási gazdálkodás részét képezi minden olyan tevékenység, amely az államháztartás vagyonát hasznosítja, vagy amelyet folyó államháztartási bevételekből finanszíroznak. Az állami, illetve önkormányzati feladatok (együtt: közfeladatok) tartalmát és követelményeit külön törvények írják elő. Az államháztartás alrendszerei a közfeladatok ellátásához a költségvetésükben meghatározott módon és mértékben járulnak hozzá. A közfeladatok ellátása elsősorban költségvetési szervek alapításával és működtetésével történik. Az államháztartáson kívüli szervezetek a közfeladatok ellátásában jogszabályban meghatározott feltételekkel közreműködhetnek. Az államháztartás körébe tartozó feladatokat tehát nem csupán költségvetési szervek, hanem egyéb szervezetek, például vállalkozások, nonprofit szervezetek, alapítványok, társadalmi szerveződések működtetésével is el lehet látni. A közfeladat ellátásának finanszírozása az ellátott feladattal arányos pénzügyi fedezet részben vagy egészben történő biztosításával valósul meg.
2. Szervezeti megközelítésben: az államháztartás azon szervezetek köre, amelyek az államháztartás részét képezik, és amelyekre az államháztartási gazdálkodás szigorú szabályait alkalmazni kell. Az államháztartás gazdálkodási szabályainak többsége nem terjed ki minden olyan szervezetre, amely az államháztartás körébe tartozó feladatokat lát el, hanem csupán azokra, amelyek jogi értelemben az államháztartás részének tekintendők. E szervezeti kör felöleli a közhatalmi és közigazgatási szervezeteket (Országgyűlés, ügyészségek, bíróságok, minisztériumok, kormányhivatalok, központi hivatalok, az államigazgatás területi szervei, önkormányzatok, polgármesteri hivatalok stb.), illetőleg az e szervezetekhez tulajdonjogilag és irányítás szempontjából egyaránt kapcsolódó közintézményeket (egyetemek, általános és középiskolák, kórházak, szociális otthonok stb.), egy szóval a költségvetési rend szerint gazdálkodókat, amelyek nemzetgazdasági szerepe az elmúlt években felértékelődött.

### **2.1. Az államháztartás keretrendszere Magyarországon**

Magyarországon a közpénzekkel való takarékos gazdálkodás, a költségvetési egyensúly megteremtése és hosszú távú fenntartása, valamint az államadósság csökkentése olyan kiemelt gazdaságpolitikai céllá vált, hogy a megvalósítást szolgáló legalapvetőbb elveket az Alaptörvény rögzíti.

Az Alaptörvény közpénzekkel és önkormányzatokkal foglalkozó részeinek sarkalatos pontjai:

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

Az Országgyűlés az ország pénzügyi stabilitása és költségvetési fenntarthatóságának biztosítása érdekében a központi költségvetésről szóló törvény megalapozottságának független vizsgálata, valamint az államadósság csökkentésének elősegítése céljából, az Alaptörvény rendelkezéseinek végrehajtására megalkotta a stabilitási törvényt (2011. évi CXCV. törvény).

Az államháztartás egyensúlyának és a közpénzekkel történő áttekinthető, hatékony, ellenőrizhető gazdálkodás garanciáit az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény szabályozza. Az önkormányzati hagyományokat megőrizve és a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt alapelveket érvényesítve a Magyarország helyi önkormányza-

tairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény garantálja a helyi választópolgárok önkormányzashoz való jogát, az önkormányzatok államcélok megvalósításához történő hozzájárulását, egyidejűleg a települések és helyi közösségek öngondoskodásra való képességének erősítését, a helyi önkormányzashoz szükséges feltételek megteremtését.

A nemzeti vagyona vonatkozó alapvető szabályokat az Alaptörvény és a rendelkezéseinek végrehajtására alkotott, a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény tartalmazza. Az államháztartás bevételei biztosítják azokat a pénzeszközöket, amelyekből az állami feladatok ellátásával, illetve finanszírozásával kapcsolatos kiadások teljesíthetők. Az Alaptörvény megfogalmazásában „az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele” [Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 38. cikk (1)]. Az Alaptörvény fokozott védelmet biztosít a közpénzeknek és a nemzeti vagyonnak, valamint garanciákat rögzít az ezekkel való felelős és átlátható gazdálkodás érdekében. A nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni.

Az államháztartás folyamatos működését további jogszabályok biztosítják. Az adózás rendjéről szóló törvény (a továbbiakban Art.) célja az eljárás törvényessége és eredményessége érdekében az adózók és az adóhatóságok jogainak és kötelezettségeinek egységes szabályozása. Az adózó és az adóhatóság az adózás rendjéről szóló törvénynek megfelelően gyakorolhatja jogait és teljesíti kötelezettségeit.

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

## **2.2. Államháztartási bevételek és kiadások**

### **2.2.1. Államháztartási bevételek**

Az államháztartás valamennyi költségvetési bevétele közbevételnek minősül, függetlenül az adott pénzeszköz eredetétől (azaz, hogy mely természetes vagy jogi személy fizeti be) és jogcímétől.

A közbevételeket alapvetően a közbevétel alapjául szolgáló jogviszony jellege szerint csoportosíthatjuk, így kétféle bevétel létezik:

- közhatalmi és
- magánjogi.

A közbevételek egy része közjogi jogviszony alapján keletkezik, azért, mert az állam a közhatalom letéteményeseként közhatalmát gyakorolva állapít meg különböző fizetési kötelezettségeket. Minderre figyelemmel a közbevételek ezen körét közhatalmi bevételeknek hívjuk. A közhatalmi bevételek teszik ki körülbelül az összes bevétel 85–90 százalékát,

vagyis a közhatalmi bevételek az államháztartás meghatározó bevételei. A magánjogi bevételek az állam tulajdonosi pozíciójából erednek, ezek alapja polgári jogi jogviszony.

Magyarországon minden természetes személy, jogi személy és más jogalany

1. adó, járulék, hozzájárulás, vagyonszerzési illeték, bírság, pótlék vagy más hasonlók – az állam közvetlen ellenszolgáltatása nélküli – rendszeres vagy rendkívüli fizetési kötelezettség, továbbá
2. az állami közhatalom birtokában nyújtható szolgáltatásért, eljárásért fizetendő eljárás- és felügyeleti illeték, igazgatási szolgáltatási díj, pótdíj teljesítésével járul hozzá a közös kiadások fedezetéhez.

A főszabálytól eltérően kivételesen a fizetési kötelezettség a fentiekén kívül egyéb jogszabályban is szabályozható.

### *A közhatalmi bevételek csoportosítása*

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

- adó jellegű,
- díj jellegű és
- szankció jellegű bevételekre.

1. Az adó jellegű bevételek tisztán fiskális pénzforrások, e bevételek ellenében nem áll semmilyen közvetlen ellenszolgáltatás. Az államnak (a helyi önkormányzatnak) e körben csak a bevétel beszedésével összefüggő adminisztratív költségei merülnek fel. Az adó jellegű bevétellel kapcsolatos fizetési kötelezettség keletkezése nem függ az adó jellegű befizetés kötelezettségétől. A kötelezettség nem a kötelezett választásától függően, illetőleg nem a kötelezett magatartásának következményeként keletkezik. Az ilyen bevételek elnevezésüktől függetlenül adó jellegű bevételek. Az adó jellegű bevételek megjelennek a központi alrendszerben (pl. általános forgalmi adó, személyi jövedelemadó, a pénzügyi szervezetek különadója, társasági adó, vagyonszerzési illeték, pénzügyi tranzakciós illeték), a társadalombiztosítási alapok bevételeiben (szociális hozzájárulási adó, járulékok), az elkülönített állami pénzalapoknál (pl. a munkaerőpiaci alapba fizetett járulékok, szakképzési hozzájárulás, innovációs járulék), illetve a helyi önkormányzati alrendszerben is (a helyi adók bevételei).
2. A díj jellegű fizetésre kötelezett személyek – szemben az adófizetésre kötelezettekkel – befizetésük fejében közvetlen ellenszolgáltatásban részesülnek. A díj összege közgazdasági értelemben nem tekinthető a díjfizető által igénybe vett szolgáltatás árának, bár adott esetben a piaci viszonyokra, az értékarányosságra utaló jelek is kimutathatók. Így például az intézményi díjak körében az intézményi szolgáltatás költségei részét képezik a díjkalkulációnak, ugyanakkor a díj megállapításánál más fontos szempontok (pl. szociális körülmények) is szerephez jutnak. A díjak megállapításánál fontos törvényi korlátot képez az a rendelkezés, miszerint a fizetendő díj mértéke nem haladhatja meg az adott eljárással (szolgáltatással) felmerülő költségeket. Változó költségigényű eljárások (szolgáltatások) esetében a díj összegét

átalány jelleggel kell meghatározni. A legfontosabb díj jellegű fizetési kötelezettségek a különböző államigazgatási és bírósági eljárási illetékek, az igazgatási szolgáltatási díjak, a bírósági szolgáltatási díjak, továbbá egyes költségvetési szervek intézményi térítési díjai.

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

### *A közhatalmi bevételek beszedése*

Az államháztartási rendszer valamely alrendszerét megillető közbevételek teljesítése a pénzügyi igazgatási szervek (hatóságok) oldaláról nézve közbevételek teljesítési kötelezettségként jelentkezik. Mint láttuk, ugyanez a folyamat a befizető magyar vagy külföldi polgár, gazdálkodó szervezet, illetve társadalmi szervezet oldaláról nézve fizetési kötelezettséget jelent. E fizetési kötelezettségek (valamennyi adó, járulék és hozzájárulás, továbbá az illetékek köréből a vagyonszerzési illeték) nagyobb részben adó jellegűek, s erre való tekintettel a fizetési kötelezettségek teljesítésével, az adók, járulékok beszedésével kapcsolatos pénzügyi igazgatási, hatósági jogalkalmazási tevékenységnek kiemelkedően garanciális jelentősége van.

### **2.2.2. Államháztartási kiadások**

Az államháztartási kiadások teljes összegét – annak érdekében, hogy a döntéshozók a költségvetési terv elfogadásakor, valamint a beszámolás során pontosabb képet kapjanak a források felhasználásáról – közgazdasági értelemben és funkcionális megoszlás szerint is csoportosítják. A közgazdasági felosztás elsősorban arról ad információt, hogy az adott évben felhasználandó, illetve felhasznált állami források mennyiben szolgálják a jövőbeli fejlődést. A funkcionális felosztás ismeretében pedig jobban áttekinthető, hogy az adott évben mely közfeladatok ellátása kap súlyponti szerepet, mely közfeladatok ellátása igényel többletforrásokat, illetve mely közfeladatokra csoportosítanak át (szándékosan vagy kényszerűen) állami forrásokat. Az államháztartási törvény írja elő, hogy a költségvetés készítésekor, illetve a zárszámadáskor a bevételeket és kiadásokat milyen tagolásban kell az Országgyűlés elé terjeszteni; jelenleg közgazdasági és funkcionális tagolásban.

A központi költségvetés kiadásainak fő kategóriáit az alábbi kiadáscsoportok képezik:

- támogatások, amelyek az államháztartás rendszerén kívülre irányulnak;
- a költségvetési szervek kiadásai;
- a szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok kiadásai, támogatások;
- transzferek, azaz más államháztartási alrendszer – így különösen a helyi önkormányzati alrendszer – támogatása;
- adósságszolgálat;
- egyéb kiadások (pl. befizetés az EU-ba, állami kezesség érvényesítése);
- EU-társfinanszírozás, illetve hozzájárulás az EU költségvetéséhez;
- tartalékok.

### *Az államháztartási kiadások funkciók szerinti csoportosítása*

Az államháztartási kiadásokat a leggyakrabban abból a szempontból csoportosítják, hogy a közfeladatok mely körének – azaz milyen állami funkcióknak – az ellátását biztosítják. Az államháztartási kiadások alapvetően négy funkció (funkciócsoport) valamelyikének ellátásához kapcsolódnak.



3. ábra

*Az államháztartási kiadások funkcionális felosztása*

*Forrás: Saját szerkesztés*

A kiadások közül az államadósság kezeléséhez kapcsolódó kiadások (tőketörlesztés, kamatfizetés, a kettő együtt: adósságszolgálat) a hitelfelvétel feltételei szerint meghatározottak, és jelentősen befolyásolják a többi közfunkcióra fordítható kiadás mértékét. Az állami működési funkciók csoportjába a jogalkotási és igazgatási, a külügyi, a honvédelmi, a rend- és jogvédelmi és az igazságszolgáltatási feladatok tartoznak. E funkciókört gyakran hagyományos funkcióknak is nevezik, mivel ezeket a feladatokat az állam – különböző államhatalmi, államigazgatási, igazságszolgáltatási, fegyveres és rendvédelmi szervei útján, később a helyi és köztisztviselői típusú önkormányzatok közreműködésével – a társadalom állami típusú megszervezésének kezdeteitől fogva valamilyen formában ellátja.

Az állam jóléti funkciója történetileg jóval később, az állami gondoskodó szerep megjelenésével párhuzamosan alakult ki. E funkció kezdetei a 19. század második felére nyúlnak vissza, valódi kiteljesedése azonban már a 20. század második felének produktuma. A jóléti funkció működése ugyanis nagymértékben egybeforrott a jóléti állam eszmekörével. E funkció esetében az újraelosztás egyszerre célként és eszközként is megjelenik. A szoros értelemben vett jóléti funkció egyes fontosabb részterületei az alábbiak:

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

- az állami gyermek- és ifjúságvédelem intézményrendszerének fenntartása (nevelési segélyek, gyámhatósági eszközök, ifjúságpolitika stb.).

A klasszikus jóléti funkciók mellett gyakran e körbe sorolják a lakástámogatásokat, illetve a kultúra és a sport támogatását. A modern polgári demokráciákban különböző mértékben, de mindenhol erős az állam jóléti szerepköre, és az államháztartás kiadásai között általában e kiadáskör a legmagasabb. Az e kategóriába tartozó kiadások teszik ki az európai országok átlagában az összes államháztartási kiadás több mint 60 százalékát, és meghaladják a GDP 30 százalékát. Hazánkban e kiadások aránya az államháztartási kiadásokon belül a rendszerváltástól 1997-ig közel 70 százalékról kb. 55 százalékra csökkent, 2002-ig ezen a szinten stagnált, majd újra növekedésnek indult, a 2014. évi adat 58,5 százalék.

A gazdasági funkció kiadásai a kormányzat által szervezett vagy támogatott gazdasági tevékenységekhez kötődnek. Általában e körbe sorolható

- a műszaki infrastruktúra fejlesztése (közlekedés, energiaellátás, vízellátás, szennyvízelvezetés és tisztítás stb.),
- a közművek üzemeltetése vagy/és a közművállalatok támogatása,
- az azon vállalkozásoknak juttatott támogatások, amelyek a gazdaságfejlesztést vagy a gazdasági erőforrások újraelosztását szolgálják (pl. agrártámogatások, kis- és középvállalatok támogatása, K+F támogatása, regionális támogatások).

Európai átlagban a gazdasági funkciókra fordított kiadások aránya az államháztartáson belül nem éri el a 10 százalékot, GDP-arányosan pedig 4-5 százalék, de a fejlődésben elmaradt, felzárkózó országokban általában magasabb. Magyarországon 2000-ig 10 százalék körül alakult az e funkcióra fordított kiadások aránya, azóta kismértékben nőtt. Ma az államháztartási kiadások 15-16 százalékát, a GDP 7-8 százalékát fordítjuk közvetlenül gazdasági kiadásokra, mely érték már körülbelül megfelel a felzárkózó országok átlagának.

### 2.2.3. Gazdálkodási alapelvek

Az államháztartási alapelvek olyan magatartási normák, amelyeket az államháztartáshoz tartozó valamennyi szervezetnek követnie kell a költségvetés tervezése, végrehajtása, a bevételek és kiadások számbavétele, valamint a beszámolás során.

A tervezés, elszámolás, gazdálkodás közös szabályai közül a legfontosabbak:

- A nyilvánosság elve a közpénzekkel való gazdálkodás egyfajta „társadalmi” ellenőrizhetőségét biztosítja.
- A költségvetés alapján történő gazdálkodás elve: az államháztartás egyes alrendszereiben a gazdálkodást költségvetés alapján kell folytatni. A költségvetési év hazánkban megegyezik a naptári évvel.
- A vállalkozás folytatásának számviteli alapelve: a számviteli törvényben megfogalmazott alapelv. Érvényesítése során abból kell kiindulni, hogy a vállalkozás (költségvetési gazdálkodó) a jövőben is fenn tudja tartani a működését. Nem várható tevékenységének nagymértékű beszűkülése.
- A programozás elve: az Európai Unióhoz való csatlakozás egy új alapelv részleges megjelenését hozta a költségvetési tervezés rendszerébe, a programozás elvét.



- A teljesség elve: alapvető szabály, hogy az államháztartás valamennyi alrendszerében minden pénzmozgásról el kell számolni, minden pénzügyi műveletet meg kell jeleníteni.
- A valóság elve: az államháztartás egyes alrendszereiben a gazdálkodást költségvetés alapján kell folytatni. A költségvetési év hazánkban megegyezik a naptári évvel.
- Az egységesség és áttekinthetőség elve: az egységesség elvének érvényre jutása azt feltételezi, hogy az állam valamennyi költségvetési műveletét egyetlen jogszabályba foglalják. Ily módon együtt szerepel valamennyi kiadás és bevétel, áttekintést engedve az államháztartás egészéről és annak részeiről.
- A globális fedezet elve: a globális fedezet elve alapján a költségvetés bevételei a költségvetési kiadásokra összességükben nyújtanak fedezetet, azaz nincsen közvetlen pénzügyi összefüggés valamely bevételi, illetve kiadási előirányzat között. Az egyes bevételi és kiadási tételek nem feleltethetők meg egymásnak.
- A bruttó elszámolás elve: a költségvetési bevételek és kiadások – törvényben szabályozott esetek kivételével – egymással szemben nem számolhatók el teljes összegükben, azaz beszámítás nélkül kell szerepeltetni azokat a költségvetésben és a zárszámadásban.
- A részletezettség elve: lehetővé teszi az Országgyűlés, illetve a helyi önkormányzati képviselő-testületek (közgyűlések) számára a megalapozott döntéshozatalt, illetve a költségvetés figyelemmel kísérését.
- A fenntarthatóság és az egyensúly elve: a fenntarthatóságot a társadalmi-gazdasági szereplők és a különböző generációk közötti érdekharmónizációk (megállapodások) tudják elviekben biztosítani. Az egyensúly eléréséhez pedig a költségvetési gyakorlatban a különféle eredményszabályok alkalmazása mellett szükség van arra is, hogy a kiadásokat a járadékvadász csoportok és a korrupciós bűnelkövetők ne befolyásolják. A költségvetési gazdálkodás nagy hangsúlyt helyez továbbá a bevételekkel szinkronban álló kiadásokra (költségvetési fegyelem).
- Az ellenőrizhetőség elve: azt jelenti, hogy a feladatmeghatározás, a pénzek allokálása és a felhasználásról történő be- és elszámolás minden fázisában ott legyenek azok a kontrollmechanizmusok, amelyek megakadályozzák a közpénzek nem rendeltetésszerű, nem célirányos és nem gazdaságos elköltését.

A költségvetési források felhasználása során követendő alapelvek:

- A felhasználási kötöttség elve: egyes – az államháztartási rendszerből származó – támogatások előre meghatározott célhoz való kötöttségét és a felhasználással kapcsolatos számadási kötelezettséget foglalja magában. A nem rendeltetésszerűen használt összegek adók módjára behajthatók.
- A közbeszerzési kötelezettség elve: az államháztartás alrendszereihez tartozó minden szervezet köteles – bizonyos szerzési értékhatárokat meghaladóan – az árubeszerzési, építési-beruházási, illetve szolgáltatásmegrendelési célra előirányzott kifizetéseket, az e körbe tartozó kiadási előirányzatok felhasználását közbeszerzés alkalmazásához kötni. Az értékhatárokat, valamint az eljárás menetét a közbeszerzési törvény határozza meg.

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

## 2.3. Nemzeti vagyongazdálkodás Magyarországon

### 2.3.1. A nemzeti vagyon fogalma, rendeltetése

A közfeladatok megvalósításához nemcsak pénzeszközök, hanem más vagyonelemek is szükségesek (épületek, építmények, járművek, gépek, berendezések, szellemi termékek, vagyoni értékű jogok, készletek stb.). Minden közpénzekkel gazdálkodó szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyontra vonatkozó adatok közérdekű adatok. Az Országgyűlés a végrehajtó hatalom gazdálkodási tevékenysége felett ellenőrzési jogkört közvetlenül csak korlátozottan tud gyakorolni, e feladat ellátására önálló intézményként az Állami Számvevőszék hivatott.

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

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

A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény – a nemzeti vagyon megőrzése és védelme érdekében – alapvetően kívánja lezárni az intézményesített vagyonfelélés eddigi gyakorlatát és a köz érdekében hosszú távú, általános védelmet kíván biztosítani a nemzeti vagyontra vonatkozóan.

A nemzeti vagyon körébe tartozik:

- az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolgok;
- az előző pontba nem tartozó, az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő dolog;
- az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő pénzügyi eszközök, továbbá az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedések;

- az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető bármely vagyoni értékkel rendelkező jogosultság, amelyet jogszabály vagyoni értékű jogként nevesít;
- Magyarország határa által körbezárt terület feletti légtér;
- az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló törvény szerinti kibocsátási egység és légi közlekedési kibocsátási egység, valamint az ENSZ éghajlatváltozási keretegyezménye és annak kiotói jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló törvény szerinti kiotói egység;
- az állami vagy helyi önkormányzati (tv. szerint) fenntartású közgyűjtemények (muzeális intézmények, levéltárak, közgyűjteményként működő kép- és hangarchívumok, valamint könyvtárak) saját gyűjteményeiben nyilvántartott kulturális javak;
- a régészeti leletek;
- a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló törvény szerinti nemzeti adatvagyon.

A nemzeti vagyonról szóló törvény hatálya nem terjed ki az alábbi, nemzeti vagyonba tartozó vagyonelemekre:

- az államháztartás körébe tartozó szervek és személyek pénzvagyona;
- a követelésekre és a fizetési kötelezettségekre;
- a társadalombiztosítás és az elkülönített állami pénzalapok pénzvagyona;
- a nemzeti adatvagyonra, a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló törvény szerinti nemzeti adatvagyonra.

A nemzeti vagyonról szóló törvényben meghatározott elvek mentén egyes, a nemzeti vagyon körébe tartozó vagyoni körökről külön törvényi szabályozás rendelkezik.

### **2.3.2. A nemzeti vagyonon belüli vagyonelemek**

A nemzeti vagyonról szóló törvény négy vagyonelemet állít fel a nemzeti vagyon körén belül:

- A leghigorúbban védett nemzeti vagyoni kör a kizárólagos állami és önkormányzati tulajdon meghatározása, ami forgalomképtelenséget jelent, azaz – bizonyos kivételekkel – teljes elidegenítési és terhelési tilalmat, valamint dologi jog vagy osztott tulajdon létesítésének tilalmát. Ezen vagyonelemek körét taxatív határozza meg a törvény és mellékletei. Az állam és az önkormányzatok kizárólagos tulajdona főszabályként kizárólag koncesszió útján hasznosítható.
- A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon státusa a törvény rendszerében a második védelmi vonalat képezi, amely megegyezik a forgalomképtelen vagyontárgyakkal abban a tekintetben, hogy ezek a vagyonelemek sem idegeníthetők el, és – bizonyos kivételekkel – nem terhelhetők meg (a törvény erejénél fogva forgalomképtelenek), a hasznosításuk szabályozása azonban kevésbé szigorú, főszabályként nem koncesszióköteles a hasznosításuk (vagyonkezelés, bérlet, haszonbérlet stb.). A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon állami tulajdonban, illetve a helyi önkormányzat tulajdonában történő megőrzése hosszú távon indokolt.

- A nemzeti vagyon harmadik kategóriája a korlátozottan forgalomképes vagyoni kör. Az idetartozó vagyonelemek eladhatók, megterhelhetők, de kizárólag törvényben vagy (az önkormányzat tulajdonában álló vagyon esetében) önkormányzati rendeletben meghatározott feltételek szerint, amely általában valamilyen hatóság vagy egyéb szerv előzetes jóváhagyását jelenti.
- A negyedik vagyoni csoportba az üzleti vagyon tartozik, amely engedély nélkül elidegeníthető, hasznosítható, így a piaci forgalom része lehet. Az üzleti vagyon a nemzeti vagyon azon része, amely az állami vagyon esetén nem tartozik a kincstári vagyonba, az önkormányzati vagyon esetén a törzsvagyonba.

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

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

További vagyongazdálkodási feladat a nemzeti vagyon

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

## Önellenőrző kérdések

- *Mit jelent az államháztartás fogalma?*
- *Melyek az Alaptörvény közpénzekkel foglalkozó részeinek sarkalatos pontjai?*
- *Ismertesse a költségvetést érintő legfontosabb fiskális szerkezeti reformokat 2010 és 2015 között!*
- *Miképp segítette elő az Alaptörvény a 2010–2011-et követő gazdaságpolitikai stabilizációt és konszolidációt?*
- *Miképp csoportosíthatók a közhatalmi bevételek?*
- *Miképp csoportosíthatók funkciójuk szerint az államháztartási kiadások?*
- *Melyek a tervezés, elszámolás, gazdálkodás legfontosabb közös szabályai?*
- *Melyek a költségvetési források felhasználása során követendő alapelvek?*
- *Mi tartozik a nemzeti vagyon körébe?*

## Felhasznált irodalom

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
- KECSKÉS András (2016): The European Regulation on Drafting Prospectuses in Initial Public Offering Transactions. *JURA*, 22. évf. 1. 56–66.
- KECSKÉS András–BUJTÁR Zsolt (2015): Egzotikus problémák a társaságok irányítási rendszerében. *JURA*, 21. évf. 2. sz. 161–169.
- KECSKÉS András–BUJTÁR Zsolt (2016): Számok bővületében: kérdőív a felelős társaságirányításról. *JURA*, 22. évf. 2. sz. 258–262.
- KECSKÉS András–FERENCZ Barnabás (szerk.) (2016): *Üzleti jog I. Társasági jog és cégjog*. Budapest: Menedzser Praxis Kiadó.
- LENTNER Csaba (2001): *Adózási pénzügytan*. Egyetemi jegyzet. Sopron: Soproni Egyetem.
- LENTNER Csaba (2013): *Közpénzügyek és államháztartástan*. Budapest: NKTK.
- LENTNER Csaba (szerk.) (2015a): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. Közpénzügyek és államháztartástan II*. Budapest: NKE Szolgáltató Kft.
- LENTNER Csaba (2015b): A vállalkozás folytatása számviteli alapelvének érvényesülése közüzemi szolgáltatóknál és költségvetési rend szerint gazdálkodóknál – magyar, európai jogi és eszméletörténeti vonatkozásokkal: 31. fejezet. In LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. Közpénzügyek és államháztartástan II*. Budapest: NKE Szolgáltató Kft., 763–783.
- LENTNER Csaba (2015c): Az állam gazdaságszervező és szabályozó tevékenysége, annak eszközei. Gazdaságpolitikai célképzés és tervezés. In IMRE Miklós–KOVÁCS Éva Margit–LENTNER Csaba–MIKÓ Zoltán–BOROS Anita–KRISTÓ Katalin: *Közigazgatási szakvizsga. Gazdasági igazgatás*. Budapest: NKE, 49–57.
- LENTNER Csaba (2015d): *Pénzügyi és költségvetési igazgatás*. Jegyzet. Budapest: NKE.
- LENTNER Csaba (2016): *Pénzügyi és költségvetési igazgatás*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
- LENTNER Csaba–PARRAGH Bianka (2016): Érdekegyeztetés, konszenzuseresés és participáció – új dimenziók, állami attitűdök. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 2. sz. 26–40.
- LENTNER Csaba–TURJÁN Sándor–VARGA József (2001): *Költségvetési pénzügyek*. Egyetemi jegyzet. Budapest: Nebuló.
- LUKÁCS János–ZÉMAN Zoltán (2014): A magyar számviteli rendszer egyszerűsítésének eredményei. *Közgazdász Fórum*, 17. évf. 4–5. sz. 136–147.
- MATOLCSY György (2008): *Éllovasból sereghajtó. Elveszett évek krónikája*. Budapest: Éghajlat Könyvkiadó Kft.
- NAGY Zoltán (2014): Fizetési kötelezettségekkel kapcsolatos problémák a városüzemeltetési szolgáltatásoknál. *Miskolci Jogi Szemle*, 9. évf. 1. sz. 57–73.
- NAGY Zoltán (2015): A közpénzügyi támogatások rendszere és szabályozása. In LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. Közpénzügyek és államháztartástan II*. Budapest: NKE Szolgáltató Kft., 203–223.
- NAGY Zoltán (2016): A közösségi gazdaság (Sharing Economy) és pénzügyi szabályozása. In KÉKESI Tamás (szerk.): *The Publications of the MultiScience. XXX. microCAD International Multidisciplinary Scientific Conference*. Miskolc: Miskolci Egyetem.

- NAGY Zoltán (2017): Problémafelvetés a fenntartható közfeladat-ellátással kapcsolatban. In KÉKESI Tamás (szerk.): *The Publications of the MultiScience. XXX. microCAD International Multidisciplinary Scientific Conference*. Miskolc: Miskolci Egyetem.
- PALOTAI Dániel – VIRÁG Barnabás (szerk.) (2016): *Versenyképesség és növekedés*. Budapest: Válasz Könyvkiadó.
- ROSTA Miklós (2012): Új közszolgálati menedzsment és a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program viszonyáról. *Polgári Szemle*, 8. évf. 3–6. sz. 32–65.
- ZÉMAN Zoltán (2016): A kockázat-tudatos vállalati működés egyes újszerű összefüggéseinek elméleti bemutatása. *JURA*, 22. évf. 2. sz. 362–366.
- ZÉMAN Zoltán – BÁCS Zoltán – BÁN Erika – FENYVES Veronika (2016): Hiteles vagy „félrevezető” számviteli információk értékelése a nemzetközi és magyar gyakorlat összehasonlításában. *Controller Info*, 4. évf. 3. sz. 52–57.
- ZÉMAN Zoltán – LUKÁCS János (2014): Az IFRS-ek bevezetése az egyedi beszámolók szintjén. *Economica*, 7. évf. 1. sz. 140–144.
- ZÉMAN Zoltán – SINGH, Mahesh Kumar – BÁRCZI Judit (2014): A működési, pénzügyi és stratégiai kockázatok feltérképezése, mérése és a kockázatjelentések tartalmi összefüggései. *Controller Info*, 2. évf. 12. sz. 7–11.

Üres oldal

### **3. Az államháztartás központi és önkormányzati alrendszerei**

A jogi értelemben vett magyar államháztartást két alrendszer, a központi és az önkormányzati alrendszer alkotja.

Az államháztartás központi alrendszerének részét képezi:

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

Az államháztartás önkormányzati alrendszerébe tartozik:

- a helyi önkormányzat;
- a helyi nemzetiségi önkormányzat és az országos nemzetiségi önkormányzat;
- a társulás;
- a térségi fejlesztési tanács;
- a fentiek által irányított helyi önkormányzati, helyi nemzetiségi önkormányzati, országos nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv.

#### **3.1. Az államháztartás központi alrendszere**

A központi költségvetés Magyarországon 2010 óta jelenti a „hagyományos” kormányzati költségvetést, illetve az ez alá besorolt, „centralizált” tb-alapokat és elkülönített állami pénzalapokat. A jelen jegyzetben részleteiben bemutatott központi költségvetés mellett a társadalombiztosítás és az elkülönített állami pénzalapok képezik az államháztartás központi alrendszerének részét, a továbbiakban ezek vázlatos bemutatására kerül sor.

##### *Társadalombiztosítás*

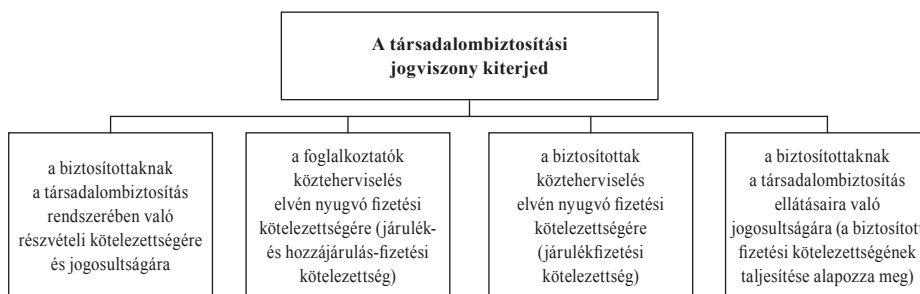
A társadalombiztosítás a társadalom közös kockázatvállalásán alapuló kötelező biztosítási rendszere. A kötelező társadalombiztosítási rendszerben a biztosítási elv, a társadalmi szolidaritás és a tulajdonhoz fűződő jogok alkotmányos keretek közötti korlátozása együttesen érvényesül.

Magyarország költségvetésében a nyugdíj- és egészségbiztosítási alapok költségvetését a költségvetésen belül, de külön fejezetként, elkülönítetten hagyják jóvá. A társadalombiztosítás mindkét pénzügyi alapjának bevételei a jövedelemtulajdonosoktól, a foglalkoztatók (vállalkozások) és a biztosítottak (lakosság) befizetéseiből (szociális hozzájárulási adó, járulékok, hozzájárulások), illetve költségvetési hozzájárulásokból származnak. A kiadások között a Nyugdíjbiztosítási Alap esetén csak pénzbeli juttatások (nyugdíjak) és igazgatási



költségek szerepelnek. Az Egészségbiztosítási Alapból folyósítanak pénzbeli ellátásokat (pl. táppénz, gyermekgondozási díj), de a legnagyobb súlyú kiadásokat az egészségügyi ellátás szolgáltatásainak (gyógyító, megelőző ellátások) költségei, illetve az ártámogatások (gyógyszerek és gyógyászati segédeszközök ártámogatása) jelentik. A tb-alapok nemcsak a bevételek és kiadások kezelésére szolgálnak, hanem vagyontömeget is alkotnak.

A kötelező társadalombiztosítási rendszerben a biztosítási elv, a társadalmi szolidaritás és a tulajdonhoz fűződő jogok alkotmányos keretek közötti korlátozása együttesen érvényesül. Hasonlóan a többi biztosítási szisztémához, a társadalombiztosítás is kockázatközösséget hoz létre, amely azonban – szemben a magánbiztosítási rendszerekkel – a társadalom egészére kiterjed. E kötelező társadalmi kockázatközösség ugyanis a biztosítottak oldalán valamennyi állampolgárt felöleli, továbbá – meghatározott törvényi követelmények teljesítése esetén – a Magyarország területén tartózkodó más természetes személyeket is. A társadalombiztosítási jogviszony – mint járulékos jogviszony – az annak alapjául szolgáló jogviszonnyal (pl. munkajogviszony, közszolgálati jogviszony, közalkalmazotti jogviszony stb.) egyidejűleg és a törvény erejénél fogva jön létre. Az alapjogviszony létrejöttékor a járulékos társadalombiztosítási jogviszonyból eredő kötelezettségek és jogosultságok automatikusan megnyílnak. A társadalombiztosítási jogviszony az alábbiakra terjed ki (4. ábra).



4. ábra

*A társadalombiztosítási jogviszony*

*Forrás: Saját szerkesztés*

A társadalombiztosítással összefüggésben az állami szerepvállalásnak két kiemelendő aspektusa van:

1. a társadalombiztosítási rendszer működtetése és fejlesztése – nyilvánvalóan a nemzetgazdasági lehetőségek korlátain belül – állami feladat;
2. az állam a társadalombiztosítási ellátások pénzügyi fedezete tekintetében mögöttes felelősséggel tartozik, azaz amennyiben a társadalombiztosítási alrendszer bevételei elmaradnak a kiadások mögött, az állam – a központi kormányzati költségvetés útján – biztosítja a bevétellel nem fedezett ellátások pénzügyi fedezetét.

A társadalombiztosítás pénzügyi alapjai finanszírozzák és látják el a társadalombiztosítás törvényben meghatározott, kötelező feladatait. A társadalombiztosítás a központi alrendszeren belül működik, de viszonylag önálló, ugyanis a társadalombiztosítás

- irányítását,
- működését,

- hatásköri és eljárási szabályait,
  - bevételeinek és kiadásainak körét,
  - gazdálkodását,
  - központi alrendszeren belüli helyzetét és az államháztartás önkormányzati alrendszerével való kapcsolatát
- az Áht. és külön törvények szabályozzák.

### *Elkülönített állami pénzalapok*

Az elkülönített állami pénzalapok a központi alrendszeren belül működnek, ez biztosítja a rendszer hatékonyságát és átláthatóságát. Elkülönített állami pénzalapot törvény hozhat létre egy adott közfeladat részben államháztartáson kívüli forrásból történő ellátásának biztosítása céljából. Elkülönített állami pénzalapot csak törvény hozhat létre, amelyben meg kell határozni az alap:

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

Az elkülönített állami pénzalap létrehozásának további fontos feltétele, hogy az alap célja szerint meghatározott feladatok finanszírozásához a részben államháztartáson kívülről származó – törvényben meghatározott – források közvetlenül hozzárendelhetők legyenek.

Az alapok köre változhat, de a legjelentősebb elkülönített állami pénzalapoknak a következők tekinthetők:

- Nemzeti Földalap,
- Nemzeti Foglalkoztatási Alap,
- Bethlen Gábor Alap,
- Központi Nukleáris Pénzügyi Alap,
- Nemzeti Kulturális Alap,
- Kutatási és Technológiai Innovációs Alap.

## **3.2. Az államháztartás önkormányzati alrendszere**

A magyar államháztartás második alrendszere a helyi önkormányzati alrendszer, amely az államháztartás helyi szintje. Az önkormányzati autonómia elengedhetetlen feltétele a gazdálkodási önállóság, amelynek legfontosabb garanciáit Magyarországon az Alaptörvény tartalmazza.

Az Alaptörvény 32. cikke szerint a helyi önkormányzat – a helyi közügyek intézése körében – a törvény keretei között:

- rendeletet alkot;
- határozatot hoz;
- önállóan igazgat;

- meghatározza a szervezeti és működési rendjét;
- gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat;
- meghatározza a költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik;
- az e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozási tevékenységet folytathat;
- dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről;
- önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthat;
- a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet, véleményt nyilváníthat;
- szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdekképviselési szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek;
- törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.

A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény bevezette a kormányzati hitelengedélyezés intézményét. Az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdése lehetővé teszi, hogy a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében külön törvény az önkormányzatok kötelezettségvállalását feltételhez vagy a kormány hozzájárulásához kösse. Bizonyos hitelügyeletek a kormány engedélye nélkül is létrejöhetnek.

- Az európai uniós fejlesztési támogatások megelőlegezésére, illetve az ezekhez kapcsolódó pályázati önrész biztosítására szolgáló hitelek kikerültek az engedélyköteles körből, mivel a megelőlegező hitel fedezete az uniótól kapott fejlesztési támogatás.
- Az éven belüli működési célú hitelek sem engedélykötelesek, mivel nincsenek kihatással az államadósság év végi állományára, másrészt engedélyezésük túl nagy késedelmet okozna, amely az önkormányzati likviditást gyengítené.
- Az adósságrendezési eljárás során a hitelezői egyezség megkötéséhez igénybe vett reorganizációs hitelekre vonatkozó ügyletek szintén a kormány jóváhagyása nélkül megkötethetők.
- Ezenfelül 10 millió forint alatti összértékű, a fővárosi és a megyei jogú városok esetében a 100 millió forint alatti összértékű adósságot keletkeztető ügyletekhez sem szükséges a kormány engedélye.

A hitelengedélyezés bevezetését az indokolta, hogy az ezredfordulót követően elsősorban az önkormányzati feladatellátás alulfinanszírozása, valamint a pénzügyi szabályozatlanság következtében pénzügyi instabilitás keletkezett. Így 2011-ben sor került a megyei önkormányzatok adósságállományának átvállalására, majd 2012–2014 között pedig a helyi, települési önkormányzatok adósságállományának rendezése is megtörtént.

### *A helyi önkormányzatok költségvetése*

A helyi önkormányzat költségvetése az államháztartás része. Az önkormányzati alrendszer költségvetése a központi költségvetéstől elkülönül, de ahhoz a központi költségvetési támogatásokon keresztül kapcsolódik.

#### *Költségvetési bevételek:*

- a közhatalmi bevételek (adók, hozzájárulások, bírságok, díjak és más fizetési kötelezettségek);
- központi támogatások és átengedett központi adók;
- a közfeladatok ellátása során nyújtott közszolgáltatások ellenértékei;
- az európai uniós forrásokból és az államháztartáson kívülről érkező támogatásokból származó bevételek;
- a vagyonnal kapcsolatos bevételek;
- a kapott kamatok.

#### *Költségvetési kiadások:*

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

A költségvetési rendeletben meg kell állapítani a költségvetési bevételek és költségvetési kiadások különbözeteként a költségvetési többletet vagy hiányt (költségvetési egyenleg), figyelembe véve, hogy az önkormányzatok nem tervezhetnek működési hiányt az új önkormányzati törvény alapján.

A költségvetési évre vonatkozó kiadási előirányzatok teljesítésének az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvényben meghatározottak szerint kell megvalósulnia. Ezen folyamat a következő:

- *kötelezettségvállalás és pénzügyi ellenjegyzés:* a kötelezettségvállalás a költségvetési év kiadási előirányzatainak terhére – személyi juttatások, termékbeszerzési vagy szolgáltatási szerződés megkötése, megrendelése –, szabályszerűen tett, fizetési kötelezettségvállalásról szóló jognyilatkozat; kötelezettséget csak a szabad előirányzatok terhére lehet vállalni, a szabad előirányzat meglétét a pénzügyi ellenjegyző ellenőrzi;
- *szakmai teljesítés és annak igazolása:* a teljesítés megtörténtét követően a teljesítést szakmailag igazolni kell;
- *érvényesítés:* az érvényesítőnek ellenőriznie kell az összegszerűséget, a fedezet meglétét és azt, hogy a megelőző ügymenetben a költségvetési gazdálkodási és számviteli előírásokat, a belső szabályzatokban foglaltakat betartották-e;
- *utalványozás:* a kiadások utalványozása az érvényesített okmány alapján történik, bevételek utalványozására a teljesítés igazolását követően kerülhet sor;
- *pénzügyi teljesítés.*

A települési önkormányzatok saját bevételeinek meghatározó részét jelentik a helyi adók. A képviselő-testületek maguk döntenek a bevezetendő adónemekről és az adó mértékéről, s ennek során a törvény szerinti kötelező előírásokat és a diszkrimináció tilalmára vonatkozó alkotmányos szabályokat figyelembe kell venniük. A települések alábbi adottságai meghatározóak a helyi adópolitika kialakításában:

- az ipar fejlettsége,
- települési szerkezet,
- foglalkoztatási, szociális, vagyoni helyzet.

A helyi önkormányzatok gazdasági önállóságának egyik feltétele, hogy feladataik ellátásához megfelelő vagyonnal rendelkezzenek. A vagyon fogalmába egyrészt ingatlanok (föld és épületek), másrészt ingóságok (mindaz, ami nem ingatlan, tehát különböző tárgyak, berendezések, gépek, felszerelések stb.) és vagyoni értékű jogok tartoznak (pl. bérleti jog).

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

A helyi önkormányzat vagyona lehet:

- törzsvagyon vagy
- üzleti vagyon.

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

Forgalomképtelen törzsvagyonnak minősül mindaz, amit

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

A helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonát képező nemzeti vagyon körébe tartoznak:

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

A forgalomképtelen törzsvagyoni körbe tartozó vagyonelemek nem idegeníthetők el, vagyonekezelői jog, jogszabályon alapuló használati jog vagy szolgálat kivételével nem terhelhetők meg, azokon dologi jog vagy osztott tulajdon nem létesíthető. A korlátozottan forgalomképes törzsvagyona tartozó vagyonelemeket törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete állapítja meg. Ezekről a vagyonelemekről törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek szerint lehet rendelkezni. A törvény valamennyi tulajdonosi rendelkezési jogosítvány gyakorlásához állapíthat meg feltételeket, de az önkormányzat rendeletben is korlátozottan forgalomképes törzsvagyoni körbe sorolhatja egyes – törvény szerint törzsvagyona egyébként nem tartozó – vagyontárgyait.

Az a helyi önkormányzati vagyon, amely nem tartozik a törzsvagyona, *üzleti vagyonnak* minősül. Ez a vagyonrész az önkormányzat szabad elhatározása alapján elidegeníthető, megterhelhető, vállalkozásba apportként bevihető. A törzsvagyon mellett az üzleti vagyona is vonatkozik, hogy az önkormányzat feladatait és céljait kell szolgálnia. Az önkormányzat vállalkozási szabadsága nem korlátlan, a vállalkozási tevékenység a helyi közösségi érdekekkel összhangban lehetséges. Az önkormányzatok részt vehetnek vállalkozásokban, főként azért, hogy a vállalkozás remélt hasznából teremtsék elő azokat a forrásokat, amelyek feltétlenül szükségesek feladataik ellátásához.

## Önellenőrző kérdések

- *Mutassa be az államháztartás alrendszerét!*
- *Mi jellemzi az elkülönített állami pénzalapokat? Milyen alapokat ismer?*
- *Melyek a helyi önkormányzat költségvetésének legfontosabb tételei?*
- *Ismertesse, mire terjed ki a társadalombiztosítási jogviszony!*
- *Mi tekinthető a társadalombiztosítással összefüggő állami szerepvállalás két kiemelendő aspektusának?*
- *Mit jelent a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény által bevezetett kormányzati hitelengedélyezés?*
- *Mit jelent az önkormányzati törzsvagyon fogalma?*
- *Mi minősül forgalomképtelen törzsvagyonnak?*
- *Mit jelent az önkormányzati üzleti vagyon fogalma?*

## Felhasznált irodalom

*Az államháztartás központi alrendszere tekintetében:*

- LENTNER Csaba (2014a): A vállalkozás folytatása számviteli alapelvének értékelése: profit és közjószág-előállító gazdálkodóknál. I. rész. *Számvitel, Adó, Könyvvizsgálat*, 56. évf. 2. sz. 72–74.
- LENTNER Csaba (2014b): A vállalkozás folytatása számviteli alapelvének értékelése: profit és közjószág előállító gazdálkodóknál. II. rész. *Számvitel, Adó, Könyvvizsgálat*, 56. évf. 3. sz. 130–132.
- LENTNER Csaba (2014c): A vállalkozás folytatása számviteli alapelvéről. *Gazdaság és Jog*, 22. évf. 3. sz. 3–8.

- LENTNER Csaba (2014d): Az államháztartási gazdálkodás alapelvei és jellemző vonásai. In LENTNER Csaba (szerk.): *Államháztartástan*. Budapest: NKE.
- LENTNER Csaba (2015): *Közigazgatási szakvizsga. Általános közigazgatási ismeretek. III. modul: Általános államháztartási ismeretek*. Budapest: NKE.
- LENTNER Csaba–SZILOVICS Csaba (2014): *Pénzügyi és költségvetési igazgatás*. Budapest: NKTK.
- MATOLCSY György–PALOTAI Dániel (2016): A fiskális és a monetáris politika kölcsönhatása Magyarországon az elmúlt másfél évtizedben. *Hitelintézet Szemle*, 15. évf. 2. sz. 5–32.
- NOVOSZÁTH Péter (2014): *A társadalombiztosítás pénzügyei*. Budapest: NKTK.
- NOVOSZÁTH Péter (2015): A PSP Investments, a kanadai állami nyugdíjalap legfőbb erényei. *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás*, 2. sz. 83–93.
- NOVOSZÁTH Péter (2016): Main reasons for the transformation of mandatory Hungarian private pension funds. *International Public Administration Review*, Vol. 14. No. 2–3. 207–225.
- NOVOSZÁTH Péter (2017): The Main Challenges and Risks for Social Security Systems in the European Union: the Essence of Reforms in Hungary after 2010. *Polgári Szemle*, Vol. 13. Special Issue. 167–184.

#### *Az államháztartás önkormányzati alrendszere tekintetében:*

- GASPARICS Emese–HORVÁTH Erika–LENTNER Csaba (2015): A magyar önkormányzati rendszer gazdasági irányítása és koordinációja: 25. fejezet. In LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. Közpénzügyek és államháztartástan II*. Budapest: NKE Szolgáltató Kft., 611–636.
- HEGEDÜS Szilárd–ZÉMAN Zoltán (2016): Tökeszerkezeti elméletek érvényesülésének vizsgálata a hazai önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok körében. *Statisztikai Szemle*, 94. évf. 10. sz. 1032–1049.
- LENTNER Csaba (2014a): A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. *Pénzügyi Szemle*, 59. évf. 3. sz. 330–344.
- LENTNER Csaba (2014b): *Közpénzügyek és államháztartástan*. Budapest: NKTK.
- LENTNER Csaba (2015a): A helyi önkormányzati rendszer egyes stratégiai kérdései – múlt és jövő. In KATONA Klára–KÖRÖSI István (szerk.): *Felzárkózás vagy lemaradás? A magyar gazdaság negyedszázaddal a rendszerváltás után*. Budapest: Pázmány Press, 31–48.
- LENTNER Csaba (2015b): Önkormányzatok pénzügyi konszolidációja és működőképes állapotban tartásuk eszköztársa: 26. fejezet. In LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. Közpénzügyek és államháztartástan II*. Budapest: NKE Szolgáltató Kft., 637–656.
- ZÉMAN Zoltán–TÓTH Antal (2015): Az önkormányzatok és közüzemi vállalatok teljesítményértékelése. In LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. Közpénzügyek és államháztartástan II*. Budapest: NKE Szolgáltató Kft., 829–853.

## 4. Fiskális politika, adóhatóságok

### 4.1. Fiskális politika

A fiskális politika a kormányzati gazdaságpolitika és gazdaságbefolyásolás alapvető pénzügyi eszköze. A gazdaságban keletkező vállalati és lakossági jövedelmek centralizálását, majd újraelosztását végzi.

Az egy országban, egy adott évben megtermelt és elosztható jövedelem véges. A jövedelemtulajdonosok, a lakosság, a vállalkozások, maga az állam, továbbá – a külföldi adóssággal rendelkező országok esetében – a külföldi hitelezők zárt rendszert alkotnak, elmozdulni, arányokat átrendezni az adott évben csak egymás kárára tudnak. Ha az egyik szereplő jövedelempozíciója javul, valamelyik másik szereplő (vagy az összes többi szereplő) jövedelempozíciója romlik. A mindenkori gazdaságpolitikának el kell döntenie, hogy kit, illetve mit preferál: a lakosságot (illetve azok egyes csoportjait), a vállalkozásokat (illetve azok egyes csoportjait), az államot (az állami szervek működését és beruházásait), vagy éppen a külföldi hitelezők irányába jelentkező adósságszolgálatot igyekszik teljes mértékben kielégíteni.

Az állami újraelosztás szintje és mikéntje jelentősen módosítja az egyes nemzetgazdasági szereplők jövedelempozícióit, ezáltal befolyásolja a termelés vagy/és a fogyasztás színvonalát, így önmagában jelentős hatással van a gazdasági folyamatokra. Az állam a közfeladatok ellátása során tehát indirekt módon (pl. kiszámítható jogszabályok, közbiztonság, kiművelt emberfők stb. révén) vagy direkt gazdaságpolitikai eszközökkel jelentős hatást gyakorol a nemzetgazdaság működésére. Azokat az eszközöket, amelyekkel az állam a gazdaság mozgását befolyásolja, állami intervencióknak nevezzük.

Az állami intervenciók egy része minden gazdasági szereplőre egyformán hat (pl. a jogszabályi keretek változása), más része – gazdasági, társadalmi vagy éppen környezetvédelmi célok érdekében – megkülönböztetett előnyben részesít egyes szereplőket vagy szereplők bizonyos csoportjait (pl. egyes ágazatokat, mint az agrártámogatások, a vállalkozók egyes csoportjait, mint a kis- és középvállalkozások támogatása, vagy egyes térségeket, mint a regionális támogatások).

Egy ország gazdasági életének keretet adó, a gazdaság életét befolyásoló kormányzati döntések összességét gazdaságpolitikának nevezzük. A gazdaság működésére ható gazdaságpolitikának általában két fő területe van: a monetáris politika és a költségvetési (más néven fiskális) politika. Az államháztartás tehát nem egyszerűen része a nemzetgazdaságnak, hanem – a fiskális politikán keresztül – igen meghatározó, befolyásoló, illetve a befolyásolásnak és a befolyásoltságnak technikai teret adó eleme.

- A fiskális politikát nagymértékben befolyásolja, hogy a költségvetés tervezésekor az állam mozgástere viszonylag korlátozott. A költségvetési bevételek és kiadások egyensúlyának megteremtése helyett előfordul, hogy a költségvetési kiadások



bevételekkel történő minél nagyobb mértékű lefedése a cél, amely a fiskális kényszer egy sajátos megnyilvánulása. Ez tehát azt jelenti, hogy sok esetben nem úgy tervezzük a költségvetést, hogy az összes kiadáshoz bevételt rendelünk, hanem úgy, hogy minél kisebb hiányt érzünk el. Ezt mutatja az is, hogy az Európai Unió a maastrichti kritériumok között is azt írja elő, hogy a költségvetési hiány nem haladhatja meg a bruttó hazai termék 3 százalékát.

- A monetáris (jegybanki) politika gazdasági környezetre kifejtett hatásai közvetettek, a gazdaság (kiemelten a vállalkozások és a családok) számára stabil, alacsony, de nem nulla inflációjú pénzügyi környezet elérését célozzák. A monetáris politika célrendszerében helyet kapott a kormányzati gazdaságpolitika támogatása is, de csak abban az esetben, ha ez nem veszélyezteti az elsődleges árstabilitási célt.

## 4.2. Az adósságszabály mint a fiskális politika főszabálya

Magyarországot sérülékeny, kiszolgáltatott állapotban érte el a 2008-ban kirobbant gazdasági válság. A magyar gazdaság azért volt kiemelten érzékeny a nemzetközi pénzügyi piacok befagyására és megnövekedett volatilitására, mert nemzetközi összehasonlításban magas volt a magyar államadósság, a külső és a devizában fennálló adósság.

A fentiek egyik oka az volt, hogy a 2011 előtt hatályos Alkotmány nem tartalmazott közpénzügyi fejezetet, azaz nem volt olyan alkotmányos szabály, amely korlátozta volna az állam túlzott eladósodását. A 2011 áprilisában elfogadott Alaptörvény egyik újítása éppen az volt, hogy közpénzügyi fejezettel és az államadósságra vonatkozó szabállyal egészült ki.

Magyarország államháztartási hiánya a pénzügyi válság begyűrűzését megelőző években kiemelkedően magas volt, s ennek következtében jelentősen megnőtt az államadósság. Magyarország költségvetése a bruttó hazai termék (GDP) 6–8 százalékát kitevő hiánnyal zárt 2002 és 2006 között minden évben, de 2007-ben is bőven 4 százalék feletti volt a deficit. Ez azt jelentette, hogy a magyar állam évről évre az adott évi gazdasági teljesítményének 6–8 százalékával többet költött, mint amennyi bevétele volt. Ezt a hiányzó összeget hitelfelvételből kellett finanszírozni, s ennek következtében a hiány magas szinten maradása az államadósság érdemi emelkedését okozta. A magyar államadósság 2002-ben a GDP 55 százaléka volt, 2007-re 65 százalék fölé emelkedett a ráta, 2010-ben pedig elérte a GDP 80 százalékát.

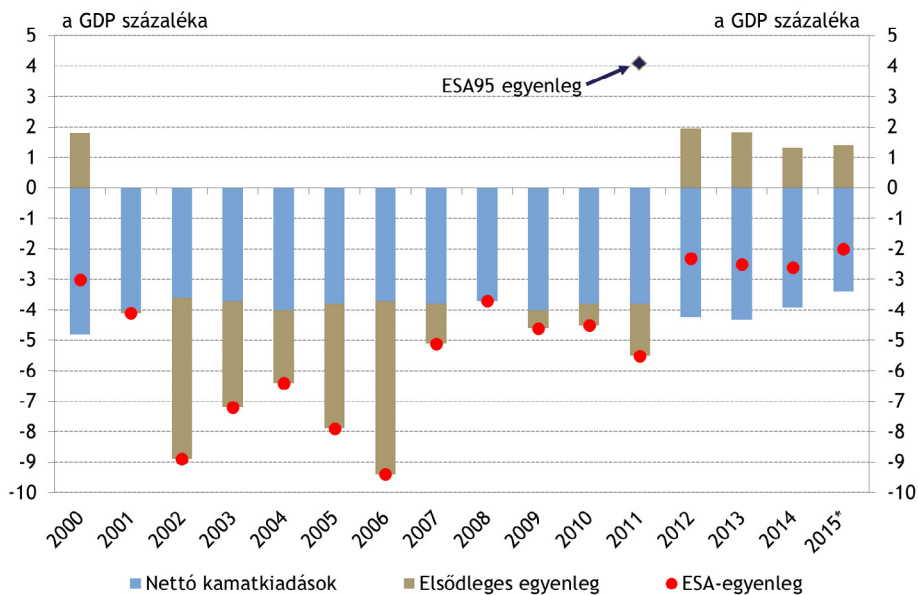
A magyar állampénzügyek szempontjából az is komoly kihívást jelentett, hogy nemcsak az államadósság abszolút értéke emelkedett meg jelentősen a válság előtti időszakban, hanem az adósság szerkezete is kedvezőtlen irányba változott:

- míg 2004-ben az államadósságnak még alig több mint 25 százaléka volt devizában denominált, azaz a forintadósság aránya csaknem 80 százalékot tett ki, addig 2008-ban ez az arány már 40 százalék volt, 2010-re pedig 50 százalék fölé emelkedett;
- a GDP arányában kifejezett bruttó külső adósság 2007 és 2010 vége között 30 százalékról 50 százalékra nőtt, s ezzel párhuzamosan a külföldi befektetők részesedése a forintalapú állampapírok piacán is dominánssá vált.

2010-ben az inflációs ráta 4–5 százalék körül alakult havi szinten. A magyar növekedési adatok is visszafogottak voltak: míg 2002 és 2005 között a magyar GDP gyorsabban nőtt, mint az egyéb visegrádi országok átlaga (4 százalék, szemben a régiós 2–3 százalékos átlaggal), 2006 és 2010 között azonban jellemzően 2–4 százalékponttal elmaradt a régiós versenytársak értékeitől.

Az Alaptörvényt 2011 áprilisában fogadta el az Országgyűlés, s a 36–44. cikke tartozik a közpénzügyi fejezethez. Az Alaptörvény elfogadása után a fontos makrogazdasági változók tekintetében kiemelkedően kedvező változás volt tapasztalható.

A magyar közpénzügyi helyzet válság előtti romlásának egyik leginkább egyértelmű jele a költségvetési deficit megugrása és magas szinten való stabilizálódása volt. Magyarország ellen 2004 és 2013 között az EU túlzottdeficit-eljárása volt érvényben. Az állampénzügyek rendbetétele 2011-ben kezdődött el, amikor az akkor érvényes európai uniós módszertan (ESA95) szerint számított egyenleg a GDP 4 százalékára ugrott (elsősorban a nyugdíjpénztári rendszer átalakítása miatti egyszeri költségvetési bevételből adódóan, amelyet az egyéb módon számolt hiányban nem lehetett így kimutatni). 2012 óta pedig a költségvetés hiánya minden EU-kompatibilis mutatószám szerint a 3 százalékos GDP-arányos érték alatt van. A hiány csökkenésében szerepet játszott egyrészt az elsődleges (kamategyenleget nem tartalmazó) egyenleg javulása, másrészt a nettó kamatkidadások 2013 utáni csökkenése is.



5. ábra

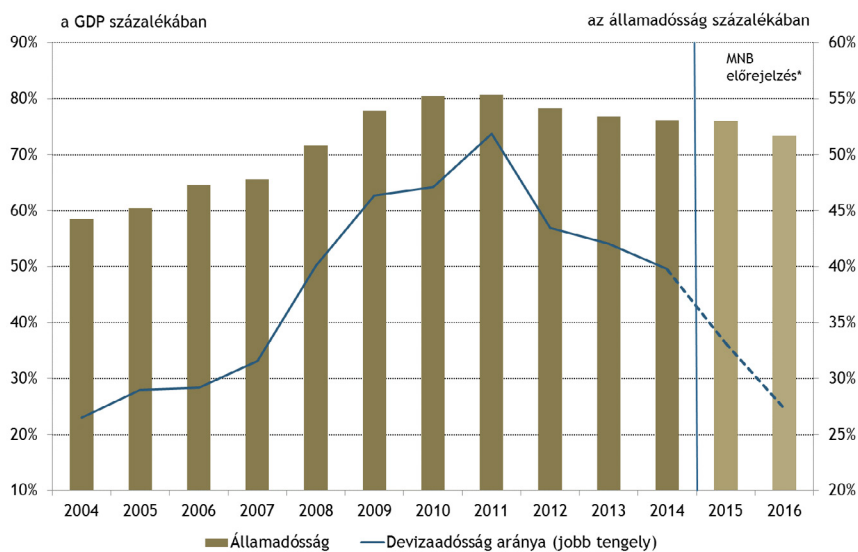
*A költségvetési egyenleg alakulása Magyarországon (2000–2015)*

Forrás: MNB

A költségvetést érintő legfontosabb fiskális szerkezeti reformok az alábbiak voltak 2010 és 2015 között:

1. Adóreform:
  - az élők munkát terhelő adók csökkentése,
  - az egykulcsos szja bevezetése,
  - családi kedvezmény,
  - Munkahelyvédelmi Akcióterv,
  - a fogyasztási és forgalmi adók növelése,
  - az extraprofit megadóztatása.
  
2. Kiadáscsökkentés:
  - Széll Kálmán Terv,
  - a rokkantnyugdíjak felülvizsgálata,
  - a korhatár alatti nyugdíj szigorítása,
  - a munkanélküli támogatás rövidítése.
  
3. Adósságkezelés:
  - az államadósság tartós csökkentése,
  - a devizaarány mérséklése,
  - a belföldi befektetői bázis erősítése,
  - az átlagos futamidő növelése.
  
4. Egyéb intézkedések:
  - 200 ezer fős közmunkáslétszám,
  - a devizahitelek rendezése (forintosítás),
  - a magánnyugdíjrendszer reformja.

Az állampénzügyi pálya fenntarthatatlanságának egyik jó fokmérője az államadósság alakulása. Magyarországon 2011-ig jelentősen nőtt az államadósság, majd onnantól fogva csökkenésnek indult az adósságállomány: a 80 százalékos feletti értékről elmozdulva 2016-ra már alulról közelítette meg a 75 százalékos GDP arányában mért államadósság, ami az adósság „tehetetlensége” miatt jelentős előrelépésnek tekinthető. Mindeközben a devizaadósság teljes államadósságon belüli aránya az 50 százalékos feletti szintről 25 százalékra csökkent, s ez azt jelenti, hogy 5 év alatt arányaiban megfeleződött a devizaadósság, jelentősen csökkentve a devizakitettséget és az egész magyar gazdaság külső sérülékenységét.

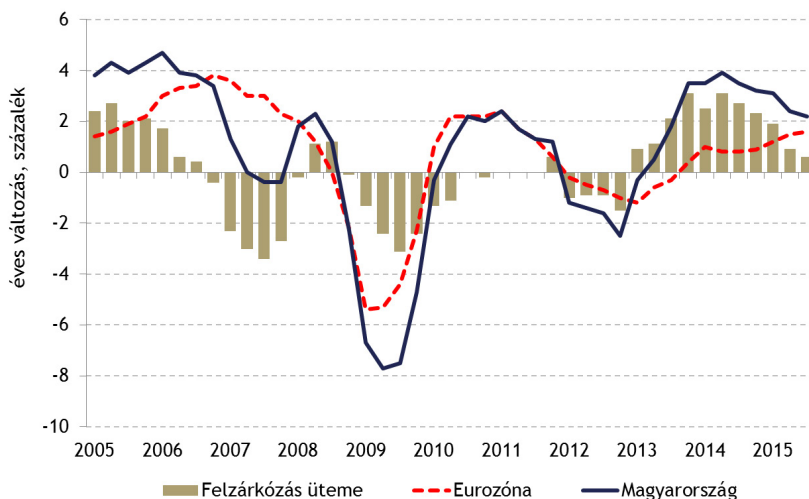


6. ábra

*Az államadósság és a devizaarányának alakulása Magyarországon (2004–2016)*

*Forrás: MNB*

A fiskális stabilizáció és a monetáris politikai fordulat együttes hatásaként 2013-ban Magyarország felzárkózása újraindult.



7. ábra

*Gazdasági növekedés Magyarországon és az eurózónában (2005–2015)*

*Forrás: MNB*

A növekedés tekintetében ki kell emelni, hogy Magyarország az EU kevésbé fejlett tagállamként jelentős uniós támogatásokat kap. A 2007–2013-as ciklusban a kohéziós alapokból érkező támogatások teljes keretösszege 24,9 milliárd euró volt, ez egészült ki az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alaptól (EMVA) érkező 3,8 milliárd euróval. A 2016-ban lezáruló ciklus forrásainak lehívása az utolsó évekre koncentrálódott. A ciklus első hat évében a források 40 százalékát fizette ki a kormány a kedvezményezettek számára. A ciklus végén (2013–2015-ben, amikor a 2013-ban lezáródott támogatási ciklus támogatásait még le lehetett hívni) azonban jelentősen felgyorsult a támogatások felhasználása, ebben az időszakban a teljes keretösszeg körülbelül 60 százalékát vette igénybe Magyarország.

Az Alaptörvény előtti időszak gazdasági kihívásainak és a makrogazdasági környezetnek az Alaptörvény elfogadását követő megváltozása alapján megállapítható, hogy az Alaptörvény közpénzügyi fejezete – kiemelten az államadósság szintjére vonatkozó alkotmányos előírás – érdemben hatott az egyes gazdaságpolitikai ágakra és mutatókra. Összességében a gazdaságpolitikai döntések és a kedvező gazdasági folyamatok levezethetők az Alaptörvényből:

- Az adósságszabály – mint az Alaptörvény része – az egész magyar államműködést, így a gazdaságpolitikai döntéseket, kereteket is meghatározza.
- Az Alaptörvényben rögzített adósságszabály mind az adósságképlet számlálóját (nominális adósság), mind annak nevezőjét (nominális GDP) érinti, azaz minden olyan gazdaságpolitikai döntést determinál, amely ezekre a mutatókra hat.
- Az adósságszabály hatása a nominális adósságra azt jelenti, hogy a gazdaságpolitikának
  - csökkentenie kell a kamatokat, amelyek a nominális adósságállomány alakulásának fontos tényezői;
  - kontroll alatt kell tartania a költségvetés nominális hiányát, hiszen az adósság a deficitek kumulált értékéből adódik.
- A kamatok tekintetében ki lehet emelni az infláció csökkenését, amely lehetővé tette az MNB kamatcsökkentési ciklusait, azaz a monetáris lazítás már önmagában levezethető az Alaptörvényből.
- A költségvetési hiány tekintetében az Alaptörvény tételesen is előírja a hiány korlátban tartását, azaz a fiskális konszolidáció levezethető az Alaptörvényből.
- A nominális GDP tekintetében két aspektusra lehet kitérni:
  - a GDP-növekedés üteme,
  - a GDP árindexe (ez nagyjából az inflációnak feleltethető meg).
- Minden olyan gazdaságpolitikai lépés, amely gyorsítja a gazdasági növekedést, levezethető az adósságszabályból, hiszen ezek a lépések magasabb nominális GDP-vel konzisztensek, azaz emelik az adósságképlet számlálóját, vagyis csökkentik az adósságrátát. Ilyen intézkedések lehetnek:
  - a strukturális reformok,
  - a kamatcsökkentés,
  - az adócsökkentés,
  - a családi adókedvezmények,
  - a lakossági devizahitelek kivezetése (forintosítás).

A GDP árindexe nagyjából együtt mozog az inflációval, de vannak olyan tételek, amelyek az inflációt csökkentik, a GDP árindexet viszont nem (pl. az olajár csökkenése).

Az Alaptörvény közpénzügyi fejezete – kiemelten az adósságszabály – érdemben elősegítette a 2010–2011-et követő gazdaságpolitikai stabilizációt és konszolidációt. A főbb gazdaságpolitikai stratégiai döntések, programok levezethetők ebből a szabályrendszerből, hiszen fenntartható adósságcsökkentés nem képzelhető el az alábbiak nélkül:

- fiskális (költségvetési) fegyelem, azaz kiegyensúlyozott költségvetési gazdálkodás,
- alacsony kamatszint, amelynek feltétele az alacsony infláció, azaz a hiteles és eredményes monetáris politika,
- strukturális reformok, amelyek fenntarthatóvá teszik a pozitív gazdasági folyamatokat,
- az adóreformból adódó keresleti élénkítés, amely gyorsítja a növekedést,
- az adórendszer átalakítása annak érdekében, hogy a gazdaság kínálati oldala erősödjön (pl. munkát terhelő adók csökkentése).

### 4.3. Adóhatóságok

Az adó a modern állam működésének alapfeltétele. Az állam által nyújtott szolgáltatások fedezete, amely a polgárok biztonságos létezését és a gazdasági szereplők kiszámítható tevékenységét biztosítja. Az adófizetés a közpénzügyi rendszernek, az állami redisztribúció működésének, a modern állami szuverenitás megnyilvánulásának egyik alapeleme. Adórendszernek nevezzük az államok által egy időben működtetett adók összességét, beleértve az e tevékenységet ellenőrző, irányító adóhatóság munkáját is.

Az optimálisan kialakított adórendszerek rendelkeznek belső kohézióval, és képesek megvalósítani a gazdaságpolitika céljait. Az adórendszert jellemzi:

- a jogalkotók által létrehozott adófajták szerkezete,
- az adóterhelés mértéke,
- az alkalmazott adófajták száma,
- a változások gyakorisága és
- más szociális, társadalmi jellegzetességek.

A klasszikus adóztatási alapelveket Adam Smith fogalmazta meg a 18. század végén, s ezek azóta is zsinórmértékül szolgálnak a nemzetállamok számára:

- Az adóalanyoknak képességükkel és jövedelmükkel arányosan kell hozzájárulniuk a kormányzat fenntartásához (egyenlő közteherviselés elve).
- Az adó legyen mindig konkrétan meghatározott, az adójogszabályok, tehát az adóalanyok teherviselésének feltételei legyenek egyszerűen és pontosan megfogalmazottak.
- Az adókötelezettséget úgy kell megállapítani és az adót úgy kell beszedni, hogy annak megfizetése a lehető legkevesebb kellemetlenséget okozza az adózóknak.
- Az adóigazgatás működtetése legyen a lehetőségekhez mérten olcsó.

Az adó jellegű bevételek körében keletkező fizetési kötelezettség olyan pénzügyi jogviszony, amelynek alanyai egyfelől az adóhatóság, másfelől pedig a fizetési kötelezettség alanya, az adózó. Adózónak minősül az a természetes vagy jogi személy, akinek vagy amelynek adókötelezettségét törvény írja elő.

**Az adózó adókötelezettsége**

Az adózó adókötelezettsége magában foglalja a fizetési kötelezettség és a költségvetési támogatás megállapítása, megfizetése vagy kiutalása érdekében végzett

- bejelentést,
- nyilatkozattételt,
- adómegállapítást,
- adóbevallást,
- adófizetést és adóelőleg-fizetést,
- bizonylat kiállítását és megőrzését,
- nyilvántartások vezetését (könyvvezetést),
- adatszolgáltatást, illetőleg
- adólevonást, adóbeszedést.

Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.) a következő adóhatóságokat különbözteti meg, illetve szabályozza eljárásukat:

- a) a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) adóztatási szerve (mint állami adóhatóság és vámhatóság);
- b) az önkormányzat jegyzője (önkormányzati adóhatóság);
- c) a fővárosi, megyei kormányhivatal (az önkormányzati adóhatóság felettes szerveként eljárva).

Az állami adóhatóság és a vámhatóság jellemzően a központi költségvetés bevételeit, míg az önkormányzati adóhatóság főként a helyi adókról szóló törvény szerint megállapított kötelezettségeket kezeli. Az adóhatóságok jogosultak adóztatási tevékenységük során az adózókat nyilvántartani, tevékenységüket ellenőrizni; az adóztatás során együttműködnek, az adóztatás érdekében – célhoz kötötten – adatokat adhatnak át egymásnak. Az adóhatóságok törvényes működése felett az adópolitikáért felelős miniszter gyakorolja a felügyeleti jogot.

*A Nemzeti Adó- és Vámhivatal felépítése, feladatköre*

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal 2011. január 1-jén alakult meg az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal, valamint a Vám- és Pénzügyőrség összevonásával.

- A NAV jogi személyiséggel rendelkező, a nemzetgazdasági miniszter irányítása alatt álló, államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat is ellátó központi hivatal.
- A NAV gazdasági szervezettel rendelkező központi költségvetési szerv, amely a központi költségvetésben önálló fejezetet képez.

A NAV szervei jogi személyiséggel nem rendelkeznek. A magyar állam tulajdonában és a NAV kezelésében lévő vagyon vagyonkezelője a NAV, amely a feladatait központi és területi szervei útján látja el.

A NAV központi szervei:

- Központi Irányítás,
- Bűnügyi Főigazgatóság.

A NAV területi szervei:

- megyei (fővárosi) adó- és vámigazgatóságok,
- Kiemelt Adó- és Vámigazgatóság,
- Repülőtéri Igazgatóság,
- Bevetési Igazgatóság,
- Fellebbviteli Igazgatóság,
- bűnügyi igazgatóságok,
- Szakértői Intézet,
- Informatikai Intézet,
- Képzési, Egészségügyi és Kulturális Intézet,
- Gazdasági Ellátó Igazgatóság.

A NAV legfontosabb feladata a költségvetés bevételeinek beszedése, biztosítása, azaz a központi költségvetés kiadásait biztosító források megteremtése. A NAV szedi be a társadalombiztosítási járulékokat, amelyek összegét átutalja – a törvényben meghatározott arányok szerint – a Nyugdíjbiztosítási Alap és az Egészségbiztosítási Alap részére. Az elkülönített állami pénzalappal kapcsolatos befizetett összegek sem a központi költségvetésbe kerülnek, hanem a meghatározott pénzalapba. Fontos feladat – bár az uniós csatlakozás óta lényegesen kisebb összeget jelentő befizetési jogcím – a közösségi vámjog végrehajtásáról szóló törvény hatálya alá tartozó kötelező befizetések kezelése (pl.: vám).

A NAV az adózók által beküldött bevallások alapján nyilvántartja a kötelezettségeket és kezeli a pénzforgalommal kapcsolatos adatokat. Ezek szolgálnak alapul a nemzetgazdasági összesítésekhez. A NAV a feldolgozott adatokat az adópolitikáért felelős miniszternek, illetve statisztikai célra a Központi Statisztikai Hivatalnak is rendelkezésére bocsátja. A NAV végzi a pénzmosás, illetve a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvény rendelkezéseinek betartásával kapcsolatos ellenőrzési, hatósági felügyeleti feladatokat is. A NAV a jogszabályok szerint központi és területi szervek útján látja el feladatait; a belső munkamegosztás alapján a szakmai és funkcionális feladatoknak megfelelő szervezeti egységekre tagozódik.

A legfelső irányító szerv az úgynevezett Központi Irányítás, amely az alábbi feladatok látja el:

- Gyakorolja a Bűnügyi Főigazgatóság, az igazgatóságok és a területi szervek felett a jogszabályban biztosított irányítási és felügyeleti jogköröket, koordinálja működésüket.
- Ellátja a hatáskörébe utalt ellenőrzési, szerencsejáték-felügyeleti, vám- és jövedéki igazgatási, nyomtatványengedélyezési, külföldi szervezetekkel, jogsegéllyel kapcsolatos feladatokat.
- Ellátja a költségvetés-tervezési és -elemzési feladatokkal kapcsolatos teendőket.



- Gondoskodik a stratégia kialakításáról, a cél- és feladatrendszerek meghatározásáról.
- A Bűnügyi Főigazgatóság alá tartozó hét igazgatóságot felügyeli, elbírálja a bűnügyi igazgatóságok első fokon hozott döntéseit, az összes jogorvoslati kérelmet.

Adóigazgatási ágon 22 megyei (fővárosi) adó- és vámigazgatóság működik. Ezek a szervezetek ellátják az adózással, a vám- és jövedéki igazgatással összefüggő operatív feladatokat.

A NAV adóigazgatási jogkörben

- elvégzi az adók módjára behajtandó köztartozások végrehajtását, ha a követelés kötelezettje nem magánszemély;
- elbírálja az állami garancia kiutalásával, visszakövetelésével, a garancia beváltásához kapcsolódó ellenőrzéssel kapcsolatos ügyeket;
- lefolytatja a szokásos piaci ár megállapítása iránti eljárást, és végzi az ezzel kapcsolatos nyilvántartási feladatokat;
- nyilvántartja a munkáltatók és kifizetők által foglalkoztatott biztosítottakat, és a bejelentett adatokat az illetékes szervek részére továbbítja;
- elvégzi a beszedett illetékek zárási összesítését és adatszolgáltatást készít az illetékes szervek részére;
- hitelezői feladatokat lát el csődeljárás, felszámolási eljárás, végelszámolási és kényszerítő eljárási eljárás során.

A vámigazgatási jogkörben ellátott legfontosabb feladatok a következők:

- közösségi vámjog alapján az áruk vámeljárás alá vonása;
- vámhatáron át lebonyolódó áru- és utasforgalom vámmellenőrzése;
- vámtartozások és a vámeljáráshoz kapcsolódó nemzetek közötti adók, díjak kiszabása és beszedése;
- áruk adózási szempontból történő besorolásának és egyéb jogszabály által meghatározott követelményeknek a vizsgálata;
- vámmokmányok, vámeljárási adatok vám- és statisztikai célú ellenőrzése, javítása, nyilvántartása, összesítése;
- az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból (EMGA) finanszírozott kifizetések utólagos ellenőrzése.

### *Önkormányzati adóhatóság*

Az önkormányzati adóhatóság adóztatási feladatai három fő kategóriába csoportosíthatók:

- a helyi adók kezelése,
- a gépjárműadó (átengedett központi adóként a beszedése az önkormányzat feladata; a bevételből részesedik is),
- az ebrendészeti hozzájárulás (illetve az ún. települési adók kivetése és beszedése).

Az önkormányzati adóhatóság felügyeletét ellátó adópolitikáért felelős miniszter

- felügyeli az adóhatóság törvényességét, irányítást ellenőriz, szervezeti változásokat kezdeményez, beszámolókat kér a tevékenységről;
- szükség szerint törvénymódosítást kezdeményez a helyi adók vonatkozásában;
- joga van az önkormányzati adóhatóság döntését megváltoztatni, a jogszabálysértő döntést megsemmisíteni.

### *Kormányhivatal mint adóhatóság*

Az önkormányzati adóhatóság által hozott határozat ellen fellebbezésnek van helye, amelyet az illetékes fővárosi/megyei kormányhivatal bírál el. A felettes szerv eljárása során az elsőfokú határozatot megváltoztathatja, megsemmisítheti, illetőleg a megsemmisítés mellett új eljárásra utasíthatja az elsőfokú adóhatóságot.

## **Önellenőrző kérdések**

- *Mi indokolta az alkotmányos adósságszabály megalkotását?*
- *Mit mond ki az adósságszabály?*
- *Melyek voltak a költségvetést érintő legfontosabb fiskális szerkezeti reformok 2010 és 2015 között?*
- *Milyen pályát irt le az államadósság és az államadósság devizaaránya 2004 és 2016 között?*
- *Mi támasztja alá, hogy az Alaptörvény közpénzügyi fejezete, illetve kiemelten az adósságszabály érdemben elősegítette a 2010–2011-et követő gazdaságpolitikai stabilizációt és konszolidációt?*
- *Milyen adóhatóságokat ismer?*
- *Mit foglal magában az adózó adókötelezettsége?*
- *Mely tényezők jellemzik elsődlegesen egy adott ország adórendszerét?*
- *Milyen adóhatóságokat különböztet meg az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény?*
- *Ismertesse a NAV adóigazgatási jogkörben, illetve vámigazgatási jogkörben ellátott legfontosabb feladatait!*

## **Felhasznált irodalom**

- LENTNER Csaba (2001): *Adózási pénzügytan*. Egyetemi jegyzet. Sopron: Soproni Egyetem.
- LENTNER Csaba (2013): *Közpénzügyek és államháztartástan*. Budapest: NKTK.
- LENTNER Csaba (2015a): Fiskális és monetáris politika. In IMRE Miklós–KOVÁCS Éva Margit–LENTNER Csaba–MIKÓ Zoltán–BOROS Anita–KRISTÓ Katalin: *Közigazgatási szakvizsga: Gazdasági igazgatás*. Budapest: NKE, 57–63.

- LENTNER, Csaba (2015b): Uncertainty Factors in National Economy Planning – International Effects and Hungary’s Outlook p to 2050. *Central European Political Science Review*, Vol. 16. No. 62. 9–26.
- LENTNER Csaba (2016): *Pénzügyi és költségvetési igazgatás*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
- LENTNER Csaba–SZILOVICS Csaba (2014): *Pénzügyi és költségvetési igazgatás*. Budapest: NKTK.
- LENTNER Csaba–TURJÁN Sándor–VARGA József (2001): *Költségvetési pénzügyek*. Egyetemi jegyzet. Budapest: Nebuló 2001.
- LENTNER Csaba–ZSARNÓCZAI Sándor–ZÉMAN Zoltán (2017): Taxation Governmental Debt and Budget in the European Union. *Economic Systems*, Vol. 10. No. 1. 105–109.
- MATOLCSY György–PALOTAI Dániel (2016): A fiskális és a monetáris politika kölcsönhatása Magyarországon az elmúlt másfél évtizedben. *Hitelintézeti Szemle*, 15. évf. 2. sz. 5–32.
- NAGY Zoltán (2015): A környezeti adók helye és szerepe a fizetési kötelezettségek rendszerében. In PAULOVICS Anita–PAP Gábor (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Prof. Dr. Bragyova András oktatói munkásságának tiszteletére*. Miskolc: Miskolci Egyetemi Kiadó, 132–142.
- NAGY Zoltán (2016): Az adópolitika szabályozási eszközei szolgáltatási szempontból. In HORVÁTH M. Tamás–BARTHA Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 219–230.
- PALOTAI Dániel–VIRÁG Barnabás (szerk.) (2016): *Versenyképesség és növekedés*. Budapest: MNB.
- PFEFFER Zsolt (2016): *Pénzügyi jog és pénzügytan*. Budapest: Menedzser Praxis.
- ROSTA Miklós (2012): Új közszolgálati menedzsment és a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program viszonyáról. *Polgári Szemle*, 8. évf. 3–6. sz. 32–65.
- SZALAI Ákos–KOLOZSI Pál Péter (2017): Mit kell tennünk egy versenyképesebb magyar gazdaságért? *Polgári Szemle*, 12. évf. 4–6. sz.
- SZILOVICS Csaba (2015a): A modern adórendszer kialakulásának feltételeiről. In NOCHTA Tibor–MONORI Gábor (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Visegrády Antal professzor 65. születésnapja tiszteletére*. Pécs: PTE ÁJK, 485–488.
- SZILOVICS Csaba (2015b): Az egykulcsos adó igazságosságáról. *JURA*, 21. évf. 1. sz. 136–141.
- SZILOVICS Csaba (2016a): A magyar adórendszer főbb elemeinek változásai az Európai Unióhoz történt csatlakozásunk óta eltelt időszakban. In TILK Péter (szerk.): *Az uniós jog és a magyar jogrendszer viszonya*. Pécs: PTE ÁJK, 199–238.
- SZILOVICS Csaba (2016b): Az adófizetés megtagadása, mint a polgári engedetlenség egyik eszköze. *Jogtudományi Közlöny*, 71. évf. 2. sz. 87–94.
- SZILOVICS Csaba (2016c): Az adójog. In HERICH György (szerk.): *Adó 2016. Magyarázatok*. Pécs: Penta Unió Oktatási Centrum, 5–16.
- SZILOVICS Csaba (2016d): Az adójogi norma szerepe az optimális adórendszer kialakításában. *JURA*, 22. évf. 1. sz. 322–328.
- SZILOVICS Csaba (2016e): The Situation Relating to Real Estate and Wealth Taxation in Hungary. In BENKE József – CSOKNYA Tünde – DRINÓCZI Tímea – FÁBIÁN Adrián – HERKE Csongor – PÁNOVICS Attila – SZÓKE Gergely László (szerk.): *Essays of Faculty of Law University of Pécs Yearbook of 2015*. Pécs: University of Pécs Faculty of Law, 167–179.
- SZILOVICS, Csaba (2016f): About the Causes of Corruption in the Hungarian Public. *Journal of Eastern European Criminal Law*, Vol. 3. No. 2. 105–113.

## 5. Az államháztartás ellenőrzési rendszere

A sikeres állami működés alapja a jól megfogalmazott és betartatott „játékszabály”, a megfelelően kialakított intézményi környezet. A szabályokat azonban nemcsak ki kell alakítani és le kell írni, hanem be is kell tartatni. Ezt biztosítja az ellenőrzés, amelynek feladata annak garantálása, hogy a közpénzt szabályosan, hatékonyan, eredményesen és a közösen meghatározott céloknak megfelelően használják fel.

### 5.1. A megújított magyar közpénzügyi kontrollrendszer

A gazdasági felemelkedés és az adósságsapdából való kitérés egyik záloga a szigorú takarékoság, a közpénzekkel és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás, amely kordában tartott állampénzügyeket, hatékony és eredményes államháztartási ellenőrzést és kontrollrendszert feltételez. Alapvető nemzeti érdek, hogy átlátható, hatékony és számon kérhető legyen a magyar közpénzekkel és a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás. Szakszerű és rendszeres ellenőrzés nélkül nem képzelhető el Magyarország felemelkedése, a jelenlegi gazdasági és társadalmi problémák leküzdése.

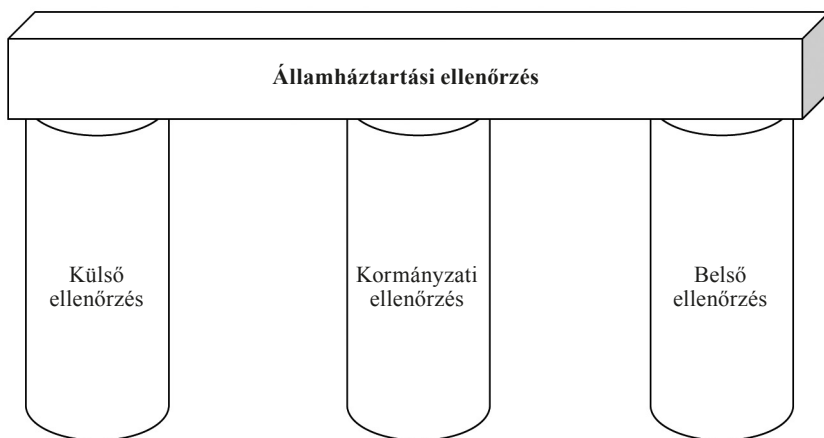
Az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatályba lépésével közjogi értelemben új időszámítás kezdődött hazánkban, a közpénzügyi fejelem és ellenőrzés tekintetében is. Az Alaptörvény az államháztartási ellenőrzésre közvetlenül az Állami Számvevőszékről szóló cikkben utal, amely kimondja, hogy az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerveként törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Alkotmányos szinten rögzítették azt is, hogy az Állami Számvevőszék elnökét az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával 12 évre választja meg, illetve hogy az ÁSZ elnöke az intézmény tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek.

Az Alaptörvény fontos újdonsága, hogy a Költségvetési Tanácsot az alkotmányi jogállással rendelkező szervek közé emeli, és az Állami Számvevőszékkel, illetve a Magyar Nemzeti Bankkal (MNB) megegyező státuszt ad neki. A tanács ereje az Alaptörvényből eredeztethető, hisz épp az a fő feladata, hogy az alkotmányos adósságszabályt érvényesítse, és az ne csak írott szó maradjon. Az Alaptörvény rögzíti, hogy az adósságállomány leszorítása érdekében a Költségvetési Tanács vétőjoggal rendelkezik, amellyel a magyar jogalkotók kiemelkedő önkorlátozást vállaltak. A tanácsnak adott jogosítvány elsősorban azt szolgálja, hogy a lehető legjobb, legmegbízhatóbb, leginkább megalapozott költségvetési terv jusson el az Országgyűlésig. Szavazni és felelősséget vállalni a képviselőknek kell, de a tanács garantálja, hogy az Alaptörvény adóssággal kapcsolatos előírása semmilyen esetben ne sérülhessen. A magyar közpénzügyi kontrollrendszer megújításának részeként a fentiekén túl 2010-et követően sor került többek között az államháztartási törvény megújítására is

(2011. évi CXCV. tv.), amely bár épített az előző államháztartási törvényre, de új alapokat adott az államháztartás ellenőrzési rendszerének.

## 5.2. Az államháztartás ellenőrzési rendszere Magyarországon

Az államháztartási kontrollok célja az államháztartás pénzeszközeivel és a nemzeti vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás biztosítása. A kontrollok az Állami Számvevőszék által végzett külső ellenőrzés, a kormányzati ellenőrzés és az államháztartási belső kontrollrendszer működtetésével valósulnak meg. Az államháztartási belső kontrollrendszer a költségvetési szervek belső kontrollrendszerén és belső ellenőrzésén keresztül realizálódik. A külső ellenőrzés, a kormányzati ellenőrzés és az államháztartási belső kontrollrendszer alkotja azt a hármas pillért, amelyen az államháztartás ellenőrzésének magyarországi rendszere nyugszik.



8. ábra

*Az államháztartási ellenőrzés rendszerének három pillére*

*Forrás: KOLOZSI, 2014*

A fentiek alapján látható, hogy a közpénzügyek ellenőrzését Magyarországon egy összehangolt, egymásra épülő elemekből álló rendszer biztosítja. A külső ellenőrzést végző Állami Számvevőszék az egyetlen alkotmányos rangra emelt, a kormányzattól teljesen független ellenőrző intézmény, így az ÁSZ a közpénzügyi ellenőrzési rendszer csúcsán helyezkedik el. Ki kell emelni, hogy nincs hierarchikus kapcsolat az államháztartási ellenőrzési rendszer egyes pillérei között, inkább egyfajta egymásra épülés jellemző, a különböző intézmények egymás mellé rendelt viszonyban állnak egymással. Igaz ugyanakkor természetesen az is, hogy abból a szempontból mégis van alá-fölé rendeltség, hogy az Állami Számvevőszéknek a másik két pillér ellenőrzésére is van joga.

### 5.2.1. Az államháztartás külső ellenőrzése

Az államháztartás külső (*törvényhozói*) ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat az *Állami Számvevőszék* látja el. Az Alaptörvény elfogadását követően az Állami Számvevőszék szervezetének és működésének részletes szabályairól szóló jogszabály – az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény – volt az első sarkalatos törvény, amelyet megvitatott, megalkotott és elfogadott az Országgyűlés. A 2011. július 1-jétől hatályos új szabályozási keret azt a célt szolgálja, hogy az ÁSZ eredményesebben működjön, és az eddigieknél is hatékonyabban tudjon fellépni az adófizetők pénzének felhasználása és a nemzet vagyonának védelme érdekében. Az ÁSZ az új törvény alapján a magyar demokratikus államműködést biztosító gazdasági fékek és ellensúlyok rendszerének egyik legjelentősebb eleme.

Az új jogszabály számos fontos változást hozott, hiszen kiszélesítette az ÁSZ ellenőrzési jogosítványait, érezhetően megerősítette a szervezet függetlenségét, és a korábbinál is átláthatóbbá tette a számvevőszéki munkát. A törvényben megfogalmazott célkitűzések és megoldások összhangban vannak a számvevőszéki ellenőrzés nemzetközi szinten elfogadott elveivel és gyakorlatával, a nemzetközi szervezetek (elsődlegesen a legfőbb ellenőrző intézmények nemzetközi szakmai szervezete – *International Organisation of Supreme Audit Institutions*, INTOSAI) ajánlásaival, a nemzetközi szinten rögzített legjobb gyakorlatokkal is. A törvényi rendelkezés szerint az Állami Számvevőszék az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, amely általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel és az állami/önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás ellenőrzését. Ez azt jelenti, hogy a törvény széles körű ellenőrzési felhatalmazást ad az Állami Számvevőszéknek, azaz általános szabályként az ÁSZ-nak joga van minden közpénzfelhasználást és köztvagyonhasználatot ellenőrizni.

A jogszabály az ÁSZ feladatainak körében összefoglalja a legfontosabb ellenőrzési területeket, amelyek a következők:

- az államháztartás gazdálkodása,
- a központi költségvetési javaslat megalapozottsága és teljesíthetősége,
- a zárszámadás ellenőrzése,
- az állami kötelezettséggel járó beruházási előirányzatok felhasználásnak törvényesége és célszerűsége,
- a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai és az elkülönített állami pénzalapok felhasználása,
- a helyi önkormányzatok és a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodása.

Az Állami Számvevőszék széles körben ellenőrizheti az államháztartásból meghatározott célra ingyenesen juttatott vagyon felhasználását. A szervezet ellenőrzési jogosítványai kiterjednek:

- az államháztartás körébe tartozó vagyon kezelésének,
- a vagyonnal való gazdálkodásnak,
- és az államháztartás alrendszereit érintő szerződéseknek az ellenőrzésére.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtásáról készített zárszámadást, valamint az állami adóhatóság és a helyi önkormányzatok adóztatási és egyéb bevételszerző tevékenységét. A számvevőszéki ellenőrzés kiterjed a Magyar Nemzeti Bank

és a pártok gazdálkodásának, valamint az egyházak részére az államháztartásból juttatott támogatások felhasználásának törvényességére is.

Az Állami Számvevőszéknek törvényben rögzített feladata, hogy értékelje az államháztartás belső kontrollrendszereinek működését, és a belső ellenőrzés felett külső kontrollt gyakoroljon. A számvevőszéki értékelés segítséget nyújthat az ellenőrzött szerveknél a belső kontrollrendszerrel kapcsolatos hiányosságok megszüntetéséhez, a belső kontrollrendszer és a belső ellenőrzés jogi szabályozásának korszerűsítéséhez, továbbá lehetőséget ad a belső kontrollrendszer költségvetési beszámolóra gyakorolt hatásának felmérésére is. Az ÁSZ az ezredforduló óta ellenőrzi a belső kontrollmechanizmusok működését a központi költségvetés intézményeinél. A zárszámadási ellenőrzésről készült jelentésekben minden évben értékeli a központi költségvetési szervek és a fejezeti kezelésű előirányzatok belső kontrollmechanizmusainak kockázatait. A zárszámadási és a belső kontrollokról szóló jelentések együtt nyújtanak átfogó képet a költségvetési intézményeknél és fejezeteknél a gazdálkodási menedzsment színvonaláról. Az ellenőrzések visszatérő tapasztalata, hogy kívánatos lenne a belső ellenőrzési tevékenység erősítése, mert a belső kontrollrendszer és a belső ellenőrzés megfelelése együtt mozgást, korrelációt mutat: azon intézményeknél, ahol a belső ellenőrzési tevékenység nem működik megfelelően, ott a belső kontrollokban is hiányosságok vannak.

#### **Az Állami Számvevőszék közfeladat-teljesítése**

Az Állami Számvevőszék közfeladatának teljesítése során ellenőrzi:

- az államháztartás gazdálkodását,
- a költségvetési fejezetek működését, a tb-alapok és az elkülönített állami alapok felhasználását, a helyi és a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodását,
- a központi költségvetésből gazdálkodó szervezeteket, intézményeket, valamint az államháztartásból nyújtott támogatás és juttatott vagyon felhasználását,
- a nemzeti vagyon kezelését,
- az államháztartási beszerzéseket,
- a zárszámadást,
- az adóhatóság és a helyi önkormányzatok adóztatási és egyéb bevételszerző tevékenységét,
- a Magyar Nemzeti Bank gazdálkodását,
- a pártok gazdálkodását, az országgyűlési képviselőcsoportjaik számára az Országgyűlés által folyósított hozzájárulás felhasználását, az egyházak részére juttatott államháztartási támogatások felhasználását, a nemzetbiztonsági szolgálatok speciális működési költségkeret felhasználására vonatkozó adatait (törvényességi szempontok szerint).

Mindezekon felül ellenőrzései során értékeli az államháztartás számviteli rendjének betartását és az államháztartás belső kontrollrendszerének működését.

*Forrás: Az Állami Számvevőszék Alapító Okirata*

Az Állami Számvevőszék az új alkotmányos és jogszabályi háttérhez igazodva *átfogó szervezeti átalakításba* kezdett, és 2011 januárjára elkészítette *középtávú stratégiáját*. Az ellenőrzések szempontjából kiemelkedően fontos, hogy az ÁSZ *mátrixszervezetet hozott létre*, ahol projektalapon folynak az ellenőrzések. A minőségirányított működés jegyében kontrolling- és monitoringrendszert vezettek be, amely biztosítja, hogy az ÁSZ

rendszer szemléletű, holisztikus megközelítésű, összefoglaló értékelésekre lehetőséget adó ellenőrzéseket végezhesen. Különösen az önkormányzati kört érintő ellenőrzések tekintetében volt fontos előrelépés a több helyszínen, de ugyanazon program alapján lefolytatott témacsoportos ellenőrzések bevezetése. Ezek közül kiemelkednek az önkormányzatok pénzügyi helyzetére, vagyongazdálkodására és belső kontrollrendszerére vonatkozó, egymást kiegészítő ellenőrzések. A számvevőszéki ellenőrzés nemzetközi standardjainak megfelelően az ellenőrzött szervezet belső kontrollrendszere és annak keretében belső ellenőrzése a számvevőszék ellenőrzési tevékenységének egyik fontos tárgya. A szervezeti belső kontrollrendszer kialakításának és működésének értékelése, a belső ellenőrzés vonatkozó szabályozásnak megfelelő létrehozása és működtetése kiemelkedően fontos. Egy szervezet tevékenységében, működésében előforduló hibák, hiányosságok – szabálytalanságok és alacsony hatékonyság, gazdaságtalan vagy eredménytelen működés – ugyanis végeredményben a kontrollrendszer, a belső kontroll és a belső ellenőrzés nem megfelelő kialakítására és működésére vezethetők vissza. Amikor az ÁSZ a kontrollkörnyezetet elemzi, arra törekszik, hogy értékelje, mennyire fordít figyelmet a vezetés a belső kontroll jelentőségére, és mennyire elkötelezett annak biztosítása iránt, hogy a tevékenységek megfelelően kontrolláltak legyenek. A kontroll eljárások értékelése során az ÁSZ azt vizsgálja, hogy a szükséges eljárások léteznek-e, illetve eredményesen, hatékonyan és folyamatosan működnek-e.

Az Állami Számvevőszék a nemzetközi (INTOSAI-) standardoknak megfelelően háromféle ellenőrzést végez: szabályszerűségi, teljesítmény- és átfogó ellenőrzést. A szabályszerűségi ellenőrzés szervezetek, tevékenységek működésére, programok megvalósítására, a kapcsolódó pénzügyi folyamatokra, elszámolásokra, s mindezek szabályszerűségének, törvényességének megítélésére irányul. Ennek egy alcsoportja a pénzügyi-szabályszerűségi ellenőrzés, amely a pénzügyi elszámolások, kimutatások, különösen a költségvetési beszámoló megbízhatóságának és a kapcsolódó tranzakciók szabályszerűségének megítélésére irányuló, minősítő véleménnyel záruló ellenőrzés. A teljesítmény-ellenőrzés célja a közpénzek felhasználásának értékelése, amely a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség kritériumaira alapozott, rendszer szemléletű minősítéssel vagy a különböző célok elérése, programok valóra váltása során felmerülő problémák, elért eredmények elemzésével, illetve azok okainak feltárásával végezhető el. Az átfogó ellenőrzés a belső irányítási, szabályozási rendszerre, a kontrollmechanizmusra összpontosul, annak vizsgálata útján értékeli az adott szervezet vezetését, a feladatok ellátását, a programok megvalósítását, az erőforrások hasznosítását, az információs, a döntés-előkészítési, a döntési, valamint a beszámolási rendszert.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzési tervének összeállításakor figyelemmel van a törvényi előírásokra, ellenőrzéseinek egy része ugyanis jogszabályi kötelelem (pl. a zárszámadás ellenőrzése, a jegybanki működés ellenőrzése, a költségvetési tervezet véleményezése). Ezenfelül az Állami Számvevőszék elnöke dönt az ellenőrzési témákról és helyszínekről, akár csak a követendő ellenőrzési programról. Az ÁSZ – a róla szóló törvény előírásának megfelelően – ellenőrzést végez az Országgyűlés utasítására, és ellenőrzést végezhet a kormány kérésére. Az ÁSZ részrehajlás nélkül, politikai befolyástól mentesen végzi ellenőrzéseit. A nem kötelező ellenőrzési témákat *kockázatalapon választja ki az Állami Számvevőszék*, és stratégiai célkitűzéssé vált, hogy az ellenőrzéseit folyamatosan és fokozatosan kiterjessze a korábban még nem ellenőrzött területekre és tevékenységekre is.



Az államháztartás feletti kontroll minősége és hatékonysága szempontjából elsődleges fontosságú, hogy az új számvevőszéki törvény értelmében az ellenőrzötteknek együttműködési, illetve a számvevőszéki megállapítások tekintetében intézkedési kötelezettsége van. A jelentések mindegyikéhez *konkrét intézkedéseket előíró terv készül*, amelyet az Állami Számvevőszék elnökének is el kell fogadnia. Ez azért is fontos, mert a számvevőszéki törvény *hivatali típusú intézményként* határozza meg az Állami Számvevőszéket, amely ennek megfelelően nem hatóság és nem bíróság, azaz kötelező érvényű határozatot és ítéletet nem hoz, szankcionálási joga nincs. A számvevőszéki munka a számvevőszéki törvényben rögzített intézkedési kötelmen túl áttételesen, közvetítőkön keresztül fejt ki hatását. A jelentések hasznosulásának első számú terepe a törvényhozás, különös tekintettel arra, hogy a számvevőszéki törvény az ÁSZ feladatai közé sorolja a „jó kormányzás” elősegítését. Ez utóbbival a jogszabály kimondja, hogy az ÁSZ-nak nem csupán az a feladata, hogy rámutasson a hibákra, hanem az is, hogy részt vállaljon a jól működő állam felépítésében, azaz kijelölje a követendő irányokat is.

A *tanácsadói funkcióhoz* kapcsolódóan az Állami Számvevőszék egy 2012. októberi törvényt módosítás révén *közpénzügyi, költségvetési elemzéseket készíthet*. Ennek keretében az ÁSZ évente több elemzést is készít a *Költségvetési Tanács részére*, illetve egyéb közpénzügyi témákban. Az Állami Számvevőszékről szóló törvény az Alaptörvénnyel összhangban kimondja, hogy az ÁSZ elnöke az Országgyűlés számára készített éves beszámolójában tájékoztatást ad a szervezet előző évi ellenőrzési tevékenységéről, működéséről, gazdálkodásáról, valamint az ellenőrzési megállapítások alapján tett intézkedésekről.

### 5.2.2. Az államháztartás kormányzati szintű ellenőrzése

Az államháztartás ellenőrzési rendszerének második pillére az államháztartás kormányzati szintű ellenőrzése, amely a kormányzati ellenőrzési szerv, az államkincstár és az európai támogatásokat ellenőrző szerv által valósul meg.

#### *A kormányzati ellenőrzési szerv*

A kormányzati költségvetési ellenőrzést – a központi költségvetés, az elkülönített állami pénzalapok, valamint a központi költségvetési szervek tekintetében – a kormány külön intézményen keresztül, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI) útján valósítja meg. A KEHI a kormány irányítása alatt működő országos hatáskörű közigazgatási szerv, amely a kormány irányítása alá tartozó költségvetési szervek ellenőrzését látja el.

A KEHI mellett ugyanakkor több olyan szervezet is működik, amely meghatározott állami feladatok szakszerű és hatékony ellátása, megfelelő teljesítése érdekében hatósági jogkörben ellenőrzést folytat. Ilyen például a pénzügyi felügyeleti hatóság, a Nemzeti Adó- és Vámhatóság, a Gazdasági Versenyhivatal, illetve a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, amelynek van piacfelügyeleti tevékenysége is. Jól strukturált jogosítványokból összetevődő ellenőrzési rendszer támogatja az állami vagyonnal kapcsolatos tulajdonosi jogok gyakorlását az egyes társasági formákhoz igazodóan is. A továbbiakban a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal – mint a hivatalos kormányzati ellenőrzési szerv – működésének, hatáskörének bemutatására kerül sor.

Ki kell emelni, hogy a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal esetében nincs szó olyan szintű függetlenségről, mint az Állami Számvevőszék esetében, a KEHI ugyanis kormányzati szerv, azaz *per definitionem* nem lehet független a kormánytól. A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal törvényben meghatározott feladatokat lát el, és kormányzati ellenőrzési hatáskörében a külön jogszabályok, kormányhatározatok, valamint a miniszterelnök és a Miniszterelnökségen működő jogi ügyekért felelős államtitkár által előírt ellenőrzési feladatokat végzi. A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal az ellenőrzési tevékenységét a kormány által jóváhagyott éves ellenőrzési terv alapján végzi. Kormánydöntés, a miniszterelnök, illetve a Miniszterelnökségen működő jogi ügyekért felelős államtitkár utasítása alapján a KEHI elnöke soron kívüli ellenőrzést rendel el.

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény alapján a kormányzati ellenőrzési szerv ellenőrzési jogköre kiterjed:

- a kormánydöntések végrehajtásának ellenőrzésére,
- a kormány irányítása alá tartozó fejezetekbe sorolt központi kezelésű előirányzatok, fejezeti kezelésű előirányzatok, az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai felhasználásának, valamint a kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szervek kormányzati ellenőrzésére,
- a gazdálkodó szervezeteknek, a közalapítványoknak, a közttestületeknek, az alapítványoknak, a térségi fejlesztési tanácsoknak és az egyesületeknek nyújtott költségvetési támogatások és az államháztartás központi alrendszeréből nyújtott egyéb támogatások – ideértve a nemzetközi szerződések alapján kapott támogatásokat és segélyeket is –, valamint az említett szervezetek részére meghatározott célra ingyenesen juttatott állami vagyon felhasználásának ellenőrzésére,
- a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonba tartozó és állami tulajdonban álló, valamint az olyan gazdasági társaságok – ide nem értve a Magyar Nemzeti Bankot – ellenőrzésére, amelyekben az állam többségi befolyással rendelkezik,
- azon alapítványok, közalapítványok ellenőrzésére, amelyek felett az alapítói jogokat a kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szerv gyakorolja, vagy az államháztartás központi alrendszeréből támogatásban részesülnek,
- az állami kezesség vállalása és beváltása jogosságának ellenőrzésére, ideértve a központi költségvetés, valamint a tartozás eredeti kötelezettjénél és jogosultjánál a kezességi szerződés feltételei betartásának ellenőrzését,
- a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény alapján a magánnyugdíjpénztárak által a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapnak átadott portfóliókkal kapcsolatos gazdálkodás jogszerűségének ellenőrzése céljából a törvény hatálya alá tartozó magánnyugdíjpénztárak és szervezetek portfólióátadást megelőző működésének, gazdálkodásának – beleértve az általuk közvetlenül vagy közvetve kezelt portfóliót képező eszközöket is – ellenőrzésére,
- az előzőekben említettekkel összefüggésben létrejött jogviszonyokra, valamint azon szerződő felekre is, amelyek a jogviszony teljesítésében közvetlen vagy közvetett módon közreműködnek, és
- az Összefogás az Államadósság Ellen Alap gazdálkodása jogszerűségének ellenőrzésére.

Az Állami Számvevőszékkel szemben nemcsak a kisebb függetlenség és a korlátozottabb hatáskör a különbség, hanem a jogi státusz is. A kormányzati ellenőrzési szerv ugyanis bár nevében hivatal, de jogosult bírságot kiszabni, ha az ellenőrzött vagy az ellenőrzés kapcsán adatszolgáltatásra kötelezett szerv vezetője, alkalmazottja az ellenőrzéshez kapcsolódó együttműködési vagy az ellenőrzés végrehajtását elősegítő kötelezettségét neki felróható módon megszegi.

Új jogosultsággént jelent meg a 2012 januárjától hatályos államháztartási törvényben a közpénzek vagy az állami vagyon jogszabálysértő, rendeltetésellenes vagy pazarló felhasználása esetén annak lehetősége, hogy a kormányzati ellenőrzési szerv – a munkabérek és az azokhoz kapcsolódó közterhek folyósításának kivételével – kérheti a fizetési számlák zárolását, továbbá támogatások, a személyi jövedelemadó 1 százalékából történő felajánlások és a visszatérítendő általános forgalmi adó folyósításának felfüggesztését. Ezzel a kormányzati ellenőrzési szerv részére is biztosított a törvény olyan eszközöket, amelyekkel az ellenőrzésben való hatékony fellépés érdekében az államháztartás külső ellenőrzését végző Állami Számvevőszék is rendelkezik.

A KEHI elnöke a hivatal tevékenységéről évente, a tárgyévet követő év június 30-áig, a Miniszterelnökségen működő jogi ügyekért felelős államtitkár útján beszámol a kormánynak. A hivatal elnöke a kormányzati ellenőrzési tevékenység összehangolása keretében gyakorolja az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló kormányrendeletben rögzített jogokat. Ennek keretében az elnök rendszeresen eligazítást tart a minisztériumok ellenőrzésért felelős vezetőinek, kifogásolási joggal élhet a minisztériumi ellenőrzésért felelős vezetők kinevezésére, felmentésére, illetve áthelyezésére vonatkozóan, valamint a felmentésüket kezdeményezheti. Gondoskodik az ellenőrzésért felelős vezetők továbbképzéséről, részükre szakmai konferenciát szervez, továbbá ellenőrzi a kormány személyzetszervezésével kapcsolatos döntéseinek végrehajtását.

### *A Magyar Államkincstár mint az ellenőrzési rendszer része*

A MÁK számos feladatkörbe tartozó feladatokat ellát. Ellenőrzési feladatkörében a költségvetés végrehajtásához kapcsolódva nyilvántartást vezet a központi költségvetés, az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak előirányzatairól, azok változásáról és teljesítéséről. Ezenfelül előkészíti a költségvetési előirányzatok felhasználásához kapcsolódó pénzforgalmi műveleteket, ellátja a zárszámadás előkészítésével kapcsolatos ügyviteli, nyilvántartási, információgyűjtési, egyeztetési és szolgáltatási feladatokat, valamint információt szolgáltat a költségvetés előirányzatairól és teljesítéséről a költségvetési szervek, a fejezetek és a Nemzetgazdasági Minisztérium részére, időszakonként elemzéseket készít a költségvetés alakulásáról, helyzetéről.

Ugyancsak az ellenőrzést alapozza meg, hogy a MÁK naponta kimutatást készít a bevételek és kiadások főbb csoportonkénti alakulásáról, a központi költségvetés helyzetéről. A szervezet feladata a könyvvezetés és a beszámolókészítés az állam bevételeinek és kiadásainak teljesítéséről, valamint a nyilvántartás-vezetés az állam által vállalt kötelezettségekről és az állam követeléseiről. A MÁK végzi a központi költségvetésből finanszírozott családtámogatási ellátások, fogyatékosági támogatások, keresetkiegép-

szítések, valamint a vakok személyi járadékának megállapításával, finanszírozásával, elszámolásával és ellenőrzésével kapcsolatos hatósági tevékenységet, illetve a központi költségvetésből finanszírozott lakástámogatásokkal kapcsolatos hatósági és ellenőrzési tevékenységet is.

A MÁK feladata a kincstári kör kiadásainak és bevételeinek egyenlegére vonatkozó előrejelzés elkészítése, továbbá a költségvetési szervek közbeszerzési törvény hatálya alá tartozó kötelezettségvállalásainak és a kincstári költségvetéssel rendelkező központi költségvetési szervek tartozásállományának nyilvántartása. A MÁK ellenőrzési funkciójának egyik kiemelt területe, hogy a szervezet irányítja a kincstári biztosok tevékenységét. A szervezet ezenfelül részt vesz az egészségügyi konszolidáció ellenőrzésében, illetve ellátja a humán szolgáltatást nyújtó nem állami intézményfenntartókat megillető normatív állami hozzájárulásokkal kapcsolatos igénylési, folyósítási, elszámolási, ellenőrzési és adatszolgáltatási feladatokat, valamint az illetékességi körükbe tartozóan a helyi önkormányzatok és a központi költségvetés közötti információ- és pénzáramlás bonyolításával kapcsolatos feladatokat a tervezéstől a beszámolásig.

A Magyar Államkincstár kiemelten fontos feladata, hogy számlát vezet a kincstári kör és a pénzforgalmi számlatulajdonosok részére a központi költségvetés bevételeiről és kiadásairól. Ezenfelül végrehajtja a kiadások teljesítésére, a bevételek beszedésére irányuló pénzügyi lebonyolítási feladatokat, a kiadásokhoz kötődően likviditási és előirányzati fezzetvizsgálatot, valamint alaki, formai és pénzügyi ellenőrzést végez.

A MÁK részt vesz a magyar állam nemzetközi pénzügyi és fejlesztési intézetekkel való együttműködésével, tagságával összefüggő feladatok lebonyolításában, illetve a Magyar Állam javára átutalt vagy fizetett bármilyen összeg tekintetében jogosultként eljár és ellátja a strukturális és kohéziós alapokkal, illetve általában az Európai Unió pénzeszközeivel kapcsolatosan jogszabályban és nemzetközi megállapodásban meghatározott végrehajtási, pénzforgalmi és ellenőrzési feladatokat. A pályázatos támogatások és a követeléskezelés során a költségvetési támogatások nyomon követése érdekében működteti az országos támogatási és monitoringrendszert. Közreműködik a támogatási előirányzatok pályázati rendszerében a pénzügyi lebonyolítási és ellenőrzési feladatok ellátásában.

Ugyancsak az ellenőrzési funkcióhoz tartozik, hogy a MÁK végzi – a cégnyilvántartáshoz hasonlóan – a költségvetési szervek törzskönyvi nyilvántartását, alapító okiratok alapján. Újonnan alapított kincstári körbe tartozó központi költségvetési szerv az államkincstárnál csak akkor nyithat számlát, ha a költségvetési szerv törzskönyvi nyilvántartásba vétele megtörtént. A törzskönyvi nyilvántartás adatait érintő változásokat a felügyeleti szerv a jogszabályban meghatározott időn belül köteles bejelenteni a törzskönyvi nyilvántartást vezető szervnek, amely azt a bejelentés alapján köteles átvezetni a nyilvántartásba.

A MÁK végzi a mindenkori költségvetési törvényben jóváhagyott családi támogatások, egyéb szociális ellátások és a költségtérítésekre vonatkozó lakossági igények jogosultságának elbírálását, valamint az ezzel kapcsolatos előkészítési, ellenőrzési, folyósítási feladatokat. Elbírálja és ellenőrzi az energiafelhasználással kapcsolatos jogosultságokat. A MÁK működteti a központosított illetményszámfejtést, amely a külön jogszabályokban meghatározott ágazati szakmai sajátosságokat figyelembe vevő egységes munkaügyi, ügyviteli, eljárási és információs rendszer. Az államháztartásban a munkavállalók személyi juttatása és a munkaadókat terhelő járulékok elszámolása ennek keretében történik.

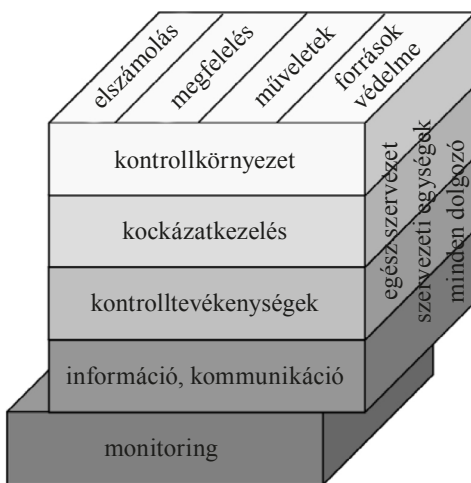
### *A kincstári biztos, az önkormányzati biztos*

A tartozásállománnyal rendelkező költségvetési szerv működésével kapcsolatos sajátos kontrollintézmény a kincstári és az önkormányzati biztos. Kincstári biztost azon központi költségvetési szervhez kell kirendelni, amelynek elismert, 60 napon túli tartozásállománya meghaladja az éves eredeti kiadási előirányzatának 3,5 százalékát vagy az 50 millió forintot.

Az önkormányzati biztos kirendelésének feltételei ettől eltérnek; azon költségvetési szervhez rendelhető ki, amelynek 30 napon túli elismert tartozásállománya eléri az éves eredeti kiadási előirányzatának 10 százalékát vagy a 150 millió forintot, és e tartozását 1 hónapon belül nem tudja 30 nap alá szorítani. Önkormányzati rendelet önkormányzati biztos kirendelését kisebb mérték, rövidebb időtartam, lejárat esetén is kötelezővé teheti. A tartozásállomány fennállásáig a pénzügyi ellenjegyzés és az érvényesítés szabályain felül csak a biztos külön ellenjegyzésével vállalható kötelezettség és rendelhető el utalványozás. A biztos a költségvetési szerv szervezeti felépítését, működési folyamatát és gazdálkodását érintő racionalizálási javaslatokat is tehet, intézkedéseket kezdeményezhet.

### **5.2.3. Az államháztartás belső kontrollrendszere**

A belső kontrollrendszer keretén belül működő belső ellenőrzés független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, amelynek célja az ellenőrzött szervezet működésének fejlesztése és az eredményesség növelése. A belső ellenőrzés a szervezet céljainak elérése érdekében rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen értékeli, illetve fejleszti az ellenőrzött szervezetirányítási, belső kontroll körébe tartozó és ellenőrzési eljárásainak hatékonyságát.



9. ábra

*A belső kontroll háromdimenziós mátrixa*

*Forrás: KOLOZSI, 2014*

Ez alapján a belső kontrollrendszer egy olyan összetett folyamat, amelyet egy szervezet vezetése és dolgozói valósítanak meg, és amelyet a kockázatok meghatározására és észszerű biztosíték létrehozására alakítanak ki. A belső kontrollrendszer öt pillére útján hivatott biztosítani, hogy a költségvetési szerv a működése és gazdálkodása során a műveleteit szabályszerűen, a megbízható gazdálkodás elveivel összhangban hajtsa végre, az elszámolási kötelezettségeit teljesítse, megfeleljen a vonatkozó törvényeknek, szabályozásoknak, és megvédje szervezete erőforrásait a veszteségektől és károktól. A belső kontrollrendszer öt pillére (kontrollkörnyezet, kockázatfelmérés, kontrolltevékenység, információ és kommunikáció, monitoring) a pénzügyi ellenőrzések mellett magában foglalja a korszerű szervezeten irányítási rendszer elemeit is.

Az államháztartás belső kontrollrendszere a költségvetési szervek belső kontrollrendszere – beleértve a belső ellenőrzést – keretében valósul meg. A belső kontrollrendszer a kockázatok kezelése és a tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer, amely azt szolgálja, hogy megvalósuljanak a következő célok:

- a működés és gazdálkodás során a tevékenységeket szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan, eredményesen hajtsák végre,
- az elszámolási kötelezettségeket teljesítsék, továbbá
- megvédjék az erőforrásokat a veszteségektől, károktól, a nem rendeltetésszerű használattól.

A belső kontrollrendszer létrehozásáért, működtetéséért és fejlesztéséért a költségvetési szerv vezetője felelős, az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók figyelembevételével. Az államháztartásért felelős miniszter az Állami Számvevőszék véleményének kikérésével ellátja az államháztartás belső kontrollrendszerének – amely magában foglalja az államháztartás belső pénzügyi ellenőrzését is – fejlesztésével, szabályozásával, koordinációjával és harmonizációjával kapcsolatos feladatokat (a nemzetközi standardokkal összhangban), megalkotja az ezekhez kapcsolódó jogszabályokat, módszertani útmutatókat, valamint ellátja a szakmai egyeztető fórumok működtetésével és a kötelező továbbképzések szervezésével kapcsolatos feladatokat.

A *belső ellenőrzés* kialakításáról, megfelelő működtetéséről és függetlenségének biztosításáról a költségvetési szerv vezetője köteles gondoskodni. A belső ellenőrzést végző személy vagy szervezet tevékenységét a költségvetési szerv vezetőjének közvetlenül alárendelve végzi, jelentéseit közvetlenül a költségvetési szerv vezetőjének küldi meg. Az irányító szerv belső ellenőrzést végezhet:

- az irányítása alá tartozó bármely költségvetési szervnél,
- a saját vagy az irányítása, felügyelete alá tartozó költségvetési szerv használatába, vagyonkezelésébe adott nemzeti vagyonnal való gazdálkodás tekintetében,
- az irányító szerv által nyújtott költségvetési támogatások felhasználásával kapcsolatosan a kedvezményezetteknel és a lebonyolító szerveknel, valamint
- az irányítása alá tartozó bármely, a köztulajdonban álló gazdasági társaságok tatarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény 1. § a) pontjában meghatározott, köztulajdonban álló gazdasági társaságnál.

A belső ellenőr bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenysége keretében a jogszabályoknak és a belső szabályzatoknak való megfelelést, a tervezést, a gazdálkodást és a közfeladatokat

ellátását vizsgálva megállapításokat és javaslatokat fogalmaz meg a költségvetési szerv vezetője részére. A belső ellenőr ezen kívül más tevékenységbe nem vonható be.

A belső ellenőrzéssel kapcsolatos szabályok biztosítják az ellenőrzés függetlenségét azáltal, hogy kimondják: a belső ellenőrzést végző személy vagy szervezet a költségvetési szerv vezetőjének közvetlenül alárendelve végzi tevékenységét. Az irányító szerv belső ellenőrzési szervezetének sajátos jogállása van, mivel az nemcsak az irányító szervezen belül, hanem az irányítása alá tartozó költségvetési szervnél, a vagyionkezelő szerveknél, az irányító szerv által támogatott kedvezményezetteknel, a támogatások lebonyolításában részt vevő szervezeteknél, valamint a tulajdonosi joggyakorlás alá tartozó szervezeteknél is ellenőrzést végezhet. A belső ellenőri tevékenység végzése regisztrációhoz kötött. A törvény meghatározza a nyilvántartásba való felvétel és a nyilvántartás tartalmának szabályait. A nyilvántartásba vétel, valamint a nyilvántartásból való törlés részletszabályait az államháztartásért felelős miniszter rendelete tartalmazza.

A belső ellenőrzés az elszámoltathatóság és kontroll kulcstényezője. Az integrált kockázatkezelés és kontrollfolyamatok növekvő fontossága, valamint a belső ellenőrzési szolgáltatások iránti igény általános növekedése mind ahhoz vezet, hogy a belső ellenőrzési funkció ellátásának fejlesztése elengedhetlenné vált. A jó kormányzás alapvető megnyilvánulása, hogy a szervezet belső kontrollrendszerét egy elismert, megbecsült belső ellenőrzési funkció kíséri figyelemmel. A közszférában az erős irányítási (kontroll-) rendszer alapvetően fontos a társadalom széles köre számára a megfelelő szolgáltatások biztosításához.

### 5.3. Az európai uniós támogatások ellenőrzésének rendszere Magyarországon

Az európai uniós támogatások lebonyolítása Magyarországon többszintű szervezetrendszer felelőssége, és a kapcsolódó ellenőrzések is többszintűek.



10. ábra

*Az európai uniós támogatások ellenőrzési rendszere*

Forrás: KOLOZSI, 2014

### *Az Európai Bizottság és az Európai Számvevőszék*

Az ellenőrzéseknél a legmagasabb szintet az Európai Bizottság és az Európai Számvevőszék képviseli. Az Európai Bizottság által lefolytatott ellenőrzések egy adott alapból nyújtott támogatásokhoz kapcsolódnak. A vizsgálat fókuszában vagy egy teljes operatív program, vagy az operatív program adott alapból finanszírozott része, illetve valamely programból finanszírozott projekt áll. Az Európai Bizottság ellenőrzése (1) rendszerellenőrzés, (2) a közbeszerzések ellenőrzése, illetve (3) európai uniós forrásból társfinanszírozott projektek helyszíni ellenőrzése lehet. Az Európai Számvevőszék (ECA) az Európai Unió „pénzügyi lelkiismerete”, és az uniós szerződések értelmében minden olyan információhoz, dokumentumhoz hozzáférhet, amely szükséges feladatai elvégzéséhez.

Az ECA ellenőrzései történhetnek:

- az Európai Unió intézményeiben,
- azon szervek vagy jogi személyek helyiségeiben, amelyek az EU nevében kezelnek pénzalapokat,
- a tagállamokban,
- a kedvezményezett államokban,
- a közigazgatás bármely szintjén (az EU-s források végső kedvezményezettjéig).

Az ECA közvetlen ellenőrzési feladatai:

- ellenőrzi az Európai Unió, valamint az Európai Unió által létrehozott valamennyi szerv, illetve hivatal bevételi és kiadási elszámolását;
- megvizsgálja, hogy az EU-s pénzeszközök minden bevételezése és kiadása törvényes és szabályos módon történt-e, és hogy hatékony volt-e a pénzügyi gazdálkodás;
- ellenőrzési munkája során jelzi az észlelt szabálytalanságokat és feltételezhető csalásokat;
- ellenőrzési jelentései és véleményei közzétételével segíti a költségvetési beszámolókat elfogadásáért felelős hatóságot.

Az ECA pénzügyi ellenőrzést, illetve teljesítmény-ellenőrzést végez. A pénzügyi ellenőrzés az elszámolás megbízhatóságára, valamint az ügyletek jogszerűségére és szabályszerűségére vonatkozik. A teljesítmény-ellenőrzés a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség kérdéseit járja körül.

### *Az Ellenőrzési Hatóság*

Az operatív programok lebonyolításáért minden tagállamban vagy régióban az irányító hatóság, az igazoló hatóság és az ellenőrzési hatóság felel. Az Európai Unióban a regionális politika megvalósításának szervezeti keretei tágak, azaz a feladatok megszabottak, de a megvalósítás szervezeti formája kapcsán viszonylag nagy a tagállamok szabadsága.

Az ellenőrzési hatóság feladatait 2007 és 2010 júniusa között a pénzügyminiszter irányítása alá tartozó Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI) látta el. 2010. július 1-től



az ellenőrzési hatósági feladatokat a nemzetgazdasági miniszter irányítása alatt álló központi hivatal, az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (EUTAF) látja el. A 255/2006. (XII. 8.) Korm. rendelet 13. § (1) szerint „az államháztartásért felelős miniszter feladata az alapokból származó támogatások ellenőrzésének szabályozása, harmonizációja, koordinációja, valamint az ellenőrzési hatósági és igazoló hatósági feladatok ellátásának biztosítása”.

Az EU-s támogatások külső ellenőrzésének legfőbb szerve az Ellenőrzési Hatóság, amely az egész rendszer működését kontrollálja, így ellenőrzést végezhet minden érintett hatóságnál, szervezetnél és a támogatott entitásoknál is. Az európai támogatásokat ellenőrző szerv ellenőrzési jogköre kiterjed a kormányrendeletben meghatározott forrásokból nyújtott költségvetési támogatásokkal kapcsolatos ellenőrzésekre, a lebonyolításban érintett szervezeteknél, a kedvezményezetteknel, továbbá a költségvetési támogatásokkal összefüggésben megvalósított beszerzésekre, az ezekre kötött szerződések teljesítésének vizsgálatára, ebben a vonatkozásban azon szerződő felekre is, amelyek a szerződés teljesítéséért felelősek vagy abban közreműködnek.

Az Ellenőrzési Hatóság specialitása, hogy nemcsak a hazai intézményrendszer része, hanem az EU ellenőrző szerve is, hiszen az EU a rendszer működését tulajdonképpen az EH megállapításai alapján értékeli és fogadja el.

Az EUTAF fő feladatai a következők:

- az irányítási és ellenőrzési rendszerek értékelési kritériumrendszerének kidolgozása, az értékelés lefolytatása, az értékelésről szóló jelentés és vélemény elkészítése;
- a nemzeti ellenőrzési stratégia elkészítése;
- a rendszerellenőrzések elvégzése;
- a műveletek mintavételes ellenőrzésének elvégzése;
- az Európai Bizottság felé az éves beszámolási kötelezettségek (éves ellenőrzési jelentések és vélemények) teljesítése;
- a részleges zárónyilatkozat és az azt megalapozó ellenőrzési jelentés elkészítése;
- a zárónyilatkozat és az azt megalapozó ellenőrzési jelentés elkészítése;
- az ellenőrzési jelentésekben foglalt megállapítások, javaslatok hasznosulásának, az intézkedési tervek végrehajtásának nyomon követése;
- ellenőrzés végzése az Európai Bizottság felkérése alapján.

Az ellenőrző hatóság feladatai és felelősségei közül kiemelkedik (1) a zárónyilatkozat kiadása, illetve (2) a projekt- és rendszerellenőrzések lefolytatása. A jogszabályi előírások szerint a hatóságnak minden operatív programra el kell készítenie a záró beszámolót és zárónyilatkozatot, amelyet határidőre meg kell küldenie az Európai Bizottságnak. Az operatív programok zárását megelőzően rendszerellenőrzéseket kell lefolytatni, ez az operatív programok irányítási és ellenőrzési rendszerének működésére vonatkozó vizsgálatot jelenti, és érintettjei az irányító hatóság (Nemzeti Fejlesztési Ügynökség), a közreműködő szervezetek (a pályázatok kezelésével, a kifizetési kérelmek elbírálásával és teljesítésével, illetve a támogatott projektek megvalósításának ellenőrzésével megbízott szervezetek), valamint az igazoló hatóság (Magyar Államkincstár). A projektek ellenőrzése ezzel szemben egyes projektekre vonatkozik, az érintettek pedig a végső kedvezményezettek.

### *Egyéb ellenőrzések és kontrollok*

A közreműködő szervezetek folyamatba épített ellenőrzéseket végeznek a kifizetések ellenőrzésével, a megvalósítás helyszíni ellenőrzésével és a projektek elszámolásával. Az igazoló hatóság megbízásából a Magyar Államkincstár is végez ilyen ellenőrzéseket. A folyamatba épített ellenőrzés dokumentális és helyszíni ellenőrzésekből áll. A szervezeti belső kontrollok jelentik az európai uniós támogatások felhasználásának nulladik ellenőrzési szintjét. Az uniós támogatások ellenőrzési rendszerében a belső ellenőrzés is több szinten történik. Belső ellenőrzési tevékenységet a közreműködő szervezetek és a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség is végez. Ez utóbbi jelentősége kiemelt, mert nemcsak a saját működését kell vizsgálnia, hanem az NFÜ főosztályaként működő irányító hatóságok megbízásából feladatokat átvevő közreműködő szervezetek tevékenységét is.

Fontos szerepet tölt be az európai uniós támogatások ellenőrzési rendszerében a kifizető/igazoló hatóság (Pénzügyminisztérium, majd a Nemzetgazdasági Minisztérium NAO Irodája). A hatóságnak kell meggyőződnie az EU-tól lehívandó közösségi hozzájárulások igénylésének valóságtartalmáról, s ennek érdekében szabályosság-felülvizsgálati tevékenységet végez. A szervezetnek kiemelt jelentőséget ad az is, hogy ez a hatóság készíti és küldi el a szabálytalansági jelentéseket az EU Bizottsága részére, és ezzel összekötő, kontrollszerepet lát el a végrehajtó szervezetek és az Európai Csalásellenes Hivatal (OLAF) Koordinációs Irodája között.

### **Önellenőrző kérdések**

- *Ismertesse a magyar közpénzügyi kontrollrendszer 2011–2012-es megújításának legfontosabb elemeit!*
- *Mi az államháztartási kontrollok célja? Melyek az államháztartási kontrollrendszer pillérei?*
- *Milyen területeken hozott megújulást a 2011. évi LXVI. törvény?*
- *Melyek az Állami Számvevőszék legfontosabb ellenőrzési feladatai?*
- *Miben nyilvánul meg az Állami Számvevőszék tanácsadó tevékenysége? Mi indokolja, hogy az Állami Számvevőszék kiemelt figyelmet fordít a belső ellenőrzésre?*
- *Milyen intézmények alkotják az államháztartás ellenőrzési rendszerének második pillérét?*
- *Mire terjed ki a kormányzati ellenőrzési szerv ellenőrzési jogköre?*
- *Melyek a Magyar Államkincstár fő tevékenységi körei?*
- *Ismertesse a kincstári biztos és az önkormányzati biztos jogintézményét!*
- *Mi a belső kontrollrendszer működésének célja?*
- *Hol végezhet belső ellenőrzést az irányító szerv?*
- *Milyen szintjei vannak az európai uniós támogatások ellenőrzési rendszerének?*
- *Melyek az Európai Számvevőszék közvetlen ellenőrzési feladatai?*
- *Melyek az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság fő feladatai?*
- *Mi a feladata és a funkciója az európai uniós támogatások ellenőrzési rendszerében a kifizető/igazoló hatóságnak?*

## Felhasznált irodalom

- DOMOKOS László (2011): Hitelesség és rugalmasság. A magyar közpénzügyi keretrendszer változásai. *Pénzügyi Szemle*, 56. évf. 3. sz. 285–296.
- DOMOKOS László (2012a): *A kontrollok szerepének felértékelődése a közzférában*. Előadás a Belső Ellenőrök Magyarországi Közhasznú Szervezete konferenciáján, 2012. szeptember 19. Elérhető: [http://asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Domokos\\_Laszlo/e42.ppt?ctid=117](http://asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Domokos_Laszlo/e42.ppt?ctid=117)
- DOMOKOS László (2012b): *A központi költségvetési szervek ellenőrzésének aktuális feladatai*. Előadás az MPGEKE konferenciáján, Budapest, 2012. február 23. Elérhető: [http://asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Domokos\\_Laszlo/elnoki\\_belso\\_ellenorzes\\_mpgeke\\_20120223.pdf?ctid=117](http://asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Domokos_Laszlo/elnoki_belso_ellenorzes_mpgeke_20120223.pdf?ctid=117)
- DOMOKOS László (2016): Az Állami Számvevőszék jogosítványainak kiteljesedése az új közpénzügyi szabályozás keretében. *Pénzügyi Szemle*, 61. évf. 3. sz. 299–319.
- DOMOKOS László–HOLMAN Magdolna (2017): The Methodological Renewal of the State Audit Office of Hungary in Light of the Protection of Public Funds. *Civic Review*, Vol. 13. Special Issue. 83–98.
- DOMOKOS László–PULAY Gyula–PETŐ Krisztina–PONGRÁCZ Éva (2015): Az Állami Számvevőszék szerepe az államháztartás stabilitásának megteremtésében. *Pénzügyi Szemle*, 60. évf. 4. sz. 427–443.
- DOMOKOS László–VÁRPALOTAI Viktor–JAKOVÁC Katalin–NÉMETH Erzsébet–MAKKAI Mária–HORVÁTH Margit (2016): Szempontok az állammenedzsment megújításához. Fókuszban az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányítása. *Pénzügyi Szemle*, 61. évf. 2. sz. 185–204.
- FABRICIUS-FERKE György–ZÉMAN Zoltán (2016): A controlling megatrendek egyes információ-technológiai vonatkozásai I. *Controller Info*, 4. évf. 3. sz. 10–14.
- GÁBOR Ágnes–ZÉMAN Zoltán–SZÓKE Brigitta (2017): A controlling szerepe a fenntartható fejlődésben. Évtizedek a számvitelben. *Controller Info*, 5. évf. különszám. 79–94.
- HORVÁTH Bálint–KOLOZSI Pál Péter–NÉMETH Erzsébet (2013): Számvevőszéki ellenőrzések a társadalom szolgálatában. Az ÁSZ katasztrófavédelmi jelentésének hasznosulása. *Polgári Szemle*, 9. évf. 3–6. sz.
- JAKOVÁC, Katalin–DOMOKOS, László–NÉMETH, Erzsébet (2017): Supporting Good Governance in SAI's Audit Planning. *Civic Review*, Vol. 13. Special Issue. 64–82.
- KOLOZSI Pál Péter (2014): *Államháztartási kontroll*. Budapest: NKE VTKI.
- KOVÁCS Árpád (2016): A Költségvetési Tanács a magyar Alaptörvényben. Vázlat az intézményfejlődésről és az európai uniós gyakorlatról. *Pénzügyi Szemle*, 61. évf. 3. sz. 320–337.
- LENTNER Csaba (2013): *Közpénzügyek és államháztartástan*. Budapest: NKTK.
- LENTNER Csaba (2015a): *Pénzügyi és költségvetési igazgatás*. Jegyzet. Budapest: NKE.
- LENTNER Csaba (szerk.) (2015b): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. Közpénzügyek és államháztartástan II*. Budapest: NKE Szolgáltató Kft.
- LENTNER Csaba (2017): Az államháztartás számviteli alapelveinek és kontrolrendszerének vázlatos bemutatása. In Zéman Zoltán (szerk.): *Évtizedek a számvitelben. Controller Info Tanulmánykötet*. Budapest: Copy & Consulting Kft., 165–174.
- NÉMETH Erzsébet–KOLOZSI Pál Péter (2015): A közpénzfelhasználás célszerűsége és hatékonysága az Állami Számvevőszék ellenőrzéseinek tükrében: 5. fejezet. In Lentner Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. Közpénzügyek és államháztartástan II*. Budapest: NKE Szolgáltató Kft., 153–179.
- OTTEN, Toon–ZÉMAN Zoltán–GÁCSI Roland (2014): The theory of bank controlling. In Zéman Zoltán (szerk.): *Controller Info Studies*. Budapest: Copy & Consulting Kft., 217–221.
- ZÉMAN Zoltán (2016): A controlling fejlődéstörténetének főbb irányzatai. *Gazdaság és Társadalom*, 8. évf. 2. sz. 77–91.

## 6. A jó kormányzást támogató jegybank és monetáris politika

A monetáris politika a pénzügyi politika egyik ága, a fiskális politika, az adópolitika és a foglalkoztatáspolitikával együtt. A monetáris politikáért felelős intézmény a jegybank, amelynek elsődleges feladata az árstabilitás, azaz a tartósan alacsony infláció biztosítása.

Piacgazdaságban a termékek és szolgáltatások árait alapvetően a kereslet és a kínálat határozza meg. Az árak emelkedésének irányába hat:

- a megnövekedett kereslet (keresletoldali inflációs nyomás),
- a megemelkedett termelési költségek (költségoldali inflációs nyomás),
- a magas inflációs várakozások, amelyek inflációs spirálhoz vezethetnek.

Az árstabilitás előnye, hogy stabil, kiszámítható gazdasági környezetet teremt, amely megkönnyíti a vállalatok tervezési folyamatát, elősegítve a beruházások megvalósulását; a pénz vásárlóértéke stabil marad, az inflációból adódó esetleges jövedelemátrendeződések költségei nem jelentkeznek.

A jegybanktörvény szerint:

*„3. § (1) Az MNB elsődleges célja az árstabilitás elérése és fenntartása.*

*(2) Az MNB elsődleges céljának veszélyeztetése nélkül támogatja a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának fenntartását, ellenálló képességének növelését, a gazdasági növekedéshez való fenntartható hozzájárulásának biztosítását és a rendelkezésére álló eszközökkel a Kormány gazdaságpolitikáját.”*

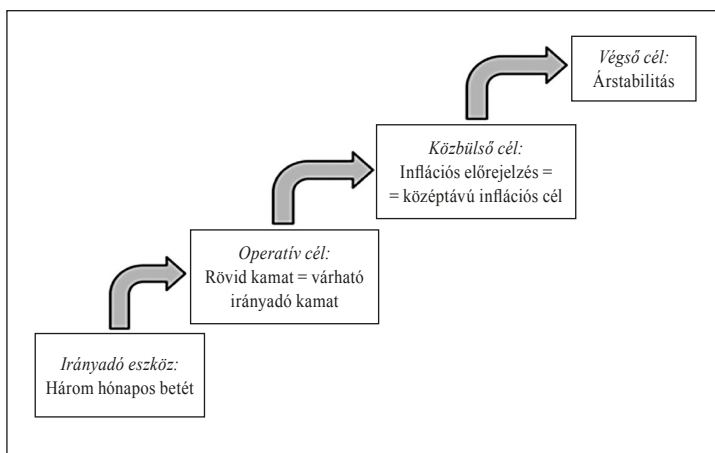
### 6.1. Monetáris politikai stratégia, jegybanki eszközök

A jegybankok által alkalmazott monetáris politikai eszköztár a jegybanki stratégia célrendszeréhez illeszkedik. A monetáris politika elsődleges célja az árstabilitás elérésre és fenntartásra, amely gyakorlatilag ki is jelöli a monetáris politika hosszú távú irányát. Ezt követően a jegybank kiválaszt egy jól megragadható, az elsődleges céllal stabil kapcsolatban lévő mutatót (közbülső cél), amely felett a jegybank a saját eszköztára segítségével képes ellenőrzést gyakorolni. Végső soron a közbülső cél meghatározza a monetáris politikai stratégiát: a jegybank árfolyamot célzó rezsim esetében rögzített árfolyamot tart fenn, és az árfolyam adott szintjét vagy ingadozási sávját célozza meg, monetáris aggregátumkövetésnél valamelyik pénzaggregátum adott szintje, inflációs célkövetésnél pedig az infláció középtávú előrejelzése „segíti” a jegybankot elsődleges célja elérésében.

A jegybank döntéshozói a legtöbb modern gazdaságban a rövid lejáratú kamatok befolyásolásán keresztül törekednek az infláció megcélzott szintjének elérésére. A jegybank irányadó eszközként kiválaszt egy kitüntetett, a piaci szereplők körében jól ismert, rövid lejáratú instrumentumot, amelynek kamatát egyben operatív céljának is tekinti. A kamat

változtatásával közvetlen befolyást gyakorol a pénzügyi piacokra és közvetetten a fogyasztási, beruházási és megtakarítási döntésekre, valamint az inflációval szoros összefüggésben lévő makrogazdasági változókra (kiemelten az árfolyamra). A monetáris transzmisszió az a folyamat, amelynek során a monetáris politikai döntések (pl. kamatdöntések) hatást gyakorolnak a gazdaság és különösen az árszínvonal alakulására. A jegybank monetáris stratégiája összességében tehát két fő elemet foglal magában: a központi bank által feltételezett makrogazdasági összefüggést a jegybanki lépések gazdaságra gyakorolt hatásával (transzmissziós mechanizmus), valamint az operatív cél változtatását és az erre vonatkozó döntések megfelelő közvetítését a gazdasági szereplők felé.

A Magyar Nemzeti Bank elsődleges célja – a többi európai uniós tagállamhoz hasonlóan – az árstabilitás elérése és fenntartása. Az árstabilitást támogató stratégiát az eurózónából kimaradt tagországok önállóan választhatják meg. Az MNB 2001-ben az inflációs célkövetés rendszerét vezette be. Az inflációs célkövetés rendszere nagy fokú jegybanki elszámoltathatóságon és transzparencián alapuló stratégia, amelynek keretében a jegybank középtávú számszerűsített inflációs célt hirdet meg. (A szakirodalom az inflációs célkövetést sokszor az inflációs előrejelzés megcélzására épülő rendszernek nevezi). Az infláció megalapozott előrejelzése érdekében a jegybank széles indikátorhalmazt vesz figyelembe, valamint a teljes gazdaság viselkedését leíró makromodelleken túl az egyes piacok (pl. a munkaerőpiac, értékpapírpiac) strukturális elemzéséből is következtetéseket von le az infláció várható pályájára vonatkozóan.



11. ábra

*Az MNB monetáris politikai célrendszere*

*Forrás: MNB*

A monetáris politikai eszközök megválasztása, kidolgozása és alkalmazása során a legfontosabb szempont, hogy középtávon az infláció a jegybank által előre jelzett mértéknek megfelelően alakuljon. Mindehhez a jegybank úgy módosítja irányadó eszközének kamatát, hogy a kitűzött cél az előrejelzési horizonton elérhető legyen. Jegybanki eszköztára elősegíti, hogy az operatív célnak megfelelően a három és hat hónapos pénzpiaci hozamok az alapkamathoz igazodjanak, a hosszabb lejáratokon pedig az alapkamatra vonatkozó

várakozások révén történjen meg az alkalmazkodás az inflációs cél eléréséhez szükséges, megfelelő kamatmértékhez.

A jegybanknak törekednie kell arra is, hogy az eszköztár erősítse a pénzügyi közvetítés hatékonyságát és a pénzpiaci versenyt, mindenekelőtt a bankok napi bankközi aktivitása tekintetében, ily módon ugyancsak hozzájárul az elsődleges cél eléréséhez. Pénzpiaci műveleteivel a jegybank támogatja a pénzügyi stabilitást, a hitelintézetek likviditáskezelését és a kamatlépések hatékony transzmisszióját, s ez elengedhetetlen az operatív cél teljesüléséhez.

A választott operatív célt a jegybankok több eszközön keresztül is képesek megvalósítani. Az MNB törekszik arra, hogy a piaci kamatokat a megcélzott kamatszint közelében, az arra leginkább hatni képes eszközök segítségével stabilizálja. Az eszköztár kialakítása során a fentiekben túl figyelemmel kell lenni annak egyszerűségére, áttekinthetőségére és költséghatékonyságára. Az MNB egyenlő bánásmódot biztosít a piaci szereplők, azon belül partnerköre számára, azaz biztosítja, hogy a megadott (technikai, közgazdasági, egyéb) feltételeknek eleget tevő hitelintézetek egyenlőképpen hozzáférhessenek az egyes jegybanki eszközökhöz.

A monetáris transzmisszió fő csatornáit az alábbiak:

- 1. Kamatcsatorna:* A bankok jegybankpénzben kifejezett likviditásának megszerzése költségekkel jár (akár a bankközi piacról, akár a jegybanktól származik a szükséges likviditás), s ez befolyásolja az általuk nyújtott hitelek kamatát, azaz a bankok átháríthatják a forrásszerzés költségét. A jegybanki alapkamat megváltoztatása elsősorban a pénzpiaci eszközök, az éven belüli értékpapírok, betéti és hitelműveletek hozamát módosítja. A hosszú lejáratú eszközökre a várakozásokon keresztül gyakorol befolyást, így a kamatváltozás végül hatással van a fogyasztási és beruházási döntésekre, és így a reálgazdasági teljesítményre, valamint az árszínvonalra is.
- 2. Eszközárccsatorna:* A kamatváltozás módosítja a jövőbeli pénzáramok jelenértékét, azaz a magángazdaság befektetéseinek – szélesebb értelemben véve vagyoniának – piaci értékét. A vagyona gyakorolt hatás közvetetten (a magánszektor fogyasztási döntésein keresztül) befolyásolja az inflációt. A kamatszint hosszú időn keresztüli állandósulása az eszközárakra, és így a pénzügyi stabilitásra is hathat.
- 3. Hitelcsatorna:* Az irányadó kamat változtatása a hitelkínálatra is hatással van; a magasabb kamat következtében nőhet a hitelkockázat és csökkenhet a bankok hitelnyújtási hajlandósága (bankkölcsöncsatorna), ezenfelül a fedezet értéke is mérséklődik, s ez tovább rontja a hitelhez jutást (mérlegcsatorna). A kamatszint természetesen a hitelkeresletet is befolyásolja.
- 4. Kockázatvállalási csatorna:* A bankok kockázatvállalási ösztönzőit alakító tényezők jelentősen módosulhatnak a jegybanki kamatdöntések hatására. Csökkenő kamatkörnyezetben az eszközárak növekedésére lehet számítani, valamint az alacsony hozamok hatására nőhet a magasabb jövedelemmel kecsegtető, kockázatosabb eszközök iránti kereslet és a kockázati étvág fokozódása hitelbővüléshez vezethet.
- 5. Árfolyamcsatorna:* A jegybanki kamatdöntések többnyire az árfolyamot is alakítják; az árfolyam felértékelődése csökkenti (import bővülése, alacsonyabb inputárak, kevésbé versenyképes export), leértékelődése pedig növeli az árszínvonalat (exportjövendelmek bővülése, csökkenő belföldi kínálat és dráguló import). A monetáris politika árfolyamon keresztül kifejtett hatása természetesen nagyban függ a gazdaság nyitottságának mértékétől és a külső adósság deviza-összetételétől.

6. *Várakozási csatorna:* A monetáris politika elsősorban a magánszektorok hosszabb távú várakozásainak befolyásolásán keresztül hat, amely elsősorban a központi bank kommunikációjának hitelességén múlik. Hiteles monetáris politika esetén az inflációs/deflációs félelem és az infláció volatilitása nem készíti a gazdasági szereplőket az árak és a bérek folyamatos kiigazítására.

## **6.2. Monetáris politikai fordulat és a jó kormányzás támogatása Magyarországon**

A Magyar Nemzeti Bank 2013-tól a monetáris politikai eszköztár megújításával és széles körű alkalmazásával a válság következményeit aktív monetáris politikával enyhíteni kívánó jegybankok sorához csatlakozott. A monetáris politikai fordulatra azért volt szükség, mert:

- a magas kamatok megdrágították az adósság finanszírozását,
- az ország továbbra is nagymértékben rászorult a külföldi hitelezőkre, továbbá
- a vállalati, kiemelten a kis- és középvállalati hitelezés zsugorodott.

A Magyar Nemzeti Bank – törvényben foglalt elsődleges mandátumának (az árstabilitás elérése és fenntartása) kereteit megtartva – több programmal támogatta a gazdaság stabilizálását, amelyek közül a közpénzügyi rendszer egészének tekintetében az alábbiak voltak a legfontosabbak:

- kamatsökkentési ciklus;
- Növekedési Hitelprogram;
- önfinszírozási program.

### **6.2.1. Az MNB kamatsökkentési ciklusa**

2012 és 2016 között zajlott le az MNB kamatsökkentési ciklusa, amelynek eredményeként a jegybanki irányadó kamat 490 bázisponttal mérséklődött. A Monetáris Tanács előbb havonta 25 bázispontos lépésekben, majd óvatosabb ütemben a kezdeti 7 százalékos jegybanki alapkamatot 0,9 százalékra csökkentette. Magyarországon ilyen hosszú ideig tartó lazítási ciklusra és ilyen alacsony nominális kamatszintre még nem volt példa a rendszerváltás óta. A 0,9 százalékos alapkamat elérése után az MNB az alapkamat tartósan alacsonyan tartása mellett köteleződött el. A kamatsökkentési ciklus kezdetén az infláció 6 százalék közelében volt, majd 2013 elejétől az infláció érdemben csökkenni kezdett.

Az alapkamat csökkentése

- mérsékelte a banki és állampapírpiazi kamatokat,
- támogatta a gazdasági növekedést és a jegybank 3 százalékos inflációs céljának középtávú elérését,
- több száz milliárd forinttal csökkentette a hitelterheket,
- megakadályozta a hitelállomány, a fogyasztás és a beruházás további drasztikus zuhanását.

A kamatsökkentési ciklus nagyban hozzájárult ahhoz, hogy az átlagos állampapírpiazi hozamok közel 400 bázisponttal csökkentek, s ez azt jelenti, hogy a magyar állam kamat-

kiadásai hosszú távon évente 300 milliárd forintot meghaladó mértékben mérséklődhetnek. Ezenfelül az alapkamat változatlan, 7 százalékos szintjéhez viszonyítva a kamatcsökkenések több mint 300 milliárd forinttal javították a jegybanki eredményt is.

Az MNB becslései szerint a csökkenő jegybanki alapkamat a fogyasztás és a beruházások dinamikájának fokozatos javulását is segítette, és hozzájárult a magyar gazdaság ár- és költségalapú versenyképességének javulásához. E hatások eredményeként a kamatcsökkenések összességében mintegy 1,1 százalékponttal emelték a gazdasági növekedést.

## 6.2.2. Növekedési Hitelprogram

Magyarországot kiszolgáltatott helyzetben érte el a 2008-ban kitört globális pénzügyi válság, amely nemcsak a pénzügyi egyensúly felbomlásával, hanem a reálgazdasági teljesítmény érdemi visszaesésével is járt. Ennek egyik egyértelmű megnyilvánulása volt, hogy a válság kitörését követően Magyarországon olyan számottevő visszaesés történt a magánszektor, illetve kiemelten a vállalati szektor hitelezésében, amely nemzetközi összehasonlításban is jelentősnek számított. A hitelezés visszaesése egyrészt a korábbi évek túlzott hitelezésével függött össze, másrészt pedig a hitelezés egészségtelen szerkezetére volt visszavezethető.

A hitelezés visszaesésének megállítása a magyar gazdaságpolitika egyik kiemelt céljává vált. Ehhez kapcsolódva a 2013-as monetáris politikai fordulat egyik első intézkedéseként a Magyar Nemzeti Bank célzott hitelezési programot vezetett be annak érdekében, hogy a foglalkoztatási szempontból kiemelkedően fontos kis- és középvállalati szektorban megálljon a hitelállomány csökkenése, és a hitelezési folyamatok normalizálódni tudjanak. Magyarországon 2009 és 2013 között a vállalati hitelállomány éves összevetésben 4–5 százalékkal zsugorodott. A hitelezés visszaesése keresleti és kínálati tényezőkkel egyaránt magyarázható.

Keresleti tényezők:

- a gazdasági visszaesés miatt csökkent a vállalatok profitabilitása,
- a csökkenő hazai és külföldi kereslet miatt visszaesett a vállalati szektor hiteligénye,
- a gazdasági környezet romlása csökkentette a hiteladósok fenntartható eladósodottsági szintjét, valamint a hiteligénylők hitelképességét.

Kínálati tényezők:

- a gazdasági válság visszavetette a pénzügyi intézményrendszer hitelezési képességét (tőke- és likviditásellátottság),
- a bankoknak ugyanakkor nemcsak a hitelezési képessége romlott, hanem ezt meghaladó mértékben a kockázatvállalással összefüggő hitelezési hajlandósága is.

A hitelezés tartós szűkülése számos negatív következménnyel járhat:

- torzítja a vállalatok termelési, beruházási, finanszírozási döntéseit, a hitelhez nem jutó vállalatokat fejlesztéseik, beruházásaik elhalasztására kényszeríti;
- rontja a gazdaság hosszú távú növekedési potenciálját;
- növeli a gazdaság dualitását, megosztottságát, hiszen a külföldi tulajdonú, exportra termelő nagyvállalatok esetében kevésbé merülnek fel finanszírozási problémák, de a hazai tulajdonú, a hazai banki finanszírozásra erősebben rászoruló és az első-



sorban hazai piacokra termelő kis- és középvállalati (kkv-) szektor szereplői ki vannak szolgáltatva a hazai hitelkínálat szűkösségének.

A válság begyűrűzését követően a fenti hitelezési anomália feloldása a magyar gazdaságpolitika egyik kiemelt céljává vált. Ebbe illeszkedik, hogy a Magyar Nemzeti Bank 2013-ban – brit példára – célzott programot indított a kkv-hitelezésben tapasztalt visszaesés megállítása érdekében. Ez a program volt a Növekedési Hitelprogram (NHP).

A hitelezés lefagyásának egyik oka lehet a túl magas kamatszint, hiszen minél alacsonyabb a kamat, a vállalati szektor hitelkereslete annál magasabb (alacsonyabb kamat mellett alacsonyabb megtérüléssel kecsegtető beruházásokat is meg lehet finanszírozni, míg magasabb kamatszint mellett csak azokra a projektekre lehet hitelt felvenni, amelyeknek a megtérülése fedezi a hitel után fizetendő magas kamatot).

Az MNB 2012 nyarán megkezdett kamatcsökkentéseinek következtében a jegybanki alapkamat a kezdeti 7 százalékról 2016 végére 1,35, majd 0,9 százalékra mérséklődött. A csökkenő alapkamat átgyűrűzött a banki hitelkamatokba, amelyek így a lakossági és vállalati kamatterheket is mérsékeltek. Ugyanakkor a kamatcsökkentések ellenére a kkv-szektor még 2013-ban is magas, több mint 3 százalékos hitelfelárral szembesült.

Az MNB 2013 áprilisában hirdette meg a Növekedési Hitelprogramot. Az NHP céljai az alábbiak voltak:

- a kkv-k hitelezésében tapasztalt tartós piaci zavar enyhítése,
- a pénzügyi stabilitás megerősítése,
- az ország külső sérülékenységének csökkentése, azaz
- összességében a gazdasági növekedés támogatása a kkv-hitelezés helyreállításán keresztül.

Az NHP egyrészt támogatta az árstabilitás elérését, hiszen 2013-ban az infláció alacsony volt, azaz a kamatok NHP-n keresztüli csökkentése illeszkedett a jegybank céljához. Másrészt a program a pénzügyi stabilitás, a növekedés, illetve a kormányzati gazdaságpolitika támogatásához is hozzájárult.

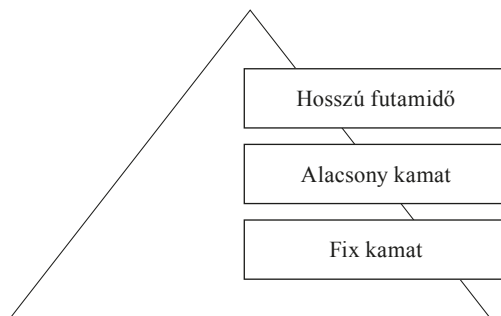
Az NHP deklarálta a kkv-szektorra fókuszál. Ezt az alábbiak támasztják alá:

- A kkv-szektorral szemben a nagyvállalatok nem szembesültek likviditási korlátokkal, számukra a hitelezés továbbra is kedvező kamatfelárral maradt elérhető.
- A nagyvállalatok az anyavállalat által biztosított forrásokhoz, külföldi hitelekhez is hozzáférhettek, illetve számukra a közvetlen tőkepiaci forrásbevonás is lehetséges volt, míg a kkv-k esetében nem.
- A kkv-szektor a hazai foglalkoztatás mintegy kétharmadéért felelős, miközben átlagos termelékenysége nemzetközi összehasonlításban is jelentősen elmarad a nagyvállalati körtől (duális gazdasági szerkezet).

Az NHP a gyakorlatban az alábbiakat jelentette:

- Az MNB az NHP keretében hosszú lejáratú, 0 százalékos fix kamatozású refinanszírozási forinthitelt nyújt a hitelintézeteknek.
- A hitelintézetek ezért azt vállalják, hogy ezt az összeget maximum 2,5 százalékos kamatmarzs (felár) mellett továbbhitelezik a kkv-knak.

- Az NHP keretében a kkv-knak nyújtott hitelek maximum 2,5 százalékos kamatszintje a teljes, akár 10 éves futamidő során fix marad (alacsony és kiszámítható kamatterher).



12. ábra

*Az NHP legfontosabb ismérvei*

*Forrás: Saját szerkesztés*

Az NHP három szakaszra volt bontható:

1. Az első szakaszában összesen 701 milliárd forintnyi hitelszerződést kötöttek a bankok mintegy 7 ezer vállalkozással. Az új hitelekben belül a beruházási hitelek részesedése kiemelkedő volt, de a hitelkiváltások is fontos szerepet játszottak (ideértve a devizahitelek kiváltását is, amelyek során összesen 229 milliárd forint értékű devizahitelt forintosítottak, s ez az akkor fennálló, mintegy 1800 milliárd forint összegű devizahitel-állomány több mint 10 százalékának kiváltását jelentette). Az első szakasz második része 2013 októberétől 2014 végéig tartott.
2. A második szakaszban 27 ezer vállalkozás jutott finanszírozáshoz, közel 1402 milliárd forint összegben. Az NHP második szakaszában mind volumen, mind darabszám szerint a kisebb vállalkozások vették fel a legtöbb hitelt, döntő többségében beruházási célra. A részesedésük az összes igénybevételből volumen szerint 40 százalék körüli, miközben darabszám alapján több mint 60 százalék (a kutatások szerint ezen vállalati szegmens esetén volt a legnagyobb az NHP beruházásösztönző hatása). A második szakaszban csökkent az átlagos hitelméret: minden második NHP-s hitel 10 millió forint alatti volt. A hitelkihelyezések területi koncentrációja már az első szakaszban is kisebb mértékű volt, mint a program előtt a teljes kkv-hitelállomány viszonylatában, ez a kiegyenlítődés pedig a második szakaszban még inkább megfigyelhető volt. Jóllehet a legtöbb hitel az NHP-ban is a Közép-Magyarország régióhoz (Budapest és Pest megye) köthető, azonban míg a program indulásakor a kkv-szerződések 56 százaléka, addig az NHP második szakaszában megkötött hitelszerződések összegének mintegy harmada köthető ehhez a régióhoz. A legtöbb hitelt a kereskedelmi, szolgáltatási szektorban és a mezőgazdaságban működő kkv-knak nyújtották – az összes NHP-s hitelből mindkét szektor részesedése 25 százalék; míg a harmadik legjelentősebb ágazat a feldolgozóipar, ahova a hitelek csaknem 20 százaléka jutott.
3. A jegybank 2016 elejétől elkezdte az NHP harmadik, kivezető szakaszát. Az NHP harmadik szakaszában, 2016. január 1. és 2017 első negyedéve között volt lehetőség hitel-, illetve lízingszerződések megkötésére. Az MNB összesen 600 milliárd forintos

keretösszeggel hirdette meg az NHP harmadik szakaszát, ahol a korábbi szakaszokhoz hasonlóan 0 százalékos kamattal mellett biztosított refinanszírozást a hitelintézeteknek, amelyet azok legfeljebb 2,5 százalékos kamatra hitelezhetnek tovább a vállalkozásoknak, kizárólag új beruházásaik megvalósítására. Az NHP fokozatos kivezetésével párhuzamosan a hitelezési kockázatok csökkentése érdekében az MNB a bankok piaci hitelezésre való átállását támogató, pozitív ösztönzőket tartalmazó eszközöket is bevezetett (Piaci Hitelprogram). 2016. január és 2017. március között a program harmadik szakaszában részt vevő hitelintézetek 565 milliárd forint összegű szerződésről nyújtottak be adatszolgáltatást az MNB felé, csaknem 20 ezer ügylethez és több mint 12 ezer vállalkozáshoz kapcsolódóan. A harmadik szakaszban a program két pillérré tagozódott: lehetőség volt ugyanis forinthitel (I. pillér) és exportőrök esetén devizahitel (II. pillér) nyújtására is. A harmadik szakaszban létrejött hitelek 76,9 százaléka új beruházási hitel, 23,1 százaléka pedig új lízingügylet volt. (A harmadik szakaszban kizárólag ilyen típusú finanszírozásra volt lehetőség, forgóeszköz-finanszírozásra és hitelkiváltásra nem.) Az I. pillér keretében nyújtott hitelek összegének több mint kétharmada mikro-vállalkozásokhoz volt köthető, a devizában kihelyezett finanszírozás több mint 60 százaléka pedig középvállalatokhoz került. Az ágazati eloszlást tekintve az I. pillérben a mezőgazdasági, a kereskedelmi, a szolgáltatási és a feldolgozóipari ágazatok részesedése volt kimagasló, a hitelek több mint 60 százaléka ebbe a négy ágazatba irányult, míg a II. pillérben az ingatlanügyletek mellett a feldolgozóipar és a szállítás, raktározás dominált, együttes arányuk közel 70 százalékra rúgott. A legtöbb hitel az I. pillérben is a Közép-Magyarország régióhoz folyt be, a hitelek koncentrációja lényegesen elmarad a program indulása előtt fennálló hitelállományban megfigyelhetőtől.

A makrogazdasági környezet jelentősen javult az NHP 2013-as bevezetését követően. Az NHP közvetlen hatásaként egyrészt élénkült a hitelkereslet (hiszen az alacsonyabb kamatok vonzóak a vállalati szektor számára), másrészt növekedett a hitelkínálat is (az alacsonyabb törlesztőrészek miatt javul a hitelképesség, illetve élénkül a bankok közötti verseny). Ez azt jelenti, hogy a NHP hatására a kihelyezett hitelek mennyisége emelkedett, miközben a piacinál kedvezőbb forrást jelentő NHP-s hitelek az átlagos hitelkamatokat is csökkentették. Az NHP bevezetését követően az addig trendszerűen csökkenő kkv-hitelállomány stabilizálódott, és 2015-ben már növekedés volt megfigyelhető.

Az NHP elindításával a hosszú lejáratú hitelek kamatfelára az alapkamathoz képest erőteljesen csökkent. Az NHP a gazdasági növekedéshez a vállalkozások beruházásainak ösztönzése révén járult hozzá. Az MNB becslése szerint az NHP első szakaszában felvett hitelek 137,3 milliárd forint, míg az NHP második szakaszában felvett hitelek 210,6 milliárd forint beruházást generáltak. Az MNB becslése szerint az NHP a 2013–2015-ös időszakban összesen 17 ezer fővel növelte meg a foglalkoztatás szintjét, a program növekedési hatása éves szinten 0,4–0,8 százalékpontot tett ki.

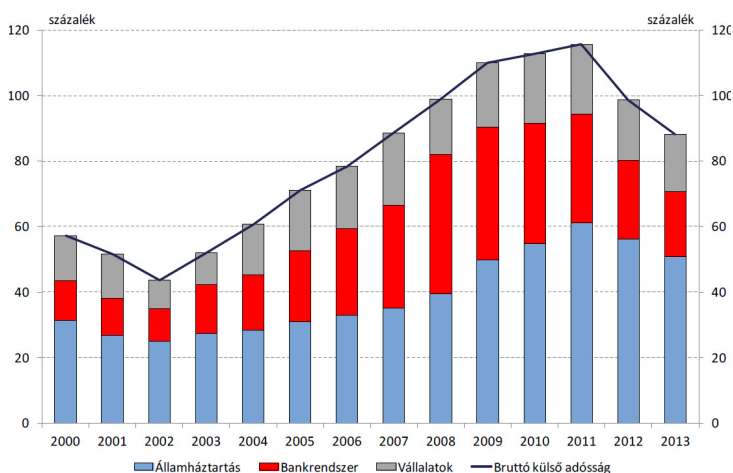
### 6.2.3. Önfinszírozási program

A 2008-ban kitört és hamar globálissá terebélyesedő pénzügyi válság Magyarországot sérülékeny, kiszolgáltatott állapotban érte el. Ennek egyik fő oka az volt, hogy nemzetközi összevetésben kiemelkedően magas volt a magyar nemzetgazdaság külső és devizában

fennálló adóssága, így a befektetői közösség és a nemzetközi szervezetek is kiemelten sérülékeny országgént tartották számon Magyarországot. A magas külső és devizaadósság döntő részben az államháztartáshoz volt köthető, az állam ugyanis a válságot követő időszakban kiemelten támaszkodott a külföldi befektetőkre és a 2008-ban Magyarországot megfinanszírozó nemzetközi szervezetekre, kiemelten a Nemzetközi Valutaalapra (IMF).

A 2013-as monetáris politikai irányváltást követően az MNB stratégiai célként tekintett a külső sérülékenység csökkentésére, amelynek érdekében olyan intézkedéseket hozott, melyek azt célozták, hogy az állam képes legyen a külföldiek helyett a belföldieknek értékesíteni az adósság finanszírozását biztosító állampapírokat. A külső sérülékenység a külföldi és nem hazai devizában fennálló megtakarításokra való túlzott ráutaltságot jelenti. Ez akkor okoz valós és releváns gazdaságpolitikai problémát, ha a gazdaság finanszírozási szerkezetén belül a külföld részaránya tartósan dominánssá, a külföldi forrásokra való ráutaltság pedig túlzottá válik.

A külső kitétség legjelentősebb hátránya, hogy válságos időszakban komoly megújítási kockázatot jelent, illetve mivel a külső adósság sok esetben nem hazai devizában áll fenn, így a gazdaság devizaárfolyamra való érzékenysége is érdemben nőhet. Különösen problémás, hogy piaci turbulenciákkal járó, válságos időszakokban felerősödhetnek a külföldi függőségből adódó kockázatok. A külső sérülékenység egyik legelterjedtebb mérőszámai a GDP-arányos eladósodottsági mutatók és az adósság devizaszervezetét megragadó mutatószámok. A külső sérülékenység tekintetében Magyarország a válságot követő években rossz helyzetbe került: 2013-ban mind a nettó, mind a bruttó külső adóssága meghaladta a régiós államok többségének hasonló értékét, illetve a kiemelten kockázatosnak tekintett dél-európai országokhoz közelítő értékeket vett fel. Magyarország külső sérülékenységi szempontból nemzetközi összehasonlításban is veszélyeztetett országnak számított. Az eladósodás felfutásához a lakossági devizahitelezés térnyerésén (bankrendszer) túl Magyarországon az állami hitelfelvétel is jelentősen hozzájárult a 2000-es évek közepétől kezdődően.



13. ábra

Magyarország bruttó külső adósságának alakulása

Forrás: MNB

Míg 2008 elején a bruttó államadósság kevesebb mint 50 százalékát finanszírozták a külföldiek, 2012-re ez a mérték csaknem 70 százalékra nőtt. A finanszírozás szerkezete abból a szempontból is egészségtelen volt, hogy a magyar gazdaság túlzottan devizaforrásokra támaszkodott. 2013-ban a magyar államadósság devizaaránya meghaladta a 40 százalékot, amelynél az Európai Unióban mindössze négy állam hasonló mutatója volt magasabb. A magas külföldi kitétség számos Magyarországgal foglalkozó befektetői elemzésben, országjelentésben kiemelt kockázatként és kezelendő problémaként jelent meg. Ennek fényében nem meglepő, hogy Magyarország 2013-as konvergenciaprogramja a négy kiemelt gazdaságpolitikai cél között nevesítette az ország pénzügyi sérülékenységéhez jelentős mértékben hozzájáruló magas külső adósság csökkentését.

A külső kitétséget a nettó külső adósságállomány – azaz a külső adósság és a külfölddel szembeni hazai követelések különbsége – ragadja meg a legjobban. A nettó adósság alakulása ugyanakkor a folyó fizetési mérleg és a tőkemérleg függvénye, azaz makrogazdasági folyamatokból adódik, így alakítása csak érdemi reálgazdasági költségekkel lehetséges. A bruttó külső adósság ugyanakkor szintén fontos sérülékenységi tényező, miközben szintje makrogazdasági költségek nélkül csökkenthető, különös tekintettel az állam bruttó külső adósságára, amelynek mérséklése részben állami döntés. A fenti kormányzati célokhoz illeszkedve az MNB 2014 áprilisában azt a döntést hozta, hogy jegybanki eszközökkel elősegíti a külső sérülékenység, illetve kiemelten a bruttó külső adósság csökkentését.

A bruttó külső adósság csökkentését a gazdaságpolitika az államadósság belső forrásokból történő finanszírozásának előtérbe helyezésével érheti el. Ehhez az szükséges, hogy a hazai szektorok minél több forintban kibocsátott államkötvényt vegyenek meg, hogy az ebből befolyó bevételekből az állam vissza tudja fizetni a lejáró devizaadósságot. Egy ilyen lépés tehát magát az adósságot nem csökkenti, annak összetételét viszont igen: korábban a magyar állam a külföldieknek tartozott devizával, a devizaadósság önfinanszírozással történő visszafizetése után pedig a hazai befektetőknek tartozik forinttal.

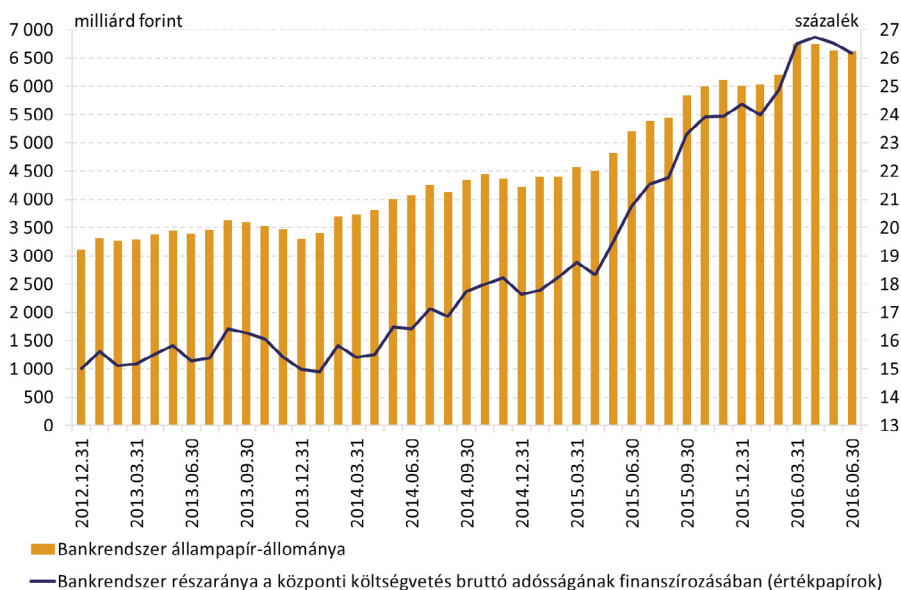
Az államadósság finanszírozásának a devizakötvény-kibocsátások felől a forintfinanszírozás irányába való eltolódása, a deviza-forrásbevonás csökkentése – a külső adósság mérséklése mellett – további pozitív hatásokat von maga után. Az állam szempontjából kedvező következmény, hogy javul az államadósság deviza-összetétele, csökken a devizaárfolyamra való érzékenysége, a forint árfolyam-ingadozásai kisebb mértékben jelennek meg az adósságmutatókban. A jegybanki program a fentieknek megfelelően azt célozta, hogy a jegybanki partnereként képező bankok állampapír-kereslete emelkedjen (a jegybank a bankokkal van kapcsolatban, ezért alapvetően a bankok viselkedésére tud hatni). Ezt az MNB úgy segítette elő, hogy lépéseket tett annak érdekében, hogy a kereskedelmi bankok a jegybanknál tartott betéteikből kivonják a forrásokat és abból likvid értékpapírokat, vagyis forintban kibocsátott magyar állampapírokat vegyenek.

Banki állampapír-vásárlás esetén a hatásmechanizmus a következő:

- a magyar állam által kibocsátott forintalapú állampapírt megveszik a hazai bankok,
- a magyar állam a kapott forintot a jegybanknál devizára váltja,
- a devizából kifizeti a lejáró devizaadósságot, amellyel még egy korábbi forrásbevonás révén a külföldieknek tartozott,
- a fentiek eredőjeként a magyar állam az eddigiekkel ellentétben már nem egy külföldinek tartozik, hanem egy magyar banknak, illetve nem deviza-, hanem forint-tartozása van.

Az MNB a banki állampapír-kereslet növekedését azzal érte el, hogy a bankok jegybanknál tartott betéteit kevésbé vonzóvá tette a hozam szempontjából. Ezt több lépés is elősegítette, például ezek egyike volt, hogy a korábbi kéthetes lekötés helyett 2015 őszétől a bankok csak három hónapra helyezhetnek el pénzt a jegybanknál.

Az önfinanszírozási program bevezetését követően, azaz 2014–2016-ban a megnövekedett forintkibocsátásoknak köszönhetően a magyar állam mintegy 11 milliárd euró (3400 milliárd forint) devizaadósságot fizetett vissza forintkibocsátásokból. A bankok állampapír-állománya 2014. április és 2016. június vége között több mint 2600 milliárd forinttal emelkedett. A banki állampapír-állomány emelkedésével nőtt a bankok finanszírozásban betöltött szerepe is, ezt jól mutatja, hogy a 2014 eleji 15 százalékos körüli értékről 2016 nyarára 26 százalékra emelkedett a bankok részesedése a költségvetés bruttó adósságának finanszírozásában.

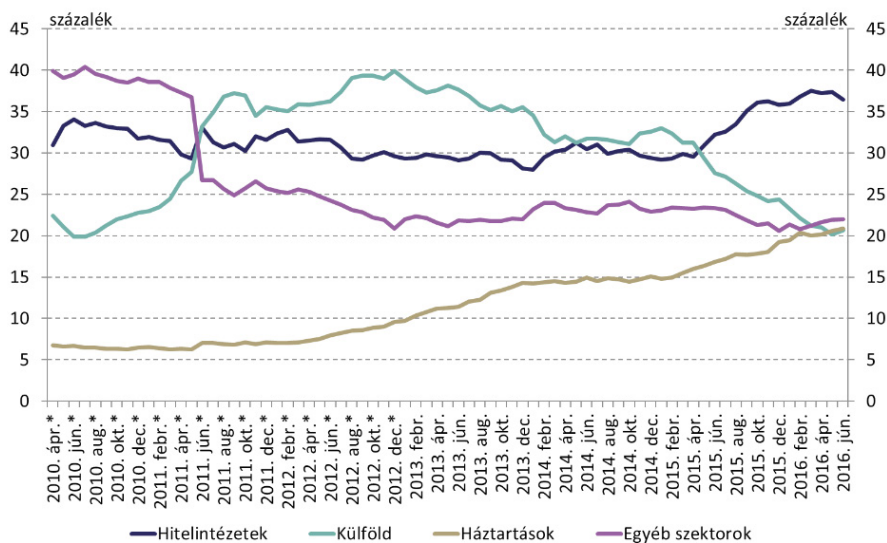


14. ábra

*A bankrendszer állampapír-állománya és a központi költségvetés adóssága*

*Forrás: MNB*

2016-ra a forintalapú állampapírok piacán a külföldi befektetők helyett a hazai bankrendszer vált a legjelentősebb tulajdonosi szektorrá: míg 2011 és 2015 között a külföldi befektetők voltak a legnagyobb szereplők, addig 2016 első félévének végén a belföldi szektorok aránya 79 százalék, a külföldieké 21 százalék körül alakult. A hitelintézetek részesedése 30 százalékról 35 százalék fölé emelkedett, a lakosság részesedése pedig az 5 százalék körüli értékről 20 százalék fölé nőtt (a kormányzat 2012-ben stratégiai célként tűzte ki a lakossági állampapír-állomány emelését, amelynek érdekében hozamszempontból vonzó lakossági állampapírokat vezettek be).



\* 2012 végéig a hitelintézetek adatai a pénzügyi alapok állományait is tartalmazza

15. ábra

*A tulajdonosi szektorok aránya a forintállampapírok piacán*

*Forrás: MNB*

Az államadósságon belüli devizaarány a 2014. márciusi 42 százalékról 2016 márciusában 30 százalék alá esett vissza, majd júniusban 27,1 százalékra csökkent, amely nagyságrendileg megegyezett a 2008-as, válság előtti értékekkel.

## Önellenőrző kérdések

- *Mi a jegybanktörvény szerint az MNB feladata?*
- *Miképp vezethető le a jegybanktörvényből a jegybank és a kormányzat közötti kooperáció?*
- *Milyen eszközei vannak a jegybanknak a kormányzati gazdaságpolitika támogatására?*
- *Milyen főbb elemeket foglal magában a jegybank monetáris stratégiája?*
- *Ismertesse a monetáris transzmisszió fő csatornáit!*
- *Miért volt szükség 2013-ban monetáris politikai fordulatra?*
- *Milyen hatása volt az MNB 2012–2016 közötti kamatsökkentési ciklusainak?*
- *Mi indokolta a Növekedési Hitelprogram 2013-as elindítását?*
- *Mi okozta 2009 és 2013 között a hitelezés visszaesését?*
- *Melyek voltak a Növekedési Hitelprogram céljai?*
- *Melyek voltak a Növekedési Hitelprogram fő hatásai, eredményei?*
- *Mennyiben segítette a közpénzügyi környezet javulását a Növekedési Hitelprogram?*
- *Mi indokolta az önfinanszírozási program 2014-es meghirdetését?*
- *Mennyiben segítette elő a közpénzügyi és makrogazdasági környezet javulását az önfinanszírozási program?*

## Felhasznált irodalom

- BALOG Ádám – MATOLCSY György – NAGY Márton – VONNÁK Balázs (2014): Credit crunch Magyarországon 2009–2013 között: egy hiteltelen korszak vége? *Hitelintézeti Szemle*, 13. évf. 4. sz. 11–34.
- BOKOR Csilla – FÁBIÁN Gergely – PULAI György (szerk.) (2016): *Növekedési Hitelprogram – a Magyar Nemzeti Bank hitelösztönző eszközének tapasztalatai*. Budapest: MNB.
- HOFFMANN Mihály – KOLOZSI Pál Péter (szerk.) (2016): *Az Önfelújítási program első két éve. Tanulmánykötet*. Budapest: MNB.
- HUSZTI Ernő – KOLOZSI Pál Péter – LENTNER Csaba (2013): Jegybanki szabályozás és monetáris politika Magyarországon. In LENTNER Csaba (szerk.): *Bankmenedzsment. Bankszabályozás – pénzügyi fogyasztóvédelem*. Budapest: NKTK, 87–126.
- KECSKÉS András (2015): A részvénytársaságok irányítási rendszerének szabályai az új Ptk.-ban. In NOCHTA Tibor – MONORI Gábor (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Visegrády Antal professzor 65. születésnapja tiszteletére*. Pécs: PTE ÁJK, 245–254.
- KECSKÉS András (2016a): Baljós árnyak: A bankrendszer jogi szabályozásának új kihívásai. *Gazdaság és Jog*, 24. évf. 11–12. sz. 35–46.
- KECSKÉS András (2016b): Európai jogi szabályozás és annak magyarországi implementációja a pénzügyi intézményeket érintő új kihívások területén. In TILK Péter (szerk.): *Az uniós jog és a magyar jogrendszer viszonya*. Pécs: PTE ÁJK, 333–356.
- KECSKÉS András (2016c): Kihívások az árnyékbankrendszer jogi szabályozásában. *Miskolci Jogi Szemle*, 11. évf. 2. sz. 42–54.
- KECSKÉS András (2016d): Hungarian Capital Markets Regulation. In SÁNDOR István (ed.): *Business Law in Hungary*. Budapest: Patrocinium Kiadó, 463–481.
- KOLOZSI Pál Péter (2015): Önfelújítási program: jegybanki eszközökkel az ellenállóbb magyar gazdaságért. *Polgári Szemle*, 11. évf. 4–6.
- KOLOZSI Pál Péter – BANAI Ádám – VONNÁK Balázs (2015): A lakossági deviza-jelzáloghitelek kivezetése: időzítés és keretrendszer. *Hitelintézeti Szemle*, 14. évf. 3. sz. 60–87.
- KOLOZSI Pál Péter – HOFFMANN Mihály (2016): A külső sérülékenység csökkentése monetáris politikai eszközökkel – a Magyar Nemzeti Bank jegybanki eszköztárának megújítása (2014–2016). *Pénzügyi Szemle*, 61. évf. 1. sz. 8–34.
- KOLOZSI Pál Péter – NOVÁK Zsuzsanna (2016): A monetáris politika eszközei a XXI. században – az MNB példája. In: *Állam – Válság – Pénzügyek. A monetáris politikai a XXI. században*. Győr: Batthyány Lajos Szakkollégiumért Alapítvány.
- LEHMANN Kristóf – PALOTAI Dániel – VIRÁG Barnabás (szerk.) (2017): *A magyar út – célzott jegybanki politika*. Budapest: MNB.
- LENTNER Csaba (2013): A bankszabályozás tudományos rendszertana és fejlődéstörténete. In LENTNER Csaba (szerk.): *Bankmenedzsment. Bankszabályozás – pénzügyi fogyasztóvédelem*. Budapest: NKTK, 27–86.
- LENTNER Csaba (2015): A túlhitelezés globalizálódása a világban és Magyarországon. In LENTNER Csaba (szerk.): *A Devizahitelezés nagy kézikönyve*. Budapest: NKTK, 23–62.
- LENTNER Csaba (2016): A gazdasági válság hatása a globális, uniós és hazai szabályozási környezetre. In AUER Ádám – PAPP Tekla (szerk.): *A gazdasági világválság hatása egyes jogintézményekre Magyarországon és az Európai Unióban. Interdiszciplináris és jogösszehasonlító elemzés*. Budapest: NKE, 45–84.



- LENTNER Csaba–SZEGEDI Krisztina–TATAY Tibor (2015a): A központi bankok társadalmi felelőssége. *Vezetéstudomány*, 46. évf. 9–10. sz. 35–47.
- LENTNER Csaba–SZEGEDI Krisztina–TATAY Tibor (2015b): Társadalmi felelősségvállalás a bank-szektorban. *Pénzügyi Szemle*, 60. évf. 1. sz. 96–104.
- LENTNER Csaba–ZÉMAN Zoltán (2017): A pénzügyi válság bankszabályozási controll elveinek meghatározóbb történeti elemei. *Európai Jog*, 17. évf. 1. sz. 8–13.
- Magyar Nemzeti Bank (2016): *Féldős jelentés, 2013–2016*. Budapest.
- MATOLCSY György (2015): *Egyensúly és növekedés*. Budapest: Kairosz Könyvkiadó.
- MATOLCSY György–PALOTAI Dániel (2014): Növekedés egyensúlytalanságok nélkül. *Polgári Szemle*, 10. évf. 1–2. sz.
- NAGY Márton–KOLOZSI Pál Péter (2017): The Reduction of External Vulnerability and Easing of Monetary Conditions with a Targeted Non-Conventional Programme. The Self-Financing Programme of the Magyar Nemzeti Bank. *Civic Review*, Vol. 13. Special Issue. 99–118.
- NAGY Zoltán (2017): Problémafelvetések a pénzügyi fogyasztóvédelem területén. *Miskolci Jogi Szemle*, 12. évf. 2. különszám. 391–401.
- NAGY Zoltán–CSISZÁR Anett (2016): A hazai pénzügyi felügyeleti szabályozás a változások tükrében. In HALLÓK Tamás (szerk.): *Publicationes Universitatis Miskolcensis: Sectio Juridica et Politica*. Miskolc: Miskolc University Press, 157–173.
- PARRAGH Bianka (2017): Competitiveness and Economic Stimulus. New Dimensions and Instruments of Monetary Policy. *Civic Review*, Vol. 13. Special Issue. 151–166.

# 1. függelék:

## Az Állami Számvevőszék integritási felmérése

A korrupció – a szélesebb körben elfogadott definíció szerint – megvesztegetést jelent, vagy olyan törvénybe, közkerölcsbe ütköző cselekedetre utal, amely során valaki pénzért vagy más juttatásért, illetve juttatás kilátásba helyezéséért cserébe jogosulatlan előnyhöz juttat másokat. Minden társadalomban létezik a korrupció bizonyos szintje, de ezzel együtt igaz, hogy a demokratikus államműködés alappillére az átláthatóság és elszámoltathatóság, amely nem fér össze a korrupcióval. Az integritás gyakorlatilag a korrupció ellentéte: azon tulajdonságok, képességek, attitűdök és magatartásminták összességét jelenti, amelyek célja a közérdek szolgálata, a közigazgatás rendeltetésszerű, hatékony és eredményes működésének biztosítása. Az integritás tehát egy értékfogalom, amelyhez közigazgatási értelemben olyan működési alapelvek és értékmérők társíthatók, mint a pártatlanság, józanság, tisztesség, tisztaság, átláthatóság, elszámoltathatóság, felelősség, számonkérhetőség, szakmaiság, törvényesség, megvesztegethetetlenség, feddhetetlenség, diszkriminációmentesség.

Az Állami Számvevőszék az állam legfőbb pénzügyi ellenőrző szerveként – az Országgyűlésnek alárendelt, törvényben meghatározott feladatkörében – elsősorban az államháztartás pénzügyi rendszerének működését, ezen belül a központi és a helyi önkormányzati gazdálkodást ellenőrzi. Ezenfelül ugyanakkor az ÁSZ, mint a közpénzek legfőbb őre, tevékeny részt vállal a jogállamiság és az ország versenyképessége szempontjából egyaránt káros korrupciós jelenségek megfékezésében. Magyarország és az Állami Számvevőszék számára mérföldkönek számított, hogy 2007-ben az Országgyűlés határozatban hívta fel az intézményt arra, hogy fordítson fokozott figyelmet a korrupció tipikus kiváltó okaira, területeire, továbbá mutasson rá a jogalkalmazási hiányosságokra. Az azóta eltelt években a korrupció megelőzését szolgáló kezdeményezések jelentősen fejlődtek. Az Állami Számvevőszékről szóló 2011-es törvény hatályba lépése új lehetőséget teremtett az ÁSZ számára az integritáskultúra terjesztésére azáltal, hogy feladatai közé emelte a tanácsadói tevékenységet és a jó kormányzás támogatását.

Az ÁSZ 2011 óta évente elvégzi az integritásfelmérést, amelynek célja azon kockázatok azonosítása, amelyek a közszféra intézményeiben károsan befolyásolhatják az adott szervezetek integritását. A végső cél az integritáson alapuló intézményi működés megteremtése a magyar közszférában. Az ÁSZ az egyes intézmények szervezeti integritásának erősítésére kifejlesztett holland módszer adaptálásával, továbbfejlesztésével és az egész magyar közszférára való kiterjesztésével egy egyedülálló magyar modellt alakított ki. Jelen esettanulmány a 2016-os integritásfelmérés eredményeire fókuszál.

*Az integritásfelmérés célja, módszertana*

A korrupció ellen több módon is lehet küzdeni, amelyek közül az Állami Számvevőszék – holland mintára – a korrupciós kockázatok azonosítását honosította meg Magyarországon. Az integritásfelmérés egy önkéntes, felkérésen alapuló kérdőíves lekérdezést jelent, amely nem a korrupció meglétét, hanem a korrupciós veszélyeztetettséget vizsgálja, illetve azt, hogy milyen belső kontrollrendszert épített ki az adott szervezet a korrupciós veszélyek kezelése, kivédése érdekében. Az integritásfelmérés tehát egy preventív, megelőzésen alapuló szemléletet jelent.

Az integritáskérdőív 155 kérdést tartalmaz 16 kérdéscsoportba rendezve. A kérdésekre adott válaszokat az ÁSZ három index segítségével értékeli:

1. *Az eredendő veszélyeztetettségi tényezők (EVT) indexe* a szervezetek jogállásától és feladatkörétől függő veszélyeztetettségi tényezőket teszi láthatóvá. A költségvetési szervek eredendő korrupciós veszélyeztetettségi jellemzőit olyan tényezők határozzák meg, amelyek alakítása az alapító (az Országgyűlés, a kormány vagy a helyi önkormányzat) jogalkotási hatáskörébe tartozik. Amennyiben például egy szervezet hatósági bizonyítványokat, igazolványokat állít ki, szabálysértési jogkört gyakorol, bírságot szab ki, akkor azokat az ÁSZ mint kockázati tényezőket azonosítja, és ennek megfelelően emelkedik az index értéke.
2. *A korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők (KVNT) indexe* az egyes intézmények működésétől függő – az eredendő veszélyeztetettséget növelő – összetevőket jeleníti meg. A korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők leképezik egyfelől a költségvetési szervek jogi, intézményi környezetének jellemzőit (kiszámíthatóság, stabilitás), másfelől az intézmények működtetése során jelentkező – alapvetően a mindenkori menedzsment döntéseitől befolyásolt – változó tényezőket. Utóbbiak körében kiemelhető a közbeszerzésekben, uniós pályázatokban való részvétel, valamint a humán erőforrással és a közpénzekkel, közvagyonnal való gazdálkodás, továbbá a szervezeti dinamikák változása. Ha a vizsgált időszakban a válaszadó intézmény például európai uniós támogatásban részesült, részt vett közbeszerzési eljárás előkészítésében, lebonyolításában vagy hasznosította bármelyik ingatlanát, értékpapírokkal, vagyoni értékű jogokkal rendelkezett, akkor azt a felmérés korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezőként azonosítja.
3. *A kockázatokat mérséklő kontrollok tényezője (KMKT) index* azt tükrözi, hogy az adott szervezetnél léteznek-e intézményesült kontrollok, illetve hogy ezek teljesen működnek-e, betöltik-e rendeltetésüket. Az indexhez olyan faktorok tartoznak, mint a szervezet belső szabályozottsága, a belső ellenőrzés, valamint az egyéb integritáskontrollok: etikai követelmények meghatározása, összeférhetlenségi helyzetek, bejelentések, panaszok kezelése, rendszeres kockázatelemzés és tudatos stratégiai menedzsment.

*A 2015-ös integritásfelmérés eredményei*

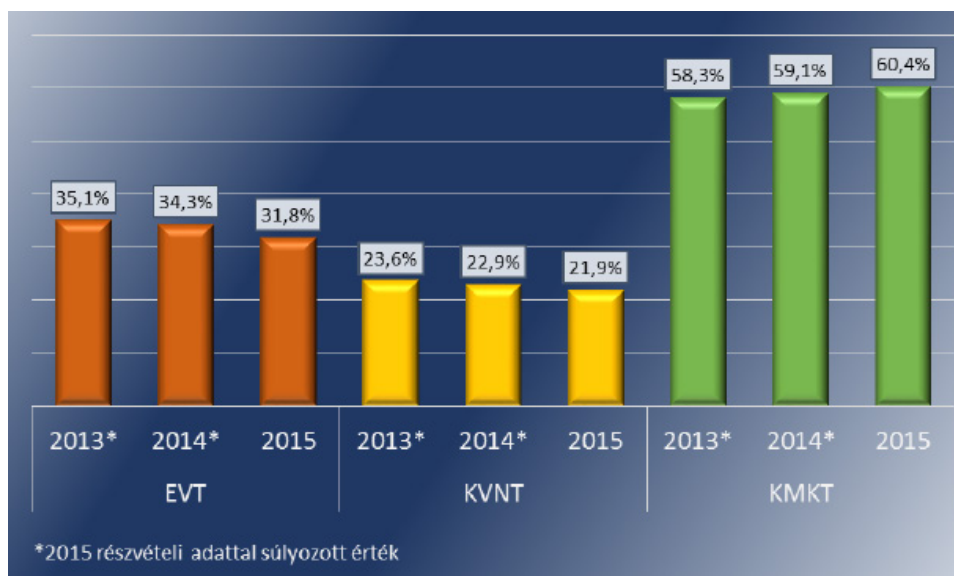
A 2015. évi adatfelvételben 2557 szervezet vett részt, s ez emelkedést jelentett a megelőző évekhez képest. Az igazgatás és az igazságszolgáltatás szerveinek teljes köre, ezt követően a független államhatalmi szervek, illetve a kormányzati szervek töltötték ki legnagyobb arányban a kérdőívet. A szabadidős és sportintézmények, illetve az óvodák, bölcsődék, valamint a kulturális intézmények körében volt a legalacsonyabb a válaszadási hajlandóság. A válaszadó szervezetek indexei alapján számított 2015. évi átlagindexek, valamint a 2013. és 2014. évi mutatók alapján mind az EVT, mind a KVNT mutatószáma csökkenő tendenciát mutat, a kontrollok szintje szignifikáns mértékben nőtt.

3. táblázat

*Az integritásfelmérések részindexeinek alakulása*

Index megnevezése	2013	2014	2015
EVT	35,1%	34,3%	31,8%
KVNT	23,6%	22,9%	21,9%
KMKT	58,3%	59,1%	60,4%

Forrás: ÁSZ



16. ábra

*Az integritásfelmérés indexértékeinek alakulása (2013–2015)*

Forrás: ÁSZ

### Az eredendő veszélyeztetettség alakulása

A 2015. évi felmérésben részt vevő összes válaszadó szervezet (2557 intézmény) adatai alapján számított eredendő veszélyeztetettségi tényező átlaga 31,8 százalék volt. Az egyes intézménycsoportok indexértékeit a 4. táblázat tartalmazza.

4. táblázat  
Az EVT index értékei intézménycsoportonként

Intézménycsoport neve	2014	2015	Változás mértéke és iránya (2014–2015)
Független államhatalmi szervek	33,6%	30,5%	–3,0%
Tudományos kutatás	17,0%	14,6%	–2,5%
Szabadidős és sporttevékenység	13,2%	11,4%	–1,8%
Rend- és honvédelem	40,2%	38,6%	–1,5%
Helyi önkormányzatok	54,8%	53,5%	–1,3%
Bölcsődék, óvodák	12,5%	11,3%	–1,3%
Egészségügyi intézmények	21,4%	20,2%	–1,2%
Területi igazgatási szervek	66,5%	65,6%	–0,9%
Egyéb intézmények	27,5%	26,6%	–0,9%
Kulturális intézmények	14,7%	14,6%	–0,2%
Szociális intézmények	15,7%	15,7%	0,0%
Felsőoktatás	22,9%	23,4%	0,5%
Kormányzati szervek	63,9%	65,6%	1,7%
Igazságszolgáltatás	30,2%	32,1%	1,9%
Középfiskolák	14,5%	17,0%	2,5%
Általános iskolák	6,2%	10,0%	3,8%

Jelmagyarázat:

Zöld: Pozitív irányú változás, amely a kockázati mutató (EVT) csökkenését jelenti.

Fehér: Nem történt szignifikáns változás a kockázati mutató (EVT) értékében.

Piros: Negatív irányú változás, amely a kockázati mutató (EVT) emelkedését jelenti.

Forrás: ÁSZ

### A működésből adódó korrupciós veszélyeztetettség alakulása

A felmérésben részt vevő összes válaszadó szervezet (2557 intézmény) adatai alapján számított KVNT index átlagértéke 21,9 százalék volt. Jelentős mértékben befolyásolják az index alakulását az egyes intézménycsoportok tekintetében az alábbiak:

- európai uniós támogatások (az összes válaszadó intézmény több mint fele részesült valamilyen uniós forrásban),
- a közvagyonnal való gazdálkodás,
- a közpénzek kezelése,

- a közbeszerzési eljárásokban történő részvétel (a 2015. évi felmérésben válaszadó intézmények több mint fele vett részt közbeszerzési eljárás előkészítésében vagy lebonyolításában az elmúlt három év folyamán).

Az index értékét növelte, hogy a vizsgált időszakban a válaszadó szervezetek 60,31 százalékánál legalább egyszer változott a szervezet jogállása, szervei önállósága, 76,07 százalékánál pedig a vonatkozó szabályozási környezet (ezek önmagukban is növelik a kockázatokat az ÁSZ módszertana szerint). Az egyes intézménycsoportok indexértékeit az 5. táblázat tartalmazza.

5. táblázat  
A KVNT index értékei intézménycsoportonként

Intézménycsoport neve	2014	2015	Változás mértéke és iránya (2014–2015)
Középiskolák	18,2%	16,9%	–1,3%
Szociális ellátó intézmények	20,1%	19,6%	–0,5%
Egyéb intézmények	29,1%	28,8%	–0,3%
Helyi önkormányzatok	26,6%	26,3%	–0,3%
Kulturális intézmények	21,1%	20,9%	–0,2%
Egészségügyi intézmények	33,5%	33,6%	0,1%
Általános iskolák	16,7%	16,8%	0,1%
Tudományos kutatás, fejlesztés	26,7%	27,1%	0,3%
Bölcsődék, óvodák	12,7%	13,3%	0,6%
Rend- és honvédelem	30,1%	30,8%	0,7%
Független államhatalmi szervek	29,7%	30,6%	0,9%
Szabadidős és sporttevékenység	16,2%	17,3%	1,1%
Igazságszolgáltatás	24,9%	26,1%	1,2%
Kormányzati szervek	48,1%	49,5%	1,5%
Területi igazgatási szervek	40,8%	43,6%	2,8%
Felsőoktatás	51,6%	55,7%	4,0%

*Jelmagyarázat:*

*Zöld: Pozitív irányú változás, amely a kockázati mutató (KVNT) csökkenését jelenti.*

*Fehér: Nem történt szignifikáns változás a kockázati mutató (KVNT) értékében.*

*Piros: Negatív irányú változás, amely a kockázati mutató (KVNT) emelkedését jelenti.*

*Forrás: ÁSZ*

*A kockázatokat mérséklő kontrollok alakulása*

A 2015-ös felmérésben részt vevő összes válaszadó szervezet adatai alapján számított KMKT átlagértéke 60,4 százalék volt. Az egyes intézménycsoportok indexértékeit a 6. táblázat tartalmazza.

6. táblázat  
*A KMKT index értékei intézménycsoportonként*

<b>Intézménycsoport neve</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Változás mértéke és iránya (2014–2015)</b>
Általános iskolák	51,5%	41,7%	–9,8%
Szabadidős és sporttevékenység	52,6%	47,5%	–5,0%
Középiskolák	59,1%	55,6%	–3,5%
Bölcsődék, óvodák	55,6%	54,8%	–0,8%
Felsőoktatás	72,2%	73,0%	0,8%
Független államhatalmi szervek	78,7%	79,7%	0,9%
Egészségügyi intézmények	68,1%	69,4%	1,3%
Igazságszolgáltatás	76,5%	77,8%	1,4%
Önkormányzatok	61,9%	63,3%	1,5%
Rend- és honvédelem	77,7%	79,5%	1,8%
Szociális ellátó intézmények	63,0%	65,0%	2,0%
Kulturális intézmények	59,7%	62,0%	2,2%
Tudományos kutatás, fejlesztés	70,9%	73,4%	2,5%
Egyéb intézmények	69,1%	71,7%	2,6%
Kormányzati szervek	79,5%	82,9%	3,4%
Területi igazgatási szervek	76,0%	79,4%	3,4%

*Jelmagyarázat:*

*Zöld: Pozitív irányú változás, amely a kontrollmutató (KMKT) emelkedését jelenti.*

*Fehér: Nem történt szignifikáns változás a kontrollmutató (KMKT) értékében.*

*Piros: Negatív irányú változás, amely a kontrollmutató (KMKT) csökkenését jelenti.*

*Forrás: ÁSZ*

Az Állami Számvevőszék integritási felmérésének eredményei alapján képet kaphatunk a magyar állami szektor korrupciós veszélyeztetettségéről, a releváns korrupciós kockázatokról.

## Felhasznált irodalom

- PULAY Gyula–SZATMÁRI János–KAKATICS Lili–SZABÓ Zoltán Gyula–SZARVAS Endre –VASVÁRINÉ MOLNÁR Judit (2015): *Összefoglaló tanulmány a 2015. évi Integritás felmérés eredményeiről*. Budapest: ÁSZ.
- BÁGER Gusztáv (2012): *Korrupció*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- DOMOKOS László–PULAY Gyula–SZATMÁRI János–GERGELY Szabolcs–SZABÓ Zoltán Gyula (2016): *Az integritás kultúrájának meghonosítása a magyar közszférában*. In: *A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék*. Budapest: ÁSZ.
- KLOTZ Péter–PULAY Gyula (2011): *Térképen a korrupciós kockázatok*. Budapest, ÁSZ.
- SÁNTHA Göyrgy–KAKATICS Lili (2011): *Integritás Menedzsment. Az integritás szerepe a közigazgatási kultúraváltásban*. Budapest: ÁSZ.
- SÁNTHA György (2010): *Az integritás jelentősége a hivatali korrupció elleni fellépésben*. *Önkormányzati Hírlevél*, 9. sz. 1–10.
- SOMOGYVÁRI István (2009): *A korrupciós kockázatokról és veszélyhelyzetekről az Állami Számvevőszék nézőpontjából*. *Új Magyar Közigazgatás*, 2. évf. 2. sz. 17–22.
- VASVÁRINÉ MOLNÁR Judit–SZABÓ Zoltán Gyula (2016): *A helyi önkormányzatok korrupciós veszélyeztetettsége és az azok kezelésre szolgáló kontrollok kiépítése*. Budapest: ÁSZ.



Üres oldal

## 2. függelék: Magyarország 2018-as költségvetése

Az Országgyűlés 2017. június 15-én a 2018-as költségvetési törvény elfogadásával zárta 2017-es tavaszi ülészakát. A költségvetési törvény legfontosabb keretszámai szerint az államháztartás központi alrendszerének:

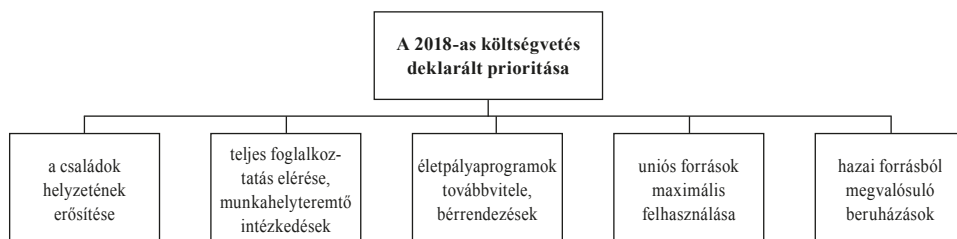
- a) bevételi főösszege 18 740 milliárd forint,
- b) kiadási főösszege 20 101 milliárd forint,
- c) hiánya 1360 milliárd forint.

A bevételi és kiadási főösszegeken belül a hazai működési költségvetés bevételi és kiadási főösszege is 15 952 milliárd forint (nullás hazai működési költségvetés), a fennmaradó tételeket a hazai felhalmozási költségvetés, illetve az európai uniós fejlesztési költségvetés teszi ki.

*A kormány 2018. évi főbb költségvetési célkitűzései:*

- a családok adóterheinek további csökkentése a családi kedvezmény mértékének növelésén keresztül,
- az internet-előfizetés áfakulcsának 5 százalékra történő csökkentése,
- a hal áfakulcsának 27 százalékról 5 százalékra történő csökkentése,
- 2018-tól az ingatlan-bérbeadásból származó jövedelmet terhelő egészségügyi hozzájárulás megszünése,
- a közmunkaprogram folytatása a „segély helyett munkát” elv érvényesítésének megfelelően, ugyanakkor a közmunka rendszerének hatékonyabbá tétele, az egyéb aktív munkaerőpiaci programok szélesítése révén,
- a nyugdíjkiadások és egyes jövedelempótló ellátások reálértékének megőrzése, ezenfelül a nyugdíjasok részesülésének biztosítása a gyors gazdasági növekedés eredményeiből,
- a pedagógus-életpályamodell kialakításának befejező lépése, illetve a rendvédelmi és honvédelmi életpályamodell folytatása,
- a kormányhivataloknál és a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál foglalkoztatottak életpályamodelljének folytatása,
- az európai uniós programoknál a maximális ütemű forrásfelhasználás prioritásként kezelése annak érdekében, hogy a fejlesztési források a kedvezményezettek számára minél hamarabb elérhetővé váljanak,
- magas összegű közlekedési fejlesztések, a közútfelújításra rendelkezésre álló források növekvő mértéke, a szükséges engedélyek megszerzése után várhatóan gyorsuló paksi beruházás,

- a vidéki nagyvárosokat modernizáló, versenyképességet, kulturális vonzerőt növelő és életminőséget javító fejlesztések a Modern Városok Program keretében,
- számos felsőoktatási, kulturális beruházás, nemzetstratégiai gazdaságfejlesztési támogatás a 2018-as költségvetésben,
- az ország védelmi képességének erősítése érdekében a Honvédelmi Minisztérium költségvetésének növelése, az illegális bevándorlással szembeni fellépés folytatása.



17. ábra

*A kormány által prioritásként kezelt főbb területek*

*Forrás: Saját szerkesztés*

A kormány deklarált célja, hogy az állam hiány nélkül működjön, a közszolgáltatások – honvédelem, oktatás, egészségügy, környezetvédelem – költségét hitelek felvétele nélkül, a működési bevételekből tudja finanszírozni. A 0 százalékos működési hiányt a munkahelyek számának gyarapodását lehetővé tevő fejlesztésekre szánt források biztosításával kell elérni 2018-ban is, s ezáltal a GDP növekedése a 3 százalékos körüli tartományban marad.

### *Magyarország és az Európai Unió költségvetési kapcsolatai*

A kormány célja a gyors forráslehívás és a versenyképes gazdasági, társadalmi szerkezet. A rendelkezésre álló 12 ezer milliárd forint uniós forrás ütemezett, gyors lehívása mellett ebben a periódusban az elsődleges cél az, hogy versenyképes gazdasági szerkezet jöjjön létre. Ennek érdekében a kiemelt célok:

- a vállalkozások általános, illetve energetikai, infokommunikációs fejlesztése,
- kutatás-fejlesztés és innováció,
- kiemelt turisztikai fejlesztések,
- a foglalkoztatás növelése.

Ezeket egészítik ki a területi szereplők (megyék, megyei jogú városok) intézkedései. Az egészségügyi és szociális ágazat fejlesztéseire, valamint a társadalmi befogadásra fordított források jelentős mértékben szolgálják a hátrányos helyzetű rétegek felzárkózását. Az ügyfélközpontú közigazgatás és a hatékony, elektronizált közszolgáltatások fejlesztése, valamint a korrupció csökkentése ugyancsak kormányzati szándék, amelynek megvalósításához 2018-ban is jelentős mértékű uniós forrásokat használnak fel. A fenti célok elérése

érdekében módosultak a támogatások felhasználásának szabályai. A kormány lehetőséget teremtett:

- az előleg arányának kedvezményezett típusától függően 50–100 százalékra növelésére,
- az igénybe vehető előleg maximumának 1 milliárd forintra emelésére,
- a rendelkezésre álló keretek túlvállalására.

A kormány döntésével túlléphető (ún. felülről nyitott) uniós előirányzatok továbbra is lehetővé teszik, hogy ne legyen se pénzügyi, se szabályozási akadálya az uniós források felhasználásának, az ezekhez biztosítandó államháztartási (központi költségvetési) finanszírozás összege pedig biztosított az egyes fejezetek költségvetésében.

A korábbi időszakhoz hasonlóan 2018-ban is több jogcímen érkezik olyan támogatás Magyarországra, amely a hazai költségvetésben nem jelenik meg, felhasználásukra azon kívül kerül sor. Ennek oka, hogy ezen támogatásokhoz nem kapcsolódik kötelező nemzeti társfinanszírozás, továbbá a kedvezményezettek körének, a támogatások összegének meghatározása nem a magyar hatóságok feladata, a jogosultsági kritériumokat ugyanis közösségi jogszabályok vagy az Európai Bizottság döntése határozza meg. Ebben a körben az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból finanszírozott területalapú támogatások dominálnak, amelyek 2018. évi várható kifizetése 410,1 milliárd forint. Szintén nem jelennek meg a központi költségvetésben a közvetlenül az Európai Bizottságtól pályázható egyéb támogatások, amelyek közül kiemelendők a kutatási-fejlesztési, környezetvédelmi, oktatási, valamint kulturális, kreatív ágazatokat érintő programok keretében megpályázható források.

#### *A hiány finanszírozása és a központi költségvetés adósságának kezelése*

A hiány fedezésére szolgáló nettó állampapír-kibocsátást, -értékesítést a stabil és jelentős hazai (lakossági) megtakarítás biztosítja, így egyre kevésbé szükséges a külföldi finanszírozás. Az államadósság-kezelési stratégia célkitűzése, hogy 2018-ban is megőrizze az elmúlt években elért stabil finanszírozási helyzetet, amelynek keretében változatlanul három fő cél érvényesül:

- az államadósság GDP-hez viszonyított arányának további csökkentése,
- a devizaadósság részarányának fokozatos csökkentése,
- a lakosság részvételének növelése az államadósság finanszírozásában.

További stratégiai célkitűzés a forintpiac továbbfejlesztése, a piaci likviditás erősítése és a lakossági állampapír-állomány futamidejének növelése. A központi költségvetés nominális adóssága 2018-ban 27 524,8 milliárd forintot érhet el a tervek szerint, így a GDP arányában várhatóan 68,2 százalékra csökken a 2017. év végére várható 70,2 százalékról. A bruttó kamatkidadások várható összege pénzforgalmi szemléletben 2018-ban 978,6 milliárd forintot tesz ki. Magyarország számára a jelenleg meghatározott középtávú költségvetési cél a GDP 1,5 százaléka, 2018-ban az uniós módszertan szerinti költségvetési hiány a GDP 2,4 százaléka.

7. táblázat

*Az államháztartás mérlege pénzforgalmi szemléletben, millió forintban (2017–2018)*

	2017. évi előirányzat	2018. évi előirányzat
<b>1 KIADÁSOK</b>	<b>21 363 413,4</b>	<b>22 835 902,4</b>
<b>11 Működési költségvetés</b>	<b>17 261 637,0</b>	<b>18 610 809,4</b>
111 Személyi juttatások	2 848 084,7	3 134 935,5
112 Munkaadókat terhelő járulékok és szociális hozzájárulási adó	739 750,0	625 678,4
113 Dologi kiadások	3 135 784,7	3 258 905,2
114 Ellátottak pénzbeli juttatásai	4 514 025,6	4 799 681,5
115 Egyéb működési célú kiadások	6 023 992,0	6 791 608,8
<b>12 Felhalmozási költségvetés</b>	<b>4 101 776,4</b>	<b>4 225 093,0</b>
126 Beruházások	1 023 142,6	1 004 047,2
127 Felújítások	217 510,6	263 612,2
128 Egyéb felhalmozási célú kiadások	2 861 123,2	2 957 433,6
<b>2 BEVÉTELEK</b>	<b>20 177 056,3</b>	<b>21 678 352,2</b>
<b>21 Működési célú támogatások államháztartáson belülről</b>	<b>2 324 836,9</b>	<b>2 696 287,3</b>
<b>22 Felhalmozási célú támogatások államháztartáson belülről</b>	<b>556 726,2</b>	<b>693 758,7</b>
<b>23 Közhatalmi bevételek</b>	<b>13 446 461,4</b>	<b>14 165 759,0</b>
231 Jövedelemadók	2 679 113,0	2 645 800,0
232 Szociális hozzájárulási adó és járulékok	4 824 982,1	4 846 979,2
233 Bérhez és foglalkozáshoz kapcsolódó adók	313 784,7	351 244,9
234 Vagyoni típusú adók	341 560,0	375 610,0
235 Termékek és szolgáltatások adói	5 061 624,9	5 739 603,7
236 Egyéb közhatalmi bevételek	255 396,7	206 521,2
<b>24 Működési bevételek</b>	<b>1 068 155,8</b>	<b>1 857 697,6</b>
<b>25 Felhalmozási bevételek</b>	<b>85 256,2</b>	<b>1 429 035,4</b>
<b>26 Működési célú átvett pénzeszközök</b>	<b>471 057,8</b>	<b>47 828,3</b>
<b>27 Felhalmozási célú átvett pénzeszközök</b>	<b>2 224 562,0</b>	<b>787 985,9</b>
<b>EGYENLEG</b>	<b>-1 186 357,1</b>	<b>-1 157 550,2</b>

*Forrás: Magyarország 2018. évi költségvetése*

## Felhasznált irodalom

Magyarország 2018. évi költségvetése

Üres oldal

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • [www.dialogcampus.hu](http://www.dialogcampus.hu) •  
[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu) • 1083 Budapest, Ludovika tér 2. • Telefon: 06 (30) 426 61 16 •  
E-mail: [kiado@uni-nke.hu](mailto:kiado@uni-nke.hu) • A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető • Kiadói  
szerkesztő: Balla Zsófia • Tördelőszerkesztő: Kőrösi László

ISBN 978-615-5680-76-2 (nyomtatott)  
ISBN 978-615-5764-12-7 (elektronikus)

ISSN 2560-0222

A Nemzeti Közszerológati Egyetemen az egyetemi közös modul rendszerében oktattott közpénzügyek és államháztartástan törzstantárgyának vonatkozásában igényként merült fel, hogy az alacsonyabb óraszámaban e tantárgyat hallgatók részére egy speciális, az irányított önálló tanulást még jobban elősegítő tananyag szülessen. A *Közpénzügyek és államháztartás* című egyetemi jegyzet e célt szem előtt tartva a kiemelt állampénzügyi szakterületekre fókuszál, különös tekintettel az államháztartási-költségvetési rendszerre, a közpénzügyi ellenőrzésre, valamint a jó kormányzást segítő monetáris politikai mechanizmusokra és eszközrendszerre.

A Nemzeti Közszerológati Egyetem közpénzügyi tudományos műhelyének jelen kiadványa önellenőrző kérdésekkel, valamint további kutatásra, elmélyülésre inspiráló szakirodalom-jegyzékkel segíti a hallgatók felkészülését, szolgálva ezzel a közszérológati hivatásrendek közpénzügyi tudásszintjének emelését.

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszérológát-fejlesztés” című projekt keretében került kiadásra.

Dialóg Campus

**SZÉCHENYI**  2020



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

Európai Unió  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**