

STUDIA UNIVERSITATIS COMMUNIA

Közpénzügyi menedzsment



LENTNER CSABA

Dialog Campus

Lentner Csaba

KÖZPÉNZÜGYI MENEDZSMENT

STUDIA UNIVERSITATIS COMMUNIA

Sorozatszerkesztő
Hautzinger Zoltán

Lentner Csaba

KÖZPÉNZÜGYI
MENEDZSMENT

DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ BUDAPEST

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

Szerző

Prof. dr. Lentner Csaba, egyetemi tanár, intézetvezető,
Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar,
Közpénzügyi Kutatóintézet

Szakmai lektorok

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

Dr. Kolozsi Pál Péter PhD, egyetemi docens,
Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
főosztályvezető, Magyar Nemzeti Bank

A kézirat lezárva: 2017. augusztus 16.

© Dialóg Campus Kiadó, 2017

© 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	11
1. A közpénzügyek rendszerelmélete	13
1.1. Az állami szerepvállalás felértékelődése	13
1.2. Az intézményi gondolkodás fejlődése a közpénzügyekben	15
1.2.1. Az intézményi megközelítés	15
1.2.2. Egy példa az intézményi megközelítésre: a jegybanki politika megújulása	17
1.3. Az új típusú magyar állampénzügyi rendszer	20
1.4. Az állampénzügyek tudományos alapjai	23
Felhasznált irodalom	25
2. A magyar állampénzügyek fejlődéstörténete, nemzetközi integrációja és kapcsolódása az Európai Unióhoz	27
2.1. A modern pénzgazdálkodás történelmi előzményei – pénzelméleti alapokkal	27
2.2. A magyar pénzügyi politika fejlődésének főbb állomásai	29
2.3. A pénzügyi politikák felértékelődése, globalizálódása és hatása Magyarországra	36
2.4. Magyarország kapcsolódása a nemzetközi pénzügyi intézményekhez	38
2.4.1. IMF	38
2.4.2. Világbank	39
2.5. A magyar állampénzügyek kapcsolódása az Európai Unióhoz	42
2.6. Unió tagságunk hatása a költségvetés szerkezetére és egyenlegére	45
Felhasznált irodalom	46
3. A magyar közpénzügyi rendszer jogi keretei	49
3.1. Az államháztartás szabályai, keretei, stabilitási követelményei	49
3.2. A közpénzügyi és fiskális stabilitás további garanciális szabályai	53
3.2.1. Jogi garanciák	53
3.2.2. A pénzügyi stabilitás maastrichti kritériumai	55
3.3. Államháztartási bevételek és kiadások jogszabályi alapjai	56
3.3.1. Államháztartási bevételek	56
3.3.2. Államháztartási kiadások	59
3.4. A nemzeti vagyongazdálkodás jogszabályi alapjai	60
3.5. Az adózás rendjének szabályozása	62
3.5.1. Az adókötelezettség főbb elemei	63
3.5.2. Az adóellenőrzés	66

3.5.3. Az adóellenőrzés lezárását követő időszak – a jogkövetkezmények, adóhatósági intézkedések, adózoói fellebbezések szabályai	68
Felhasznált irodalom	74
4. Az államháztartás rendszere, gazdasági szerepe és teljesítménymérése	75
4.1. Az államháztartás keretrendszere	75
4.1.1. Alapfogalmak és alapösszefüggések	75
4.1.2. Államháztartási rendszer Magyarországon	76
4.2. Az államháztartás alrendszerei	80
4.3. A nemzetgazdaság és az államháztartás helyzetét meghatározó főbb makrogazdasági tényezők és az államháztartás kapcsolata	81
4.3.1. A makrogazdaság helyzetét jellemző általános mutatók	82
4.3.2. Az államháztartás helyzetét jellemző mutatók	85
4.3.3. Makrogazdasági mutatók a gyakorlatban – Magyarország példája	88
Felhasznált irodalom	90
5. A költségvetési rend szerint gazdálkodók sajátosságai és az eredményszemléletű számvitel	91
5.1. Államháztartási gazdálkodási alapelvek	91
5.2. Az eredményszemléletű államháztartási számvitel	94
5.3. A költségvetési szervek működési rendje	97
5.3.1. A költségvetési szervek jogállása, küldetése, nyilvántartása	97
5.3.2. A költségvetési szervek működése	98
5.4. Tervezési folyamat a költségvetési intézményeknél	102
5.4.1. Tervezési módszertan	102
5.4.2. A bevételek és a kiadások tervezésének szabályozása	104
5.5. A költségvetési szervek irányítása és irányító általi ellenőrzése	107
5.6. A költségvetési rend szerint gazdálkodók bizonylatolási rendje	109
Felhasznált irodalom	110
6. A központi költségvetés gazdálkodása, működése	113
6.1. Költségvetési alapfogalmak, költségvetési gazdálkodási szempontok	113
6.2. A központi költségvetés bevételei	114
6.3. A központi költségvetés kiadásai	116
6.4. Az államháztartási mérleg	117
6.5. A központi költségvetés előkészítése és elfogadása	118
6.5.1. A központi költségvetésről szóló törvény előkészítése, a tervezés módszertana	119
6.5.2. A költségvetés szerkezeti rendje	121
6.5.3. A központi költségvetésről szóló törvényjavaslat parlamenti tárgyalása	123
6.5.4. A központi költségvetésről szóló törvény végrehajtása	123

6.6. A kormány, a Magyar Államkincstár és a fejezetet irányító szerv feladatai a központi költségvetés készítésében, végrehajtásában	124
6.6.1. A kormány és a fejezetet irányító szerv feladatai	124
6.6.2. Az Államkincstár feladatai a költségvetés végrehajtásával kapcsolatban	125
6.7. A központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásának ellenőrzése	127
6.8. A társadalombiztosítási alapok költségvetési összefüggései	128
6.8.1. A társadalombiztosítás alapjai	128
6.8.2. A társadalombiztosítás szabályozottsága, törvényi háttere	129
6.8.3. A tb-rendszer működésének alapelvei és az ellátások köre	129
6.8.4. A tb-rendszer működési mechanizmusa	130
6.9. Az elkülönített állami pénzalapok	132
Felhasznált irodalom	133
7. Az önkormányzati alrendszer működésének jogi és gazdasági keretei	135
7.1. A magyar önkormányzati rendszer főbb történelmi fordulópontjai a rendszerváltozás után	135
7.2. Az önkormányzatok gazdálkodásának jogi és szabályozási környezete	136
7.3. Az önkormányzati költségvetés és végrehajtás	138
7.3.1. A helyi önkormányzat költségvetése	138
7.3.2. Az önkormányzati költségvetés végrehajtása	142
7.4. Operatív pénzügyi menedzsment és vagyonpolitika az önkormányzatoknál	144
7.5. Az önkormányzati gazdálkodás legújabb kihívásai	146
Felhasznált irodalom	148
8. Fiskális politika, adóhatóságok	151
8.1. A fiskális politikáról	151
8.2. Az adópolitika, adóigazgatás alapelvei	155
8.3. Adóhatóságok és felügyeletük	158
8.4. A Nemzeti Adó és Vámhivatal rendeltetése és felépítése	159
8.5. A NAV szervezeteinek feladatai	161
8.6. További adóhatóságok	162
8.7. A társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak kezelő szervei	163
Felhasznált irodalom	166
9. A pénzügyi piacok szabályozása és a jó kormányzást segítő monetáris politika	169
9.1. A pénzügyi piacok rendeltetése, intézményei	169
9.2. Pénzügyi intézmények és szabályozásuk	174
9.3. A tőzsde szabályozása, tőzsdei ügyeletek	177
9.4. A bankrendszer pénzügyi stabilitásának jelentősége	178

9.5. A Magyar Nemzeti Bank monetáris, mikro- és makroprudenciális tevékenysége	180
9.6. Az MNB szervei – Monetáris Tanács, Pénzügyi Stabilitási Tanács, az igazgatóság és a felügyelőbizottság	181
9.7. Pénzügyi fogyasztóvédelem	184
9.7.1. A pénzügyi fogyasztóvédelem alapfogalmai	184
9.7.2. A fogyasztóvédelmi jog rendszere	186
9.7.3. Nemzetközi szervezetek fogyasztóvédelmi ajánlásai, jelentései	190
9.8. Ügyfélvédelmet szolgáló pénzalapok	193
9.8.1. Az Országos Betétbiztosítási Alap jogállása és működése	193
9.8.2. A Befektető-védelmi Alap jogállása és működése	195
Felhasznált irodalom	196
10. Magyar Államkincstár, kincstári gazdálkodás, államadósság-kezelés	199
10.1. A kincstári rendszer lényege	199
10.2. A közpénzgazdálkodás és államadósság-kezelés főbb követelményei	201
10.3. A Magyar Államkincstár pénzforgalmi szolgáltatásai	203
10.4. Államadósság Kezelő Központ	204
10.5. A kincstári gazdálkodás főbb nyilvántartási kategóriái	205
10.6. A jegybank szerepe a költségvetési törvény és az államháztartás pénzgazdálkodásának alakításában	206
10.6.1. A Magyar Nemzeti Bank kapcsolata az államháztartással	207
10.6.2. Nyílt piaci műveletek és az „állam ügynöke” szerep	208
10.6.3. A Magyar Nemzeti Bank pénzforgalmat érintő feladatai	208
10.7. Az önkormányzati rendszer finanszírozási és pénzforgalmi rendje, a támogatások ellenőrzése – kincstári szemszögből	210
Felhasznált irodalom	211
11. Az államháztartás ellenőrzési rendszere	213
11.1. A közpénzügyi-államháztartási ellenőrzés nemzetközi vonatkozásai	213
11.2. A fiskális mechanizmusok ellenőrzési rendszere – a magyar gyakorlat	218
11.3. Az Állami Számvevőszék működése, feladatkörei	220
11.3.1. A költségvetési törvényjavaslat és a költségvetési törvény végrehajtásával kapcsolatos számvevőszéki feladatok	222
11.3.2. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseinek általános módszertana	223
11.4. A kormányzati szintű ellenőrzés	227
11.5. A belső ellenőrzés	229
11.6. Támogatások, adók és más befizetések ellenőrzése	232
Felhasznált irodalom	233
12. Az Állami Számvevőszék a jó kormányzás szolgálatában	235
12.1. A jó kormányzás számvevőszéki háttere – nemzetközi kitekintés	235
12.1.1. A számvevőszékek függetlensége	237
12.1.2. Elszámoltathatóság és átláthatóság	237

12.1.3. Kiváló minőségű közszolgáltatások nyújtása	238
12.1.4. Jó kormányzás	239
12.1.5. Az etikai kódexek előírásainak követése	240
12.1.6. Kapacitásfejlesztés képzéssel és tudásmegosztással	240
12.2. Az Állami Számvevőszék működésének garanciái a jó kormányzás szolgálatában	241
12.2.1. Jó gyakorlatok a jó kormányzás szolgálatában – példák az Állami Számvevőszék 2011 és 2013 közötti munkájából	242
12.2.2. Jó gyakorlatok a jó kormányzás szolgálatában – példák az Állami Számvevőszék 2015–2017 közötti munkájából	247
Felhasznált irodalom	258
Jogszabálytár	260

Vákát oldal

Előszó

Közpénzügyi menedzsment című tankönyvünk szervesen illeszkedik a Nemzeti Közszolgálati Egyetem azon törekvéseinek sorába, amelyek révén a hallgatók közpénzügyi és államháztartási gazdálkodási ismeretszintjét emelni, az átadott tananyag tartalmát pedig korszerűsíteni kívánja.

2013-ban látott napvilágot a *Közpénzügyek és államháztartástan*, majd egy évvel később a *Társadalombiztosítás pénzügyei* című szakkönyv. Ezeket követte 2015-ben az *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás* című kiadványunk. Szintén 2013-ban jelent meg a *Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi fogyasztóvédelem*, 2015-ben pedig a *Devizahitelezés nagy kézikönyve* című monográfiánk, hallgatóink figyelmét a pénzügyi szabályozás fontosságára irányítva. Az elmúlt öt és fél évben közpénzügyi tudományos műhelyünk derekasan kivette a részét a közigazgatási szakvizsgatananyagok fejlesztésében is. Így került sor két tantárgyunk – az államháztartási ismeretek, valamint a pénzügyi és költségvetési igazgatás – teljes körű megújítására, továbbá a *Gazdasági igazgatás* című jegyzet egyes részeinek megírására. A közpénzügyekre fókuszáló tananyagaink hasznos ismereteket biztosítanak az egyetem által 2012-ben elindított államháztartási gazdálkodási és ellenőrzési továbbképzési szakirányon tanulók számára is. 2017-től a Közpénzügyi Kutatóintézet szakmai kollektívájának új feladatául adódott a *Kormányzati és közigazgatási tanulmányok közgazdasági és közpénzügyi megalapozása* című tananyag kifejlesztése, továbbá a közpénzügyek alapjai elnevezésű tantárgy curriculumának kidolgozása.

Az egyetemi közös modul rendszerébe tagozódó közpénzügyek és államháztartástan tantárgy vonatkozásában igényként merült fel, hogy az alacsonyabb óraszámú e tantárgyat hallgatók egy speciális, az irányított önálló tanulást még jobban elősegítő tananyagot kapjanak kézhez. A Kolozsi Pál Péter egyetemi docens tollából kikerülő egyetemi jegyzet az állampénzügyek terén így a legfrekvenciáltabb szakterületekre fókuszál, míg jelen tankönyv a közpénzügyek szélesebb spektrumára terjed ki. Integráltuk e kiadványba az eddigi szakvizsgarendszerben is alkalmazott módszereinket, fejlesztett tananyagainkat, gyakorlatorientált megközelítési módszereinket. A tananyag hatályosítása és új tudományos tartalommal való feltöltése egyaránt megtörtént.

A *Közpénzügyi menedzsment* tankönyv 12 fejezetből áll. A közpénzügyek rendszerelméletéből, tudományos alapjaiból kiindulva önálló fejezetek foglalkoznak a közpénzügyek jogi kereteivel, a magyar állampénzügyek fejlődéstörténetével, az államháztartás, illetve azon belül a központi költségvetés és a helyi önkormányzatok költségvetésével, a költségvetési rend szerint gazdálkodók gazdasági-számviteli sajátosságaival. A közpénzügyi intézményrendszer két nagy ágát, a fiskális politika (az adóhatóságokkal együtt), illetve a – makroprudenciális, mikroprudenciális felügyeletet, monetáris politikát koordináló, egyúttal a jó kormányzást segítő – jegybanki mechanizmusok témáját is körüljárja a kötet. Mindezek mellett a mű – egy-egy fejezetének keretében – az államháztartás operatív

pénzügyi menedzsmentjének bemutatására, az államháztartási ellenőrzés és a jó kormányzást segítő állami számvevőszéki gyakorlatok ismertetésére is vállalkozott.

Bízunk abban, hogy közpénzügyi tudományos műhelyünk legújabb kiadványa is elnyeri az olvasóközönség tetszését, és egyetemünk hallgatói haszonnal forgatják majd a könyvet.

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

1. A közpénzügyek rendszerelmélete

A 2007–2008-ban kirobbant globális pénzügyi válságot követően az állam gazdaságbefolyásoló szerepének felértékelődésével a közpénzügyi rendszer jelentősége is megnőtt. A közpénzügyi értékelvek és tudományos megalapozottságuk az aktív államműködés szempontjából kiemelt jelentőségű. A gazdasági folyamatok társadalmi-politikai valóságba történő integrálása fókuszba került, egyértelművé vált, hogy a gazdaságpolitika nem függetleníthető az intézményi környezettől. Az államtudomány, ezen belül a közpénzügytan a válság egyik következményeként erősödő, bővülő, több diszciplínát magába olvasztó tudomány lett.

1.1. Az állami szerepvállalás felértékelődése

Gazdasági válságok, népvándorlások és katasztrófák időszakában nyilvánvalóvá vált, hogy az állam a polgárait csak úgy tudja megvédeni, ha erős állami szerepeket vindikál magának, és hatékony, optimális forrásfeltöltöttséggel rendelkező államháztartási rendszert működtet, gazdaságának közpénzügyi viszonyai nemzetgazdasági, vállalati szinten és a háztartások szintjén is jelentkező versenyképességet generáló értékelveken és módszereken alapulnak. A jól szervezett, megfelelő irányítási és ellenőrzési eszközökkel felruházott állam képes arra, hogy garantálja az ország függetlenségét, határainak és állampolgárainak biztonságát, az életszínvonal gyarapodását és a területén működő vállalkozásoknak kiszámítható közgazdasági környezetet teremtsen.

Az angolszász jelzálogpiacok 2007 tavaszán kirobbant válságával kezdődően az állami szerepvállalás újragondolása és cselekvő alkalmazása folyamatosan jelen van a fejlett piacgazdaságok kormányainak működésében. Az Egyesült Államok és a nyugat-európai térség országai fiskális és monetáris eszközökkel törekednek a belső fizetőképes kereslet növelésére, a jövedelemgyarapodás reálértékben való megtartására. Adókat csökkentenek, bankokat, autógyárakat mentettek meg állami költségvetési eszközök felhasználásával. Jegybanki mechanizmusokat fókuszáltak a növekedés beindítására. Samuelson és Nordhaus amerikai közgazdász professzorok 2005-ben újra kiadott *Közgazdaságtan* című alapművükben a következőket írják: „A nagyobb költségvetési hiány serkenti az aggregált keresletet, amivel csökkenthető a munkanélküliség, és a gazdaság kihúzható a válságból.”¹ A J. M. Keynes alaptéziseire épülő válságkezelési filozófia minden lehetséges eszközt, még a demokráciákban történő piramisépítést, üres whiskysüvegek dollárral történő teletömését, elástatását, majd kiástatását is lehetségesnek tartja állami közmunkaprogramok keretében, hogy nőjön a lakosság – főleg a munkanélküliek – elkölthető jövedelme, általa a fogyasztás, majd végső soron e láncreakció-szerű mechanizmusban a termelés induljon újra. Ennek analógiájaként

¹ SAMUELSON–NORDHAUS (2005) 622.

foghatók fel a Magyarországon is sikeresen alkalmazott közmunkaprogramok, amelyek révén a zárványokban élők visszavezethetők a munka világába, jövedelmet kapnak, adót fizetnek, fizetőképes kereslettel rendelkeznek, és idővel sikeres munkaerőpiaci integrációt valósíthatnak meg.

A költségvetési deficit megnövelésével járó válságkezelés azonban a válságkezelés első, kezdeti fázisának tekinthető. A túl magas hiány és a vele járó államadósság-gyarapodás az ország pénzügyi stabilitását veszélyezteti, a növekedés beindítását idővel gátolhatja. A nemzetgazdaság válságból történő kimotozítása, majd a költségvetés fenntarthatósága a gazdaságpolitikai szereplők, fiskális és monetáris hatóságok aktív, együttes közreműködését igényli. Az államháztartási hiány és az adósság szintje ugyanis az egyik legfontosabb makrogazdasági jellemző. Követelmény, hogy az állam fizetőképes maradjon, kötelezettségeit rendezni tudja; a közszolgáltatások, közjavak előállítására, az államműködésre, az adóssággal összefüggő kötelezettségekre határidőben, megfelelő módon és mértékben biztosítsa a kifizetéseket, sőt aktív állami szerepkörben a gazdasági növekedést, a szociális biztonságot is előmozdítsa. A fizetőképesség fenntartása fontos előfeltétele annak, hogy a makrogazdasági stabilitás fennmaradjon – vagyis költségvetési oldalról ne fenyegetse veszély –, a költségvetési mérleg deficitje tartósan a maastrichti kritériumok által elvárt 3 százalékos szint alatt maradjon. A kormány fontos feladata, hogy a folyó költségvetési hiány és az államadósság kezelésére rendelkezzen saját körben fejleszthető, alakítható forrásokkal és eszközökkel, emelje az állampapír-vásárlás belső arányait, és mindenekelőtt az államháztartásban egy fegyelmezett, észszerű, nem túlköltekező módját teremtsen meg a közpénzek centralizálásának és felhasználásának, így növelve a közszolgáltatások színvonalát, mérsékelve a költségvetési hiányt.

A 2007–2008-as időszakra világgazdasági válsággá terebélyesedő folyamatok kiváltó okaival igazolható, hogy a piaci szereplők túlzott mértékű autonómiája, az állami szabályozás és ellenőrzés leépítése piaci zavarokhoz vezethet. Míg az 1929–33-as krízis egy reálszektorban bekövetkezett túltermelési válság volt, addig a 2007-2008-as helyzet a kereskedelmi bankszektor által előidézett túlhitelezés következtében állt elő. Mindkét krízis hátterében az állami szerepvállalás, gazdaságbefolyásolás és szabályozási szerepek elégtelen volta fedezhető fel. Információs aszimmetriák, túlfűtött termelési-hitelezési folyamatok alakultak ki, amelyekre egy idő után fizetőképes kereslet, igény már nem jelentkezett, az események így válságba torkollottak.

A piaci szereplőkre és az állampolgárok jövedelemviszonyaira aktív, pozitív felhúzó hatást gyakorló állam képes arra, hogy a válság következményeinek mérséklése után a további piaci kudarcok elkerülése érdekében szabályozza a piacokat, társadalmilag elfogadható, méltányos jövedelemelosztást valósítson meg, és lehetővé tegye a társadalom tagjai számára a tulajdonszerzést. Emellett a tisztességesen megszerzett vagyon és jövedelem megtartásához hatékony, betartható és betartatható közteherviselést és piaci teret tud működtetni. A gondoskodó állam képes továbbá arra, hogy piactökéletesítő funkcióin keresztül csökkentse a piaci szereplők egymás közötti, illetve a piaci szereplők és az állam közötti aszimmetriákat; valamint a cél érdekében erősítse az állami ellenőrzést, és kikényszerítse a piaci versenyt, illetve ezen eszközökkel mérsékelje a gazdasági monopóliumok versenyt korlátozó lehetőségeit. A gondoskodó állam kijelöli a hazai kis- és középvállalkozások, nemzetközi vállalatok, pénz- és tőkepiaci szereplők mozgásterét, a társadalom, a fenntartható fejlődés érdekében újraszabja működésük határait, közteherviselésük módját,

mértékét, valamint környezeti szempontból is fenntartható fejlődésre törekszik, megszabja a vállalkozások társadalomra, élővilágra gyakorolt elfogadható terhelését, működésüket környezetvédelmi szempontból is ellenőrzi.

1.2. Az intézményi gondolkodás fejlődése a közpénzügyekben

1.2.1. Az intézményi megközelítés

A közgazdaságtanban mintegy száz évvel ezelőtt jelent meg az a megközelítés, amely tudatosan törekedett a gazdasági folyamatoknak a társadalmi-politikai valóságba való integrálására. Az intézményi gondolkodás ma 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.

Ronald Coase² szerint a közgazdaságtan sokáig elhanyagolta az intézményi kérdéseket, és kizárólag azzal foglalkozott, hogy kiegészítse és formalizálja mindazt, amit Adam Smith³ 1776-ban leírt *A nemzetek gazdagsága* című munkájában. Mindez azt jelenti, hogy a közgazdászok sem arra nem fordítottak elég figyelmet, 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 fontosak („*Institutions matter*”) – ezt már az 1993-ban Nobel-díjjal kitüntetett Douglass North⁴ fogalmazta meg ilyen lényegre törően. Az intézmények alatt ez a közgazdasági iskola – Thorstein Veblen,⁵ Walton Hamilton⁶ és John R. Commons⁷ hagyományait követve – mindazon tényezőket érti, amelyek hatással vannak 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, döntésekre. Magyarország rendszerváltást követő évtizedeinek 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. A jó közpénzügyi modell végül is igazodik az ország történelmi adottságaihoz, társadalmának igényeihez, és alkalmas arra is, hogy kövesse a nemzetközi trendet. E hármas követelmény egyike sem lehet azonban kizárólagos. A rendezőelveket együttesen kell alkalmazni, hogy egymást erősíthessék – ennek megvalósulását a közpénzügyi politika koordinálja.

² COASE, 1937; 1991

³ SMITH, 1776; magyarul lásd: SMITH, 1959

⁴ NORTH, 1993; 1994

⁵ VEBLÉN, 1975

⁶ HAMILTON, 1919

⁷ COMMONS, 1936

A szabályok, normák jelentőségét hangsúlyozó intézményi megközelítés – John Maynard Keynes⁸ 1930-as évekre tehető térnyerésével – kissé háttérbe szorult. Pár év-tizeddel később, az 1980-as és 1990-es években az institucionalisták a már említett Coase és North mellett a 2009 óta Nobel-díjas Coase-tanítvány, Oliver Williamson⁹ előretörésével újra a közgazdasági gondolkodás részévé váltak. A mindennapok gyakorlatába azonban kevésbé szűrődtek át az elméleti síkon alátámasztott gondolatok, erre a jelek szerint egészen a mostani válságig kellett várni. A piaci mechanizmusokat dicsőítő iskolák egyeduralmát sokáig nem sikerült megtörni, gazdasági összeomlások sorozatának kellett ráébresztenie a világot, hogy sem öngyógyító piac, sem korlátlan racionalitás, sem pedig szabályok nélkül hatékonyan működő közpénzügyi rendszer nem létezik.

A gazdaságpolitika, a közpénzügyek tekintetében is hangsúlyosan figyelembe kell venni, hogy a gazdasági és pénzügyi tranzakcióknak költségei vannak, és a gazdaságírányítás 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 a kutatása lett, hogy milyen szabályozási mátrixra van szükség a jól működő gazdaság és állam kialakításához. Dani Rodrik,¹⁰ a Harvard Egyetem professzorának klasszifikálása szerint négy olyan intézményi csoportot lehet megkülönböztetni, amelyek elengedhetetlenek a gazdasági és társadalmi fejlődéshez:

- 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.
- 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.
- 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).
- A legitimációs intézmények (*market legitimizing institutions*): a piacgazdaság felsőbbrendűségét nem elég tankönyvekben és folyóiratokban bizonyítani, hanem el is kell fogadtatni a társadalommal, s ez a piaci kilengéseket és negatívumait kezelő, valamint a társadalmi bizalmat építő és védő intézményeket követel meg (társadalombiztosítás, a munkanélküliség kezelése, szociális segélyek, nyugdíjrendszer, illetve közpénzügyi ellenőrzés).

⁸ KEYNES, 1936

⁹ WILLIAMSON, 2000

¹⁰ Lásd: RODRIK, 2000; RODRIK–SUBRAMARIAN, 2003

A válság előtti időszak viszonylag dinamikus növekedése és látszólagos stabilitása eltakarta a főáramú közgazdasági gondolkodás hiányosságait. A 2007-ben kirobbant krízis azonban rámutatott a gyenge pontokra és problémákra. Megkezdődött a paradigmaváltást felvezető útkeresés, amely arra utal, hogy a közgazdasági gondolkodás a korábnál szélesebb spektrumúvá válhat és kiemelten veheti majd figyelembe a fenntarthatóságot, a stabilitást és a társadalmi-gazdasági sérülékenység csökkentésének szempontjait. Mindez hatékony és koordinált állami fellépést követel meg, miközben a válság rámutatott a piac korlátaira és az állam szerepének újraértékelését is elhozta.¹¹ Az intézményi gondolkodás előtérbe kerülése a magyar fiskális és monetáris politikaiban, továbbá a költségvetési ellenőrzésben is tetten érhető.

1.2.2. Egy példa az intézményi megközelítésre: a jegybanki politika megújulása

A közpénzügyi rendszer intézményi megközelítésének fontos terepe a jegybanki szabályozás, az egyik első olyan terület, amely a válság következtében jelentős megújuláson esett, illetve esik át. A rodriki modell szerint a jegybank a gazdaság egyik legfontosabb stabilizáló intézménye. Ez a klasszikus megközelítés szerint az árstabilitás biztosítását jelenti, de manapság egyre inkább előtérbe kerül a jegybankok általános makrogazdasági stabilitással, illetve esetlegesen még a társadalmi stabilitással kapcsolatos felelőssége is.¹² 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.

A jegybanki politikával kapcsolatos gondolkodás fölöttébb egysíkú volt a válságot megelőző 20–30 évben, Barro és Gordon,¹³ illetve Kydland és Prescott¹⁴ jegybanki függetlenséggel kapcsolatos tanulmányai alapjaiban határozták meg a gondolkodási kereteket. A realitásokat jobban figyelembe vevő, komplexebb megközelítések beérésére mostanáig kellett várni, pedig John Woolley¹⁵ már 1983-ban tipologizálta azokat a kormányzaton keresztül ható és kormányzaton kívüli faktorokat, valamint strukturális, illetve kevésbé beágyazott tényezőket, amelyek hatást gyakorolhatnak a jegybanki döntéshozatalra. A monetáris politikával, valamint az ahhoz kapcsolódó kutatásokkal kapcsolatos tapasztalatok azért is hasznosak lehetnek, mert rámutatnak, hogy milyen mélyreható változások várhatók a következő években elméleti és gyakorlati szinten egyaránt a közpénzügyek egészével kapcsolatban – úgy fest, érdemes komoly átalakulásokra felkészülni.

A válság előtti konszenzus szerint a jegybankoknak az „egy cél – egy eszköz” keretrendszerben kell működniük, ami azt jelenti, hogy csak az inflációra kell figyelemmel lenniük (egy cél), és amennyiben beavatkoznak az inflációs folyamatok korrigálása érdekében,

¹¹ KOLOZSI, 2015

¹² A kereskedelmi banki és jegybanki társadalmi felelősségvállalás újraértelmezését lásd: LENTNER et al., 2015; 2017

¹³ BARRO–GORDON, 1983

¹⁴ KYDLAND–PRESCOTT, 1977

¹⁵ WOOLLEY, 1983

akkor azt rövid lejáratú kamatokon keresztül teszik (egy eszköz). A válság felülírta ezt a paradigmát,¹⁶ a jegybankok ma már széles eszköztárral dolgoznak, és a továbbra is elsődleges célként megmaradt inflációs célon felül egyéb célokra is fókuszálnak (pénzügyi stabilitás, hitelösztönzés és -növekedés, a kormányzati gazdaságpolitika támogatása stb.). A válság utáni konszenzus szerint a gazdaság fenntartható, hosszú távú növekedésének az árstabilitás szükséges, de nem elégséges feltétele; a jegybanknak a rendelkezésére álló eszközökkel a makrogazdasági stabilitás megteremtésére kell törekednie. Ennek elméleti alapjai azonban még nem kidolgozottak, inkább arról van szó, hogy a jegybanki gyakorlat ebbe az irányba fejlődött, valamint hogy az árstabilitási cél elsődlegessége megmaradt.

A jegybanki szerepvállalásra vonatkozó, válság előtti, leegyszerűsítő megközelítés – miszerint a jegybanknak csak az inflációval kell foglalkoznia – alapvetően az ún. „klasszikus dichotómiából” adódik, miszerint a reálgazdaságra *tartósan* nem lehet a nominális változókön keresztül hatni, ezért nem is érdemes (ez a „monetáris politika, illetve a pénz hosszú távú semlegessége”). Ez az elmélet azt mondja ki, hogy bár a monetáris politika rövid távon képes befolyásolni a gazdasági növekedést – élénkíteni vagy éppen visszafogni a keresletet –, hosszabb távon a reálváltozókra (foglalkoztatás, növekedés stb.) gyakorolt hatása megszűnik. A növekedés és a foglalkoztatás szintjét ugyanis alapvetően a kínálat folyamatai – így a rendelkezésre álló technológia, a demográfia vagy a gazdasági szereplők preferenciái – határozzák meg. A monetáris politika reálgazdaságot élénkítő hatása tehát átmeneti: a kereslet rövid távú emelkedését hosszú távon kioltotta az árszínvonal emelkedése. A jegybank rövid távon képes a gazdaság élénkítésére vagy visszafogására, azaz a gazdasági ingadozások simítására. Másrészt viszont ezzel nem tud tartós változást előidézni a reálgazdasági folyamatokban, lépései végül az árszínvonal változásában csapódnak le. A válság előtt „uralkodó” jegybanki szerepfelfogásban a nemzetközi versenyképesség is csak átmenetileg serkenthető monetáris politikai eszközökkel, például a valutaárfolyam leértékelésével. Egy nominálisárfolyam-változáshoz hosszabb-rövidebb idő alatt valamennyi belföldi ár és költség alkalmazkodik, így tartós reálgazdasági hatást a monetáris politika nem tud elérni. Az ortodox teoretikus szerint a potenciális növekedést a kínálatoldali tényezők növekedése (a technológia fejlődése, a rendelkezésre álló tőke és munkaerő bővülése stb.) határozza meg. A monetáris politika ezt csak az árstabilitás fenntartásával tudja támogatni, mással nem.

A válság előtti leegyszerűsítő megközelítés elméleti alapja tehát az volt, hogy amennyiben a jegybank reálgazdasági természetű célokat követ (növekedés, foglalkoztatás), akkor elveszti hitelességét. A jegybanki hitelesség nélkül pedig kevésbé lesznek hatékonyak a monetáris politika lépései, ennek következtében a jövőben jelentősen megnövekedhetnek az árstabilitás elérésének költségei. Ennek elméleti megalapozásáért kapott közgazdasági Nobel-díjat 2004-ben Finn E. Kydland és Edward C. Prescott (vonatkozó elméleti cikküket 1977-ben írták).¹⁷ Thomas J. Sargent és Neil Wallace 1975-ben alkotta meg¹⁸ azt a neoklasszikus elméletet, miszerint a racionális várakozásokból adódóan a monetáris politika nem képes a kibocsátás és foglalkoztatás tartós befolyásolására (hiszen a racionális szereplők előrejelzik a monetáris élénkítést, így rögtön megemelkednek a bérek és az árak is).

¹⁶ BLANCHARD et al., 2012

¹⁷ KYDLAND–PRESCOTT, 1977

¹⁸ SARGENT–WALLACE, 1975

Az ortodox jegybanki szerepvállalás időszerűtlenné válását a 2007–2008-as válság óta követett „nem konvencionális” jegybanki gyakorlatok igazolják, a központi bankok válságkezelő szerepe, reálgazdaságot befolyásoló eszközszerkezete ugyanis felértékelődött. Olyan új jegybanki eszközök jelentek meg, amelyek a válság negatív következményeit közvetlenül oldják, a nemzeti költségvetési politikára, nemzetgazdasági folyamatokra direkt javító hatást fejtenek ki. Ezek jellemzően az alábbi elemekből állnak: az irányadó kamat 0 és 1 százalék közötti szintjéből (amely a zéró alsó korlátot jelenti), az irányadó kamat szinten tartása melletti elköteleződésből, a konkrét eszközvásárlási programból, a hitelösztönzési programokból, illetve esetenként a külső sérülékenységet csökkentő programokból.

Az Egyesült Államok a válság 2008-as kirobbanása óta három fordulóban segítette az amerikai, de áttételesen a nemzetközi gazdaságot is, mennyiségi lazítási politikájával. Ennek keretében 2010. november 3. és 2011. június 30. között a Fed 600 milliárd dollárért vett államkötvényt úgy, hogy az eszközvásárlás mértékét és időtartamát előre rögzítette. 2012. december 12-től havi 45 milliárd dollárért államkötvényt vásárolt. 2014 őszére az amerikai jegybank komplex válságkezelési politikája, s ennek részeként a jegybanki állampapír-felvásárlás 2014 őszére stabilizálta az amerikai gazdaságot.

2015-ig az Európai Központi Bank nem alkalmazott a Fedéhez vagy a japán központi bankéhoz hasonló léptékű mennyiségi lazítási eszközt. A 2010-ben indított értékpapírpiaci program (SMP) keretében egy kisebb volumenű állampapír-vásárlási programot ugyan indított, de erre leginkább csak a piaci szereplők bizalmának helyreállítási eszközeként tekintettek. A kötvényvásárlási elképzeléssel azonban az EKB nem tudta sikeresen csökkenteni a perifériaországok hosszú távú hozamait. A bankok tárcájában jelentős volt az állampapírok állománya, a hozamnövekedés így érdemben rontotta a portfólió minőségét és a hitelkínálatot is visszafogta, s ez likviditási feszültségekhez vezetett, ezért az EKB újabb és újabb intézkedéseket tett. Az EKB számára az adósságválság kezelése jelentheti a fő feladatot. Az EKB 2012 szeptemberében indította el az *Outright Monetary Transactiont*, amellyel a perifériaállampapír-kamatokat kívánta mérsékelni és a sérült monetáris transzmissziós csatornát helyreállítani. Az elképzelés szerint az EKB maximum 3 éves állampapírok vásárlásával járulhat hozzá az állampapírpiaci feszültségek kezeléséhez, ez azonban csak „verbális beavatkozásnak” minősül. 2014-re az euróövezeti infláció tartósan az EKB célja alá süllyedt, ezért további monetáris lazítást jelentettek be. Szeptemberben az EKB kormányzótanácsa az alapkamatot 0,05 százalékra csökkentette, továbbá eszközfedezetű vállalati értékpapírok és értékpapír-fedezetű kötvények vásárlására tett utalást. E három eszközzel tervezték stabilizálni a bankrendszer helyzetét, élénkíteni a banki hitelezést, továbbá mérsékelni a deflációs környezet kialakulását. Végül az Európai Központi Bank igazgatótanácsa 2015. január 22-én döntött arról, hogy 2015 márciusától 2016 szeptemberéig havonta 60 milliárd euró értékben vásárol államkötvényeket az euróövezet tagállamaitól.

A Magyar Nemzeti Bank 2013-ban kezdődött új monetáris kurzusa az elmúlt években elsősorban a vállalkozások megerősítését szolgáló Növekedési Hitelprogramon, az alapkamat-csökkenő politikán keresztül vett részt a reálgazdaság stabilizálásában. A magyar állampapírpiac növekvő aktivitását az állampapírjegyzésekre fordítható belső rezidensi jövedelmek fiskális politika általi generálásával és az MNB önfinanszírozási programjával sikerült elérni. Az önfinanszírozási program közvetlenül is hozzájárult az államháztartás pénzügyi stabilizációjához, kiszámítható finanszírozásához. A magyar jegybank konkrét állampapír-vásárlási műveleteket (mint például a Fed) nem hajtott végre.

Az MNB 2014 áprilisában döntött az önfinanszírozási programról és monetáris politikai eszköztárának ehhez kapcsolódó megújításáról. Az önfinanszírozási koncepció a belső finanszírozás felé való elmozdulást segíti elő, ez azt jelenti, hogy a külföldi befektetők arányaiban az eddiginél kisebb, a hazai szereplők, a lakosság és különösen a bankok pedig az eddiginél nagyobb részt vállalnak az államháztartás finanszírozásából. A program végső célja, hogy a nettó külső adósság mérséklésén keresztül csökkenjen az ország külső sérülékenysége, illetve erősödjön az államháztartás finanszírozása és a magyar pénzügyi rendszer stabilitása. A kisebb külső eladósodottság az ország javuló kockázati megítélésén, a kockázati prémium mérséklődésén keresztül hozzájárulhat az adósságszolgálati költségek csökkenéséhez is. A gyakorlatban a program a kéthetes MNB-kötvény betétesítését jelentette (2014. augusztus), illetve a jegybanki kamatcsereügyletek meghirdetését (2014. júniustól). Ez a két eszköz élénkítette a bankok állampapír-keresletét. Az önfinanszírozási program elérte a kitűzött célokat, ugyanis nagymértékben hozzájárult a bankok állampapír-állományának emelkedéséhez, valamint Magyarország finanszírozási struktúrájának egészségesebbé és kiegyensúlyozottabbá tételéhez. A teljes 2014-es évben több mint 1000 milliárd forinttal nőtt a bankok állampapír-állománya piaci értéken. A program sikerét mutatja, hogy a bankok elsősorban hosszabb lejáratú állampapírokat vettek. Javult a hazai államadósság finanszírozási szerkezete, hiszen a banki állampapír-vásárlások – a háztartások vásárlásai mellett – a hazai finanszírozási részarány emelkedését hozták. A programból adódóan szűkült a jegybank mérlege, s ez megtakarítást jelent (hiszen az MNB forrásköltsége magasabb, mint a devizatartalék hozama).

1.3. Az új típusú magyar állampénzügyi rendszer

Magyarországon a tervgazdasági rendszer az 1980-as évek végére összeomlott. Az 1970-es évektől fokozatosan adósságspirálba került, amely két évtized után fenntarthatatlanná vált. Az 1980-as évek végétől felerősödő piacgazdasági átalakítás, majd annak az első szabad választásoktól megnyilvánuló extrém formája azonban nem illeszkedett a magyar gazdasági és társadalmi viszonyokhoz, a nemzeti érdekekhez, a történelmi hagyományokhoz. A rendszerváltozás gazdaságpolitikája számos problémát hordozott, ráadásul beteljesületlen is maradt. A 21. század elején ránk tört vészeség, amely a reálszféra és az egyre kevésbé szabályozott és ellenőrzött spekulatív pénzügyi piacok egymástól való észszerűtlen elszakadásának következménye, Magyarországot már legyengült gazdasági állapotban találta.

A Magyarország által is évtizedeken át követett minta, az 1970-es évektől kialakuló neoliberális piacgazdasági modell (a washingtoni konszenzus filozófiája mentén) elhúzódozó válságát éli. Beigazolódott, hogy a piaci szereplők túlzott önállósága, tevékenységük ellenőrizetlenül hagyása nem a tartós piaci egyensúly létrejöttéhez, hanem krízishez vezet. Az állam által nem kontrollált autonóm piaci szereplők nem képesek arra sem, hogy önszabályozónak vélt mechanizmusaik révén a válságból kivezető utat megtalálják. A gazdaság és a roncsolódott társadalmak reorganizációjához hatékony állami szabályozásra, kereslet-élénkítő, tudatos kormányzati befolyásolásra van szükség. Egyidejűleg értékelődnek fel a kormányzatok közhatalmi funkciói, szociális-társadalompolitikai intézkedései, és főleg a dekonjunktúraciklus hatásait tompítani hivatott gazdasági beavatkozások, mind a fiskális, mind a monetáris politika területén.

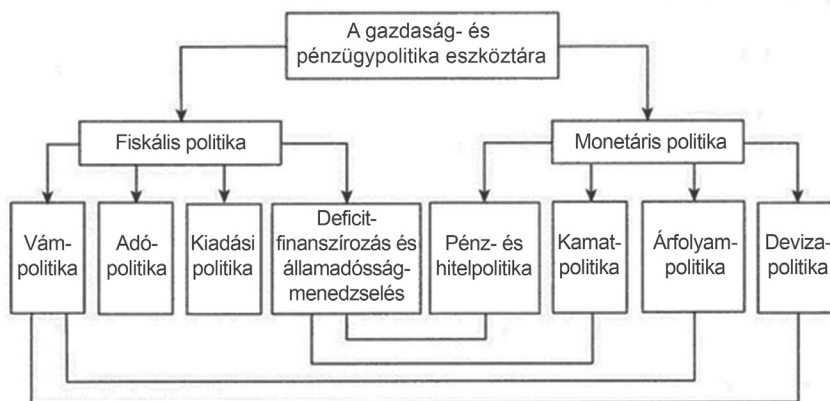
2010-től a magyar közpénzügyi modell a tehermegosztási intézmények kiszélesítésébe kezdett, pótlólagos állami bevételekre tett szert, egyidejűleg a belső fizetőképes kereslet növelését szorgalmazta. A belső kereslet felfuttatásával, egyidejűleg az állami adóbevételek növelésével az államháztartás költségvetési deficitjének növekedését, ezzel együtt eladósodását is meggátolta.¹⁹ A társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak²⁰ és az elkülönített állami pénzügyi alapoknak a központi költségvetés alá centralizálása a tisztánlátást és a hatékonyságot növelte.

A gazdasági növekedést segítő intézkedések, a szociális és felsőoktatási kapacitások észszerű átalakításával előálló költségvetési helyzet, továbbá a közteherviselés körének, szereplőinek szélesítése a kormány tudatos, aktív gazdaságpolitikai mozgásterének kiemelt hármas követelménye. Az államháztartás finanszírozásának legcélszerűbb módozata ezen nem neoliberais gazdaságpolitikai kurzus idején – elégséges belső források hiányában – a külső szabadpiaci, de elvárt gazdaságpolitikát nem tartalmazó feltételekkel történő forrásbevonás, amelynek megszervezése ugyancsak az állam feladata. Ám ennek egy következő lépése, amikor az állam már (jobbára) a hazai piaci szereplők által finanszíroztatja az államháztartást. A gazdaságpolitikai irány kijelölése és pénzügyi hátterének szervezése, a gazdasági folyamatok ellenőrzése, szabályozása – közvetlenül a krízisidőszakban és utána is – az állam új típusú gazdaságpolitikáját jelenti. 2013-ra a gazdaságpolitika alapvető eszköze, a fiskális politika megteremtette a pénzügyi stabilizációt, és utat nyitott egy etatista szemléletű, állami tulajdont, szerepvállalást, befolyást tovább erősítő gazdaságpolitika létrejöttének. Stabilizálódott a költségvetés, és csökkenő adósságpályára állt az ország.

A magyar nemzetgazdaság új típusú közpénzügyi rendszerében a fiskális és a monetáris politika célkitűzései szervesen illeszkednek egymáshoz, azzal a kitételrel, hogy a jegybank megőrizte függetlenségét. A 2010-től elindított fiskális intézkedésekhez 2013 márciusától társultak azok a jegybanki eszközök, amelyek a gazdasági növekedést, a foglalkoztatás bővítését, pénzügyi stabilitást és az inflációs célkitűzést együttesen szolgálják, ezáltal hozzájárulnak a gazdaság modernizációjához, a társadalom anyagi biztonságához, gyarapodásához. Új tartalmi elem, hogy az államháztartáson túl a háztartások, a vállalkozások és a pénzintézetek területére is összehangoltabb eszközrendszer, hatásmechanizmust jelent meg a fiskális és a monetáris kormányzás együttes, egy irányba tartó működése. A gazdaság- és pénzügypolitika felépítését az 1. ábra szemlélteti.

¹⁹ A fiskális konszolidáció történetéről és a fiskális politikára rácsatlakozó MNB megújított eszköztáráról, monetáris politikájáról lásd: MATOLCSY, 2015

²⁰ NOVOSZÁTH, 2017



1. ábra

A gazdaság- és pénzügypolitika eszköztára

Forrás: LENTNER, 2015b

A fiskális politika a kormány alapvető pénzügyi eszköze, a költségvetési eszközökkel történő gazdaságbefolyásolás módszere. A gazdaságban keletkező vállalati és lakossági jövedelmek centralizálását, majd újraelosztását végzi. A szabályalapú²¹ fiskális politika – jövedelemcentralizációs ágon – operatív végrehajtó szervezete a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, amely a kormány által preferált, Országgyűlés által alkotott törvények alapján az adóerő-képességhez igazodó, forgalom- és jövedelembázisra épülő adóztatási folyamatokkal biztosítja az állam működéséhez szükséges forrásokat, különösen a jóléti-szociális tételekre, az államigazgatás költségeire, a támogatásokra és az államháztartás adósságállományával összefüggő kamatszolgáltatásra. A jó adórendszer intézménye a jövedelem- és vagyontulajdonosok által betartható, ugyanakkor a nem jogkövető magatartás esetén az adóhatóságra ruházott törvényi eszközökkel nagymértékben érvényesíthető. A jó adórendszer, amely az adóalanyok gazdálkodására nézve kiszámítható, nem csökkenti a termelés és a forgalom mértékét, sőt ösztönzőleg hat, nem taszítja az adót fizetők morálját kezelhetetlen tartományba, egyidejűleg az államot – kiszámítható módon – a működéséhez szükséges anyagi forrásokhoz juttatja.

A költségvetés fenntarthatósága a gazdaságpolitikai szereplők, fiskális és monetáris hatóságok aktív, együttes közreműködését igényli. Az államháztartási hiány és az adósság szintje ugyanis az egyik legfontosabb makrogazdasági jellemző. Követelmény, hogy az állam fizetőképes maradjon, kötelezettségeit rendezni tudja, a közszolgáltatások, közjavak előállítására, az államműködésre, az adóssággal összefüggő kötelezettségekre határidőben, megfelelő módon és mértékben a kifizetéseket biztosítsa, sőt aktív állami szerepkörben a gazdasági növekedést, a szociális biztonságot is előmozdítsa. A fizetőképesség fenntartása fontos előfeltétele annak, hogy a makrogazdasági stabilitás fennmaradjon, vagyis költségvetési oldalról ne fenyegetse veszély.

²¹ Kovács, 2017

A közpénzügyi intézményrendszer másik meghatározó ága a központi bank, amely alapfeladatai ellátásán keresztül támogatja a nemzetgazdaság és az elsődleges jövedelemtulajdonosok gazdálkodását. A Magyar Nemzeti Bank alapvető feladata, hogy meghatározza és megvalósítsa a monetáris politikát. A korábban kizárólagos célkitűzésnek tekintett inflációellenes (inflációt kezelő) politika ma már Magyarországon sem végcél, hanem csak egy eszköz a társadalmi jólét szolgálatában.²² Az európai kontinentális térségben is újraéledő refinanszírozási funkciók²³ a jegybankok makrogazdasági síkba és társadalmi kontextusba helyezését jelentik.

A magyar állampénzügyi rendszerben a közpénzügyek (közpénzügy-politika) mint átfogó kategória jelenik meg, amely politikai motivációkkal, ideológiákkal, kormányprogramokkal átitatott tartalom. Az államháztartástan pedig a közpénzügyi, közvagyon-gazdálkodási folyamatok megvalósulásának technikai keretrendszere, színtere, amely az állam működésének operatív jogi és gazdasági feltételeit együttesen adja. A világgazdasági válság és a magyar krízis káros hatásainak enyhítési folyamatában az államháztartáson belül végbement centralizáció az államháztartási alrendszer korábbi négyes besorolását kettősre redukálta. Továbbá intézményi, feladatellátási és finanszírozási észszerűsítésekre is sor került. Ha tartalmi, szakpolitikai oldalról közelítünk a közpénzügyekhez, akkor két területét definiálhatjuk: a fiskális és a monetáris politikát. A fiskális politikai folyamatokat Magyarországon egy hármas vetületű ellenőrzési rendszer segíti transzparens és hatékony keretbe. A megújított ellenőrzési módszertannal bíró Állami Számvevőszék (ÁSZ),²⁴ a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI), továbbá a költségvetési rend szerint gazdálkodók teljes körénél kötelező jelleggel működő belső ellenőrzés erősíti a közpénzek felhasználásának törvényességét és eredményességét, kerülve a jegybanki monetáris terület ellenőrzését.

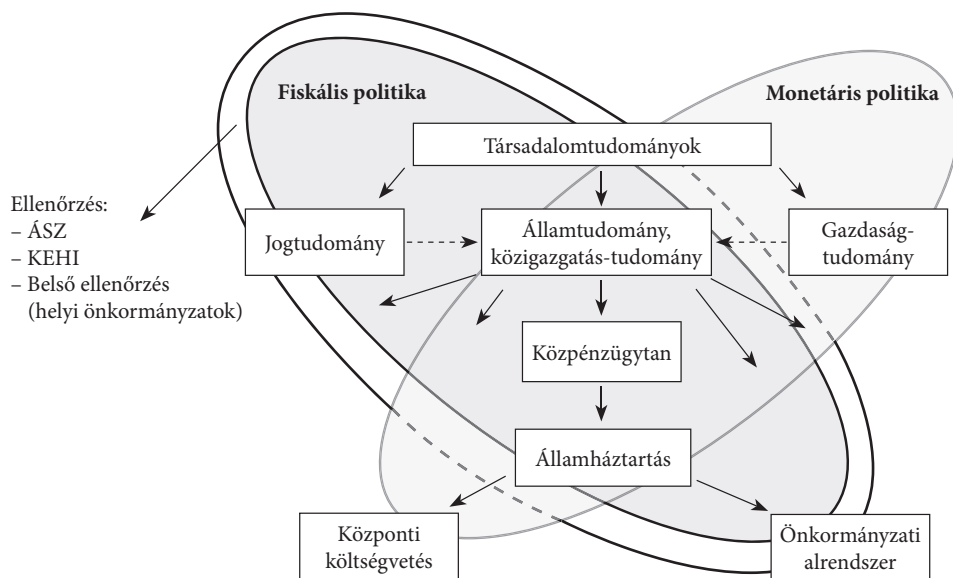
1.4. Az állampénzügyek tudományos alapjai

Az államtudomány és annak szerves része, az állampénzügytan nem kizárólag jogtudomány, és nem csupán gazdaságtudomány, hanem a kettő szerves ötvözete, amely az állam működésének rendező elveit és kereteit együttesen adja. A jog a maga eszközeivel szabályokat épít, szabályokba foglalja a regnáló közpénzügyi elveket, államháztartási gyakorlatot, így segíti a folyamatosságot, a hatékonyságot, az átláthatóságot és az ellenőrizhetőséget. A gazdaságtudomány közpénzek tervezésével, keletkeztetésével, felhasználásával és ellenőrzésével kapcsolatos részei – az államtudományba integrálódva – az állam működésének anyagi feltételeit biztosítják, immár egy önálló, jól behatárolható tudományterület részeivé válva. A magyar állampénzügyi rendszer a fiskális és monetáris mechanizmusok észszerű összehangolására épül, amely struktúra nem veszélyezteti a jegybanki függetlenséget. A fiskális területet pedig egy háromszintű ellenőrzési rendszer övezi (lásd 2. ábra).

²² A monetáris politikák körüli szemléletváltozásról bővebben lásd: PARRAGH, 2017

²³ A vállalkozások számára nyújtott beruházási és tartós forgóalap-feltöltő hitelek, az államadósság-finanszírozásban történő közvetett vagy közvetlen finanszírozói szerep.

²⁴ A megújított ellenőrzési módszertanról és jogszabályi keretekről lásd: DOMOKOS et al., 2017



2. ábra

A magyar állampénzügyi rendszeren

Forrás: LENTNER, 2015b

Az államtudomány – interdiszciplináris jellegéből adódóan – magába olvasztja a politikát, a gazdaságot, és a maga jogi eszközeivel törvényesíti a fennálló rendet. A neoliberais állam működésében az elsődleges profitérdekek prioritást élveztek, és nemcsak az üzleti szektor területén, hanem egyre inkább a közszolgáltatások működtetésében is. A DPM²⁵ paradigmában testet öltött, menedzser jellegű államműködtetés végül is egy mára már meghaladott neoliberais gazdasági rendszerben született meg. Olyan mechanizmusban, amely a piaci szereplőknek korlátlan mozgásteret hirdetett. Az állam nem befolyásolta, nem ellenőrizte, nem szabályozta kellő módon a vállalkozások – tipikus elemük a részvénytársaságok – működését. Így a részvénytársasági forma kizárólagosságára felépített neoliberais termelési mód állami ráhatás nélkül kudarcba fulladt. A vállalati szinten általánossá vált szabályozatlan állapot, annak mintaként kezelése, az államműködtetési mechanizmusokra való ráerőltetése, az alanyi jogon szabályozót (az államot) is igen nagy mértékben passzívvá, sőt

²⁵ Piaci típusú irányítási módszerek alkalmazása a közszektorban, amelynek során a hatáskörök és feladatok decentralizációja és az eredményorientált költségvetési módszerek bevezetése kiemelt jelentőségű. A DPM irányzat három fő ajánlást fogalmaz meg: a szabályozás egyszerűsítését, a különböző állami feladatok privatizációját, illetve a piaci karakter elterjesztését a közszektorban is. Az államok e csomag elemeit különböző összetételben, mértékben, illetve más-más időzítéssel alkalmazták a közszektor „megújításában”. A DPM paradigma (*decentralization, privatization & management*) az üzleti életben az 1970-es évektől regnáló neoliberais piaci modell fő elveit próbálta átültetni a közszektorba, kevés eredménnyel.

önmagát is szabályozatlanná tette, vagyis az NPM²⁶ és a vele együtt járó DPM paradigmák általánossá válása ideológiailag is biztosította a nem szabályozó állam létét. Nem a nem szabályozott részvénytársaság, bank vallott csődöt (lényegében), hanem a nem szabályozó állam rendszere, a neoliberais piacgazdaság modellje került tartós válságba. A 2007-től elindult válság ennek következtében államrendszer-szervezési válságként definiálható. Ebből adódóan a neoliberais rendszer válságának konszolidálása megnövelte az államtudomány szerepét, jelentőségét. Az erős, aktív szerepkörű állam megfelelő és korszerű elméleti alapokra támaszkodó közpénzügyi viszonyai, átlátható államháztartási rendszere a jó államműködés alapját jelentik. Az államtudomány – ezen belül a közpénzügytan – a válság egyik következményeként erősödő, bővülő, több diszciplínát (például bankmenedzsment, bankfelügyelet, szabályozás) magába olvasztó tudomány lett.²⁷

Felhasznált irodalom

- BARRO, Robert J. – GORDON, David B.: A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model. In: *Journal of Political Economy*, Vol. 91. No. 4. 1983. 589–610.
- BLANCHARD, Olivier J. – ROMER, David – SPENCE, A. Michael – STIGLITZ, Joseph E. (eds.): *In the Wake of the Crisis Leading Economists Reassess Economic Policy*. Cambridge: MIT Press. 2012.
- COASE, Ronald: The Nature of the Firm. In: *Economica, New Series*, Vol. 4. No. 16. 1937. 386–405.
- COASE, Ronald: *The Institutional Structure of Production. Lecture to the Memory of Alfred Nobel*. 1991. Forrás: www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1991/coase-lecture.html
- COMMONS, John R.: Institutional Economics. In: *The American Economic Review*, Vol. 26. No. 1. 1936. 237–249.
- DOMOKOS László – HOLMAN Magdolna: The Methodological Renewal of the State Audit Office of Hungary in Light of the Protection of Public Funds. In: *Civic Review*, Vol. 13. Special Issue. 2017. 99–118.
- HAMILTON, Walton H.: The Institutional Approach to Economic Theory. In: *American Economic Review*, Vol. 9. No. 1. 1919. 309–318.
- KEYNES, M. John: *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan. 1936.
- KOLOZSI Pál Péter: Útkeresés és megújulás a közgazdasági gondolkodásban. In: *Polgári Szemle*, 11. évf. 1–3. sz. 2015. 33–43.
- KOVÁCS Árpád: Rule Based Budgeting: The Road to Budget Stability. The Hungarian Solution. In: *Civic Review*, Vol. 13. Special Issue. 2017. 39–63.
- KYDLAND, Finn E. – PRESCOTT, Edward C.: Rules Rather than Discretion: the Inconsistency of Optimal Plans. In: *Journal of Political Economy*, Vol. 85. No. 3. 1977. 473–492.

²⁶ A *New Public Management* rendszere az ellátásszervezés stratégiai és programszemléletű kialakítására vonatkozó ismereteket jelenti egy adott típusú és koncepciójú közszolgáltatás keretében. A szemlélet nagyobb szerepet biztosít a szolgáltatások piaci alapú szervezésének, a közszolgálati vagyon és a privát szféra kölcsönös előnyökön nyugvó, hatékony együttműködésének. Ez az új koncepció az Egyesült Királyságból induló reformirányzat, amely alapvetően átalakította a vagyon és a feladat kapcsolatát. Eredményei a közép-európai térségben, főleg Magyarországon vitathatóak.

²⁷ Az állampénzügyi rendszer tudományos rendszertanát lásd bővebben: LENTNER, 2015b

- LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*. Budapest: Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó. 2013.
- LENTNER Csaba: *Közigazgatási szakvizsga. Pénzügyi és költségvetési igazgatás*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2015a. (A tananyagot 2016-ban és 2017-ben Dr. Bathó Ferenc helyettes államtitkár hatályosította.)
- LENTNER Csaba: *Közigazgatási szakvizsga. Általános államháztartási ismeretek*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2015b. (A tananyagot 2016-ban Dr. Bathó Ferenc helyettes államtitkár, 2017-ben Dr. Nagylaki Csilla kormányhivatal-vezető hatályosította.)
- LENTNER Csaba: The New Hungarian Public Finance System in a Historical, Institutional and Scientific Context. In: *Public Finance Quarterly*, Vol. 60. No. 4. 2015c. 447–461.
- LENTNER Csaba: *Kormányzati tanulmányok közgazdasági és közpénzügyi megalapozása*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2017.
- LENTNER, Csaba – SZEGEDI Krisztina – TATAY Tibor: Corporate Social Responsibility in the Banking Sector. In: *Public Finance Quarterly*, Vol. 60. No. 1. 2015. 95–103.
- LENTNER, Csaba – SZEGEDI Krisztina – TATAY Tibor: Social Responsibility in the Operation of Central Bank. In: *Financial and Economic Review*, Vol. 16. No. 2. 2017. 64–85.
- MATOLCSY György: *Egyensúly és növekedés*. Budapest: Kairosz Kiadó. 2015.
- NORTH, Douglas C.: *The New Institutional Economics and Development*. St. Louis: Washington University. 1993.
- NORTH, Douglas C.: The Historical Evolution of Politics. In: *International Review of Law and Economics*, Vol. 14. No. 4. 1994. 381–391.
- NOVOSZÁTH Péter: The Main Challenges and Risks for Social Security Systems in the European Union. The Essence of Reforms in Hungary after 2010. In: *Civic Review*, Vol. 13. Special Issue. 2017. 167–184.
- PARRAGH Bianka: Monetáris hitviták: A megváltozott jegybanki szerepfelfogás eredményei. In: *Pénzügyi Szemle*, 62. évf. 2. sz. 2017. 234–250.
- RODRIK, Dani: *Trade Policy Reform as Institutional Reform*. Cambridge: Harvard University. 2000.
- RODRIK, Dani – SUBRAMANIAN, Arvind: The Primacy of Institutions. In: *Finance and Development*, Vol. 40. No. 2. 31–34. 2003.
- SARGENT, Thomas – WALLACE, Neil: „Rational” Expectations, the Optimal Monetary Instrument, and the Optimal Money Supply Rule. In: *Journal of Political Economy*, Vol. 83. No. 2. 1975. 241–254.
- SMITH, Adam: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London: W. Strahan and T. Cadell. 1776. Magyarul lásd: Uő: *A nemzetek gazdagsága I–II. E gazdagság természetének és okainak vizsgálata*. Budapest: Akadémiai Kiadó. 1959.
- VEBLEN, Thorstein: *A dologtalan osztály elmélete*. Budapest: KJK. 1975.
- WILLIAMSON, Oliver E.: The new institutional economics: Taking stocks and looking ahead. In: *Journal of Economic Literature*, Vol. 38. No. 3. 2000. 595–613.
- WOOLLEY, John T.: Political Factors in monetary Policy. In HODGMAN, Donald R. (szerk.): *The Political Economy of Monetary Policy: National and International Aspects*. Conference series. No. 26. Boston: Federal Reserve Bank of Boston. 1983.

2. A magyar állampénzügyek fejlődéstörténete, nemzetközi integrációja és kapcsolódása az Európai Unióhoz

A magyar állampénzügyek fejlődéstörténetének kezdete a magyar államiság létrejöttéhez kötődik, és az államműködés reformjai, a válságkurzusokból történő kilábalása idején erősebb, intenzívebb állami beavatkozási hatásokat tükröz. A magyar közpénzügyi rendszer a nemzetközi pénzügyi világba, különösen az Európai Unió költségvetésébe erősen integrált.

2.1. A modern pénzgazdálkodás történelmi előzményei – pénzelméleti alapokkal

Az állam létrejöttével egy időre tehető az állami pénzgazdálkodás kialakulása, vagyis az állam javára történő elvonások rendszerének létrejötte, illetve a hatalmi szféra által preferált közösségi vetületű kiadások finanszírozása.¹ E centralizáló szerep garantálja az irányító hatalom anyagi eszközökkel való működésben tartását, továbbá az állam területén élők, beleértve a gazdálkodók részére történő közszolgáltatások, támogatások biztosítását. A pénzgazdálkodás központi elemét képező „modern adórendszer csak viszonylag későn, a 18. század legvégén, Nyugat-Európában alakult ki, amikor az állami fejlődés során először jelent meg a szabad tulajdonosokból, polgárokból álló társadalmi réteg, és kialakult a különböző társadalmi osztályok közötti politikai egyensúly, tehát létrejött a fejlett polgári állam, és ennek egyik feltétele, a modern piac.”² A közkiadások biztosítását az állam a folyó bevételeiből – jobbra adókból – és a tulajdonában, illetve a befolyása alatt álló vagyon hasznosításával teremti meg. Az állam gazdálkodása a korábbi termelési módokban (rabszolgatartó, feudális társadalom) természetbeni és pénzbeli bevételeket – illetve kiadásokat – egyaránt jelentett, amelyek az idő múlásával fokozatosan, szinte kizárólag pénzbeli jelleget öltöttek. A modern államszervezet pénzbeli bevételekből tartja fenn magát, azokból biztosítja feladatai ellátását. A társadalmi munkamegosztás megszervezésében, a piaci adásvételben is elsődleges szerepe van az elfogadott, elismert fizetési eszköznek. A piacgazdaság működéséhez elengedhetetlen a jól működő, stabil és a pénz értékállóságát biztosító pénzrendszer, és a mögötte, illetve vele kölcsönhatásban álló hatékony nemzetgazdaság.

A pénz azért képes betölteni minden más árucikktól különböző, különleges szerepét, mert egyszerre rendelkezik az érték mérés, a forgalmi eszköz, a fizetési eszköz és a felhalmozási eszköz funkcióival. Teljes értékű pénznek az nevezhető, amely e négy szerepkör mindegyikének hiánytalanul eleget tesz. A jó állami pénzgazdálkodást, a hatékony állam-működést e négy funkció egyidejű teljesülése segíti. A jól funkcionáló pénz azáltal nyer

¹ „Egy államot képező népnek közcélokra szervezett és hatályosított gazdasági ereje [...] a társadalom közös szükségleteinek közös gazdasági erővel való ellátása” – vélekedett Kautz Gyula az államgazdaság meghatározásáról. Idézi: LENTNER, 2013b, 29–30.

² SZILOVICS, 2015, 327.

értékmérő szerepet, hogy benne fejezik ki az áruk és a szolgáltatások – a társadalom tagjai által megítélt – értékét, illetve árát. A történelem során sokáig a közösség megélhetéséhez kapcsolódó tényleges (nem pedig szimbolikus) tárgy vagy áru szolgált mérési egységként, például ló, marha, só, szárított dohánylevél vagy karibi kagyló. A fizetési eszköz funkció történelmileg erősen kötődik az adófizetési kötelezettséghez. Így már akkor létrejött az általi pénzgazdaság, amikor a napi gazdasági élet még meglelt volna a közvetlen árucserre keretein belül is. A kezdetben nemesfém pénz, majd nemesfémre váltható, illetve papíralapú pénz azonban a könnyebb kezelhetősége, általános egyenértékessége okán számos előnyt magába olvasztott. Forgalmi eszközként a pénznek gyakorlatias tulajdonságokkal kell bírnia, mint például a jó oszthatóság, a könnyű tárolás, de legfontosabb eleme, hogy a piaci szereplők és a társadalom tagjai által elfogadott legyen. A nemesfémről (aranyból, ezüstből) készült pénzek sokkal alkalmasabbnak bizonyultak a többi terméknél vagy árunál, ezért emelkedtek ki a történelem során a sokféle, pénz funkciójú áru közül, hogy majd átadják a helyüket a bankjegyeknek, illetve az elektronikus átutalási eszközöknek. Megtakarítási (kincsképzési vagy teaurálási) feladatra csak az olyan eszköz alkalmas, amely minőségét hosszú időn keresztül megőrzi. A megtakarítás lényegéhez tartozik, hogy a gazdasági szereplő az áruját vagy jövedelmét nem cseréli el azonnal más árura, hanem fizetőképessé keresletének áruba, illetve szolgáltatásba „konvertálását” későbbre halasztja, ehhez pedig értékálló megtakarítási eszközre van szükség. A pénzfunkciókat vagy azok egy részét a megelőző korokban elterjedten ismert és használt áruk is betöltötték, ám az áruvilágból fokozatosan kiemelkedett a nemesfém pénz. Az arany és az ezüst általános egyenértékességként történő alkalmazása felgyorsította a kereskedelem és a hitelélet kifejlődését. Az alkalmas pénz léte ugyanis lehetővé teszi, hogy az áruvilág számtalan terméke és szolgáltatása mind ebben a tárgyban fejezze ki a maga értékét.

A pénz koronként és társadalmi rendszerenként igen különböző formákat öltött, hiszen a pénz lényegét tekintve szimbolikus és társadalmi viszony, amelyet meghatároz a korszak, illetve a pénzviszonyok keretétől szolgáló közösség. Társadalmi közösség nélkül pedig nincs pénz, társadalmi (állami) szabályok nélkül nem működhet megfelelően a pénzügyi rendszer. Másfelől a pénzügyi rendszer határfoka és a pénzügyek rendezettsége jól jellemzi az állam működési színvonalát. Amennyire igaz tehát az, hogy az állami feladatok ellátásához pénz kell, ugyanannyira igaz az is, hogy a hatékony pénzforgalomhoz, a pénzbeli gazdálkodás szabályainak betartatásához társadalmi szintű szabályrende, ellenőrzési intézményekre, röviden fogalmazva: mindezeket irányító-koordináló államra van szükség. Ha az állam nem képes kellő pénzügyi rendet és fegyelmet tartani, a nemzeti valuta sérülhet, ezen keresztül az állam hatékonysága romolhat. A fejlődő világban, de a posztsovjet térség országaiban is akadt példa arra, hogy a nemzeti valutája tartós értékvesztésén más eszközökkel úrrá lenni képtelen ország egy világpénzt (például amerikai dollárt) vett át fizetési eszközként.³

A pénz által időben és térben elválhat az eladás és a vétel, vagyis az egyik piacon értékesített termék nem cserélődik el egy másik termékre, mivel a tranzakció nem áru és áru között zajlik, hanem áru és pénz között. Az áruján túladó termelő onnantól kezdve pénzt birtokol, ami aktív (követelés). A pénz birtokosa potenciális követelést testesít meg a piaci

³ Az 1980-as években Lengyelországban – igaz, nem hivatalosan, de a hatalom által megtűrt módon – az amerikai dollárban történő elszámolások eléggé elterjedtek. Hasonló volt a helyzet a volt Jugoszlávia területén is, ahol még a német márka bírt nagy kereslettel, s ilyen körülmények alakultak ki a harmadik világ számos országában is.

értékesítésre szánt termékekkel szemben. Ám azt, hogy kivel és mivel szemben, nem lehet előre megmondani. Az sem állapítható meg teljes bizonyossággal, hogy e követelés mikor jelenik meg a gazdasági életben. Ez a sokértelműség és bizonytalanság ősidőktől fogva a mai napig a pénzgazdaság velejárója. Kitérít a ember lehetséges gazdasági cselekedeteinek tartományát, és új dimenziókba emeli a gazdálkodás fogalmát, ugyanakkor két halmazra is hasítja a gazdaságot. Egyfelől a reáljavak, másfelől a pénzjavak világára. A mai pénzrendszert megkülönbözteti a történelmi előzményektől, hogy a modern pénz végleg elszakadt a nemesfémektől és általában valamely árutól. A mai pénz belső értékkel nem rendelkezik, mivel hitelpénz, vagyis a hitelezési folyamatban keletkezik és szűnik meg. A pénzmenyiségre, illetve annak vásárlóerejére hatással van a központi bank monetáris és az állam fiskális politikája. A pénz értékének tartóssága ezért alapvetően gazdaságpolitikai kérdés, amelyben döntő fontosságú a jegybank pénzpolitikája, az államháztartás finanszírozási módja és a pénzügyi közvetítőrendszer állami szabályozása.

Fizetni – meghatározott körülmények között – lehet pénzhelyettesítőkkel is. Ezek olyan pénzfélék és kvázipénzek, amelyek bizonyos feladatokat képesek ellátni, de az összes pénzfunkciót egyidejűleg nem töltik be. A pénzhelyettesítő eszközökre a különféle vásárlási utalványok, utazási csekkek hozhatók fel példaként. Azt a pénzformát, amely a főbb pénzfunkciókat több országban is képes betölteni – akár világméretben – nemzetközi pénznek vagy világpénznek nevezzük, ennek klasszikus példája az Amerikai Egyesült Államok nemzeti fizetőeszköze, a dollár. A magyar nemzeti valutával kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy hazánk az Európai Unióhoz történő csatlakozással egyúttal a Gazdasági és Monetáris Unió célkitűzéseit is elismerte, az euró bevezetésére kötelezettséget vállalt, jóllehet konkrét céldátumot nem rögzített a csatlakozási szerződés. A gazdasági vagy politikai válsággal sújtott vagy erősen inflációs országokban viszont gyakorta megesik, hogy a hivatalos fizetési eszköz az ország határain belül nem képes hiánytalanul betölteni mind a négy pénzfunkciót, vásárlóértéke romlik. A forintvaluta ma jól ellátja a pénzfunkciókat, vásárlóértéke stabil. Alaptörvényünk rögzíti, hogy Magyarországon a törvényes fizetési eszköz a forint.

2.2. A magyar pénzügyi politika fejlődésének főbb állomásai

A magyar pénzviszonyok (más nemzetekhez hasonlóan) kanyargós történelmi utat jártak be napjainkig.⁴ Voltak korszakok, amikor a nemzeti, sőt a városi határok is gátat vetettek az áruk és a pénz áramlásának, majd eljött az a kor, amikor a technikai adottságokhoz képest valóban zavartalanává váltak a gazdasági folyamatok.

Az önálló magyar pénzgazdálkodás a 11. században jelent meg. Az Árpád-házi királyok alatt jellemzően ezüstalapú pénzrendszer működött, jelentős domaniális jövedelmekkel.⁵ A 14. századtól a feudális magyar állam a nemesérbányászat, illetve a pénzverés egyik európai vezető hatalmává vált, és a firenzei mintára vert forint Európa-szerte elismert fizetőeszköz volt. A 15. század végén, Mátyás uralkodása alatt a magyar központi jövedelmek Európában a legnagyobbak voltak, és lehetővé tették egy hatékony zsoldoshadserg fenntartását, a belső béke kialakítását, továbbá jelentős infrastrukturális beruházások

⁴ A pénzügyi jog történeti fejlődésének alapos és részletes leírását lásd: PRFEFFER, 2016.

⁵ Királyi földbirtokokból származó, természetben beszedett jövedelmek.

megvalósítását. A magyar pénzügyi igazgatás rendszere a 16. században elveszítette önállóságát, csupán a 20. század elején vált nemzetivé és függetlenné. Ennek egyik jelképe volt a Magyar Nemzeti Bank 1924-es létrejötte.

A piacgazdaság (kapitalizmus) logikájához mindenképpen hozzátartozik a pénzfunkciók erőteljes érvényesülése. A piaci erők idővel fel is számolták a pénz és az áruk mozgásának útjában álló hagyományos akadályokat. A 19. század második felétől számítható a kapitalizmus létrejötte világméretben. A magyar gazdaság is az 1867-es kiegyezést követően illeszkedett be a kor nemzetközi pénz- és árumozgásaiba, csakúgy, mint közlekedési rendszereibe, jogi kultúrájába. Gazdasági, pénzügyi és politikai viszonyainkat alapvetően meghatározta, hogy a Magyar Királyság az 1867-es kiegyezést követően az Osztrák–Magyar Monarchia részeként ment át a kapitalizálódási folyamaton. A magyar pénzügyi igazgatás intézményrendszere is ekkor zárkózott fel a kor színvonalára, és megalkotta azokat a jogszabályokat, intézményeket, amelyek a kapitalista működési modellhez szükségesek voltak. Ezek közül legfontosabb a Legfőbb Állami Számvevőszék létrehozása volt az 1870. évi XVIII. törvénnyel, és megszületett az állami számvitelről szóló törvény is. „A magyar költségvetési jogban ebben a korszakban az osztrák költségvetési modell érvényesült, amely a költségvetés szerkezeti felépítésében is megjelent.”⁶

Az Osztrák–Magyar Monarchia a gazdasági fejlettség terén ugyan egy fokkal elmaradt az akkori vezető európai hatalmaktól, de az osztrák befolyás az államszervezet, a jogrend, a számvitel és a pénzgazdálkodás tekintetében egységesítő és modernizáló hatással is járt. „Legjobban kiépített és kidolgozott közigazgatásunk a pénzügyi, alapjaiban jórészt osztrák alkotás” – írta Magyary Zoltán 1942-ben, *Magyar közigazgatás* című művében. Mind a mai napig felfedezhető jogrendbeli, számviteli, adminisztrációs eljárásbeli hasonlóság azon országok között, amelyek egy évszázaddal ezelőtt az Osztrák–Magyar Monarchia részét képezték. Az osztrák hatás megkönnyítette térségünkben a kor német államszervezési, adminisztrációs és üzemszervezési kultúrájának megismerését. A magyar pénzügyi igazgatás szemlélete is sokat örökölt a jogi alakszerűsége, ellenőrizhetősége nagy hangsúlyt fektető német közigazgatási iskolától. A magyar államgazdasági kultúra hamar elismerésre méltó szintre jutott. Hazánkban generációk nőttek fel Mariska Vilmos *Államgazdaságtan* című könyvén (1898), majd Heller Farkas *Pénzügytan* jegyzetén (1921, 1943). E munkák kiemelkedő színvonalon mutatták be a finansiális tudományokat. Nagy hatást gyakoroltak az olyan személyiségek, mint Fellner Frigyes, a nemzeti jövedelem és az adózás viszonyának kutatója vagy Magyary Zoltán, akinek nevéhez a pénzügyi jog- és államigazgatási tudományok nagy eredményei kötődnek.

Szakmai színvonalát, kultúráját tekintve a magyar pénzügyi elmélet és igazgatási gyakorlat az első világháború előtt, majd a két világháború közötti időben megfelelt az európai normáknak. Akkor még a mainál jóval nagyobb eltérések mutatkoztak a brit, a francia vagy a német pénzügyi igazgatási elvekben, eljárásokban. A második világháborút követően gyorsult fel a piacgazdaságokban a szakmai homogenizálódás, amelynek egyik hajtóereje a nemzetközi szervezetek tudatos harmonizálási munkája, különösen az ENSZ, a Világbank, a Nemzetközi Valutaalap keretein belül. A pénzügyi elvek, pénzpiaci gyakorlat világméretű közeledésének másik motorja az amerikai gazdaságból és társadalomból kisugárzó hatás volt, amely az üzleti pénzügyek mellett az állampénzügyi felfogást

⁶ SZILOVICS, 1997, 7.

és gyakorlatot is áthatotta. Ezáltal a korábban élesebben elváló kontinentális iskola közelebb került az angolszász gyakorlathoz. Az irányzatok közeledése erőteljesen mutatkozott meg az 1945 utáni üzleti életben, de különösen érezhető a Marshall-segélyben (1947–1952) részt vevő nyugat-európai nemzetek kormányzati technikáin, pénzügyi fogalomtárán, irányítási gyakorlatán. Az európai államok korábban jelentős mértékben eltérő belső nemzeti gyakorlata mindinkább egységesült.

Az államigazgatás területén így is nagyobb eltérések mutatkoznak, mint a piaci versenynek közvetlenül kitett üzleti világban, azonban az európai integrációs folyamat – valamint a század második felében fokozatosan kifejlődő informatikai és szervezési forradalom – hatására az állami pénzügyek és pénzügyi közvetítés terén az európai gyakorlat, illetve a jogi-intézményi rend gyorsan modernizálódott és egyben egységesült is. Ugyanakkor hazánk a nyugati pénzügyi modernizációs folyamatból a második világháborút követően hosszú időre kimaradt. Térségünket a Szovjetunió vonta befolyása alá, felszámolta a magántulajdonon nyugvó piacgazdasági rendszert, és saját, „kollektív vetületű” társadalmi-gazdasági rendszerét kényszerítette a régió államaira, így Magyarországra is. A polgári társadalom és a piacgazdaság intézményeinek megsemmisítésével, illetve formálissá tételével az 1940-es évek végén együtt járt a piacgazdaság („pénzgazdaság”) visszaszorítása is. A gazdasági folyamatokat a tervgazdasági szisztéma váltotta fel. Országoként mutatkoztak ugyan eltérések a szovjet modelltől, sőt a tervgazdaságok bizonyos fokig egymástól is különböztek,⁷ és a gazdaságirányítási modellek időben is változtak, de ami alapvető, hogy a tervgazdaságok szignifikánsan eltértek az európai (nyugat-európai) társadalmi-gazdasági fejlődési úttól.⁸ A szovjet típusú tervgazdaság középpontjában a kollektív tulajdon és a népgazdasági terv primátusa állt. Magyarország az 1960-as évek végétől egy piaci elemekkel átítatott, belső rezidenseket helyzetbe hozó tervgazdasági rendszer megvalósítása érdekében tett jelentős lépéseket.⁹ Ez az átalakulási folyamat a belföldi politikai restaurációs törekvések és a szovjet politikai vezetés nem tetszése következtében nem teljesezhetett ki, ám jó alapot adott a piacgazdasági átmenet elindulásához az 1980-as évek végén, noha ez jobbára már a külső piaci szereplők Magyarországra vonzásában látta a fejlődés lehetőségét.¹⁰

A szovjet típusú tervgazdaságban a politikai hatalom egy központban (a kommunista pártban) koncentrálódott, az államszervezet annak alávetve, abba tagolódva működött. Ez volt a pártállam, amely nem tűrt el tőle független vagy általa nem ellenőrzött intézményt vagy életszférát, és szűk korlátok közé szorította a magántulajdont. A vállalatok tulajdonosa az állam volt, a gazdasági folyamatokat a központi tervező szerv tervezte meg, s minden főbb termékcsoportra és vállalatra előírányozta a terv szerinti termelést és felhasználást, törekedve arra, hogy a keresleti és a kínálati oldal egymásnak megfeleljen, egyensúlyba

⁷ Összevetve például az akkori magyar, illetve keletnémet, román gazdaságot, a gazdálkodási viszonyokban, a földtulajdonlás vonatkozásában, a háztáji gazdaságok létrehozatalában jelentős különbségek voltak.

⁸ Lényeges említeni, hogy a jobbára Kelet- és Közép-Európára koncentrálódó tervgazdaság e térségben a kapitalista gazdaság erős alapjainak kiépítését mellőzve vette kezdetét. Leegyszerűsítve: a feudalizmus után lényegében a tervgazdasági rendszer „vert gyökeret”, erős politikai ráhatással, erőltetett módon. Nyugat-Európához képest Kelet-Európa elmaradt térség volt, mind gazdasági, mind társadalmi-politikai értelemben.

⁹ Új gazdasági mechanizmus (1968).

¹⁰ Magyarország az 1980-as évek végétől a külső tőkebefektetések Magyarországra történő importálásában látta fejlődésének fő biztosítékát. Lásd erről bővebben: LENTNER, 2016

kerüljön. Az állami vállalatokat az ágazati minisztériumok felügyelték. A pénzfolyamatokat a pénzügyminisztérium „adminisztrálta”, de a tervezés elsőbbsége következtében a pénz szerepe passzív volt. A tervgazdaság alkalmazott árakat, de az árrendszernek nem volt elsődleges feladata a relatív szűkösség jelzése. A gyárak nem azért termeltek, mert az árunak jó volt az ára, az árakról ugyanis lényegében a hatóság döntött (mint minden más fontos kérdéstről). A lakosság termékekkel és szolgáltatásokkal való ellátása sem az árakon múlt, mivel az árak alapvetően elszámolási célt szolgáltak. Volt pénz, voltak árak a tervgazdasági rendszerben is, ám a pénz a tervgazdasági folyamatok kísérőjelensége, az elszámolás nyilvántartási módja volt. Az árak pedig a tervapparátus által ellenőrzött, diktált módon érvényesültek, ahol az árak és az érték – a tervgazdaság diktátuma által – jelentősen eltért egymástól, így a pénzben kifejezett árak nem valós viszonyokat tükröztek.

A klasszikus tervgazdaságban egyszintű bankrendszer működött. A központi bank hatóságként és egyben állami hitelintézetként végezte a pénzügyi műveleteket. Nem volt meg tehát a bankrendszerben a két szint, mint a piacgazdaságban, ahol a központi bank felügyelete mellett kifejlett üzleti banki szektor koordinálja a pénzügyi funkciókat. A tervgazdaságban működő gazdálkodó szervezetek jogi formája lehetett vállalat és szövetkezet,¹¹ de a piacgazdaságban ismert tulajdonosi önállóság és kizárólagos profitérdekeltség nem létezett, e gazdálkodó szervezetek bürokratikus hierarchiában működtek. A tervezőközpont azonban sohasem tudhatta olyan pontosan, mint a vállalati vezetés, hogy mekkorák a szervezet tényleges termelési képességei és valós erőforrásigényei. Így a szocialista államnak költséges és sosem tökéletes ellenőrző és ösztönző mechanizmusokat kellett működtetnie. Megfigyelhető, hogy az Osztrák–Magyar Monarchia idejében kialakult – és már akkor is meglehetősen bürokratikus – állami ellenőrző gyakorlatot a szocialista rendszer nemcsak átvette, hanem még inkább kiterjesztette. Szaporodtak az aprólékos pénzügyi és statisztikai előírások, bizonylatolások, jelentések, amelyekről a tervgazdasági gyakorlat hivatalközpontú lett. Az állami vagyongazdálkodás és az ágazatok teljes körét lefedő felelős gazdálkodás, számviteli feyelem ugyanakkor magasabb szintet ért el, mint a piacgazdasági átmenet kezdeti szakaszában.¹²

A magyar tervgazdaságban sem érvényesült kellőképpen a piacgazdaság szokásos nyereségességi kényszere, a vevők igényeihez való alkalmazkodás követelménye. A gazdaság a központi tervezés ellenére – sőt inkább annak hatására is – egyszerre mutatta a hiány és a pazarlás jegyeit, de egészében véve hiánygazdaság volt. A vételi pozícióban levő gazdasági szereplő (legyen az magánszemély vagy vállalat) jellemző módon sorban állt a javakért és erőforrásokért. A hiányhelyzetek pedig életre hívták a korrupciót és a tervalku intézményesülését, s ennek következtében a hatékony vállalati és munkavállalói anyagi érdekeltség, általa pedig a tervgazdaságra épülő nemzetgazdaság egésze meggyengült.¹³

¹¹ A vállalatok az iparban, a szövetkezetek pedig a mezőgazdaságban, a lakossági szolgáltatások területén domináltak. A vállalatok jobbra állami tulajdonban, míg a szövetkezetek ún. szövetkezeti tulajdonban álltak.

¹² Bővebben lásd: LENTNER–SEMION, 2009.

¹³ A tervgazdasági rendszer irányítóinak végső soron érdeke is a szűkösség fenntartása, hiszen árubőség vagy átlátható elosztási viszonyok esetén irányítói-hatalmi státusuk okafogyottá válhatna, de minimum meggyengülhetne. A torz tervgazdasági rendszer következménye így az igazgatási gyakorlat bürokratikus jellegének, túlszabályozottságának „túlburjánzása”, a rendszer gyenge hatékonyságú és szilárd gazdasági-etikai alap nélkülivé válása.

A szocialista tervgazdaság a nyugati világ pénzügyi és piaci rendjén kívül épült fel, sőt ahhoz riválisként viszonyult. Az elzárkózás azonban nem lehetett teljes, a hidegháború éveit követően fokozatosan mérséklődött is. A tervgazdaságok világgazdasági kötődése mégis mindvégig hiányos volt, bár a politikai enyhülés időszakában újra megindult a Nyugattal való gazdasági kapcsolatfelvétel erősítése. Hamar kiderült azonban, hogy a központi tervezést alkalmazó országok állami tulajdonú üzemek a legtöbb termékkörben nem tudták felvenni a hatékonysági és minőségi versenyt a külföldön működő vállalatokkal. A kommunista vezetésű országokban a világgazdaságtól való elzárkózás és a védekezés volt a stratégia, amely zsákutcának bizonyult. A „leggyengébb láncszemknél” viszont a rendszerrel szembeni elégedetlenség és nyílt ellenállás már nem tette lehetővé a hagyományos modell követését. Hazánkban és Lengyelországban 1956 után, Jugoszláviában megint más történelmi okok miatt az 1950-es évek elejétől a kommunista hatalom kénytelen volt gazdasági reformokkal kísérletezni, és némi teret adni azok érvényesülésének. A reformkurzusnak része volt a Nyugattal való aktívabb gazdasági kapcsolattartás is. Így az 1960-as évek végére gazdasági vonatkozásban két alcsoport jött létre: a hagyományos (ortodox) tervgazdaságoké – mint amilyen Csehszlovákia (a reformtörekvések 1968-as bukását követően), a Német Demokratikus Köztársaság, Románia, illetve Bulgária –, valamint a reformorientált tervgazdaságoké (Jugoszlávia, Magyarország, Lengyelország). Azonban sem a hagyományos tervgazdaságokon belüli technikai változtatások, sem a piaci elemeket alkalmazó „új mechanizmusok” nem tudták megállítani a szocialista modell fokozatos kimerülését, amely megmutatkozott a gazdaság növekedési ütemének visszaesésében, a beruházási ráta és az életszínvonal rohamos csökkenésében.

Az 1973-as olajválság után a piacgazdaságok – megrázkódtatások árán – termelési szerkezetük megújításával, gazdaságpolitikai irányváltással válaszoltak az új kihívásokra. A szocialista gazdaságok azonban késleltették a változásokat, vagy továbbra is a korábbi avított megoldásokat erőltették.¹⁴ Magyarországon a gazdasági rendszer 1968-as módosítása bevezetett bizonyos piacgazdasági fogalmakat és formákat, de a rendszer egésze nem engedte meg a piaci logika érvényesülését. A gazdaságot a reformok ellenére is az állami tulajdon túlsúlya jellemezte. A termelés és elosztás zömét állami vállalatok bonyolították le. A rendszer korlátaiból fakadó gyenge hatékonyság és erőtlen innovációs képesség következményeit ráadásul felnagyították az olyan súlyos gazdaságpolitikai jelenségek, mint a nagy fokú külső eladósodás kialakulása az 1970-es évek végétől (az életszínvonal fenntartása és a gyorsabb gazdasági növekedés reményében). A rendszer az 1980-as évek végére hazánkban végleg kimerítette fejlődési lehetőségeit, és mély gazdasági-szerkezeti, politikai, erkölcsi válságba került, amelyhez 1989 és 1990 fordulóján a pénzügyi összeomlás veszélye is társult. Magyarország számára ekkortól teremtődött meg az esély, hogy visszatérhet az európai gazdasági fejlődés fő vonalához, vagyis amikor végbement a politikai és gazdasági rend átalakulása, a rendszerváltozás. E folyamat egyebek mellett a gazdasági alkotmányosság helyreállításában, az állam közhatalmi és tulajdonosi szerepének átalakulásában, az állam illetékességének mérséklésében, a pénz gazdaságszervező szerepének

¹⁴ Ennek egyik eszköze volt a *bukaresti árelv* alkalmazása. Ennek lényege, hogy a Szovjetunió vállalta, hogy a közép-európai országok számára nélkülözhetetlen kőolajat nem a világpiaci áron, hanem az elmúlt öt év piaci átlagárán (tehát alacsonyabban) szállítja le. A közép-európai vállalatok így kevésbé kényszerültek rá a termelésük korszerűsítésére, hatékonyságának növelésére. Lényegében „elkényelmesedtek”, s ez később – a Szovjetunió kimerülésével – totális gazdasági összeomlást hozott Közép-Európában is.

visszanyerésében nyilvánult meg. A korszak változásainak legfontosabb elemét pénzügyi szempontból az 1987–1988-as adóreformok jelentették. A politikai-jogi rendszerváltás előtt hatályba léptek Magyarországon a piacgazdaság megteremtését szolgáló új adótörvények a személyi jövedelemadóról, a társasági adóról, és Kelet-Közép-Európában először bevezették az általános forgalmi adót.

Ezt követően az 1990-es évtized első éveiben hatalmas jogalkotási munkával újraalkották vagy alapvetően átformálták a pénzügyi élet jogi intézményeit. 1987-ben kétszintűvé vált a bankrendszer. Az Országgyűlés megalkotta – monetáris politikai funkcióit tekintve – a kormányzattól független nemzeti bank, a jegybank intézményét. Meghozta a pénzintézetekről és a pénzügyi tevékenységről szóló 1991. évi LXIX. törvényt, a gazdasági társaságok alapításáról, a külföldiek magyarországi befektetéseinek védelmét szavatoló jogszabályt, a számvitelről szóló 1991. évi XVIII. törvényt, a csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról szóló 1991. évi IL. törvényt. Megalkották, majd folyamatosan továbbfejlesztették az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvényt. Számos új jogszabály szolgálta a tulajdonviszonyok történelmileg gyors átalakításának (a privatizációnak, a magántulajdon domináns arányát helyreállító döntéseknek) a gazdaságilag és politikailag igen kényes feladatát.¹⁵ Amint a pénz visszanyerte aktív gazdasági szerepét, azonnal felmerült annak szükségessége, hogy kialakuljon (újraalakuljon) a pénz- és tőkepiac szabályozási kerete. A pénzügyi közvetítés modern rendszerének megalkotásához fontosak voltak a váltók, részvények, kötvények, tőzsdei árak, értékpapírosított követelések kereskedését szolgáló törvények, majd megszülettek a pénzügyi szolgáltatókra és ezek kontrolljára vonatkozó jogszabályok. E hatalmas jogalkotási és intézményfejlesztő munka immár olyan nemzetközi környezetben zajlott, amelynek intézményi rendjéhez érdemes volt hozzáigazítani saját nemzeti gyakorlatunkat. A rendszerváltoztatás jogalkotási programjában már a kezdetektől alapvető szempont volt minden új jogintézménynél, hogy az harmonizáljon az európai integrációs megállapodásokkal, mivel a demokratikus Magyarország korán elkötelezte magát az Európai Unióhoz való csatlakozás mellett.

Időközben a fejlett nyugati világban a magyar rendszerváltók elképzeléseitől sokban eltérő pénzügyimenedzsment-kultúra fejlődött ki.¹⁶ Nemzeti érdek volt, hogy a magyar pénzügyi intézmények újraalkotásakor olyan mintát kövessünk, amely nem csupán hatékonyabb és fejlettebb az előzőnél, hanem meg is könnyíti gazdaságunk nemzetközi versenyképességének javítását. Az európai uniós csatlakozás menetében – azt követően pedig a felgyülemlett gondokra adott válaszként – újabb nagy jelentőségű törvények születtek, például a közbeszerzés, az állami vagyonnal való gazdálkodás, a takarékos állami gazdálkodás témakörében. Azonban hazánk – az új tagállamok közül egyedülként – nem volt képes gazdasági fejlettségben (az egy főre jutó GDP nem tökéletes, de általánosan elfogadott mutatóján mérve) közelebb kerülni az Európai Unió tagországainak átlagához a 2004 utáni időszakban sem, majd a kétezres évek első évtizedének végére a többi új tagország átlagánál

¹⁵ A privatizáció rendszertanáról bővebben lásd: SÁRKÖZY, 2015; árnyszámairól lásd: LENTNER, 2016

¹⁶ Az első szabadon választott parlament többségét adó politikai erők szociális piacgazdaságban gondolkodtak. Ám az 1970-es évektől az angolszász térségben kifejlődő neoliberais gazdasági modell az 1980-as évek végére már „jócskán” felszámolta Konrad Adenauer, Ludwig Erhard, De Gaulle szociális, etatista ihletésű európai piacgazdaságait, és a folyamat azóta is tart. Így a magyar rendszerváltás a tervgazdaságból nem az óhajtott szociális piacgazdaságba érkezett, hanem a nyers, neoliberais piaci modellre eszmélt. Bővebben lásd: LENTNER, 2015b

is mélyebb recesszióba esett. A relatív lemaradás sokféle oka között kiemelendő a 2002 után gyorsan növekedő államadósság, a gyenge foglalkoztatottság, a nemzetközi vállalatok adóerő-képesség alatti adóztatása (és így a lehetségesnél szűkebb nemzetgazdasági szintű adóalap), a hazai tulajdonú cégek gyenge versenyképessége, valamint egy sor olyan gazdasági tényező, amelyen szükséges volt változtatni.

A rendszerváltás utáni magyar gazdaságstratégia túlzottan támaszkodott a behozott külső működő tőkére, és nem fejlesztette megfelelően a hazai tulajdonú piaci szereplők tevékenységét. A letelepedett külföldi vállalatok jelentős adókedvezményeket kaptak, amelyek lyukat ütöttek a költségvetési gazdálkodáson. Az állam gazdaság szabályozó és ellenőrző szerepe háttérbe szorult. A magyar gazdaságpolitika – negyed évszázad távlatából vizsgálva – az 1980-as évek végétől – kisebb megszakításokkal¹⁷ – egészen 2010-ig egy neoliberais modellkövető rendszer lett, amelyben az alkalmazott gazdaság szabályozási és igazgatási metodikák nem illeszkedtek az ország történelmi múltjához, reális igényeihez, adottságaihoz. A követett neoliberális gazdaság- és közigazgatás-szervezési modell 2008-ra csődbe ment.¹⁸ Az ország működésének teljes ellehetetlenülését csak egy 25 milliárd dolláros IMF-, WB- és ECB-hittel sikerült elkerülni.

A 2010 nyarától nagy számban megalkotott új törvények, az intézményi változások és a gazdaságfejlesztési, közigazgatás-fejlesztési kezdeményezések a pénzügyi és költségvetési igazgatás területén is azt célozták, hogy a magyar gazdaság visszanyerje fejlődési képességét. 2010-től Magyarország a piacgazdaságok körében modellalkotóvá vált. Az állami tulajdon arányának növelése, az állam gazdaság befolyásoló és ellenőrző szerepének fokozása, a piaci szereplők tevékenységének szabályozása áll az állam működésének homlokterében. A fiskális politikai területen a közteherviselés bevezetése, vagyis a nemzetközi cégek és bankok anyagi erejükhöz illeszkedő adóztatása, továbbá a hazai tulajdonú szereplők piaci terjeszkedésének állami segítése átrendezte a költségvetés szerkezetét. Az államadósság emelkedése 2010 után megállt, a költségvetési hiányt pedig sikerült tartósan 3 százalék alá csökkenteni. A magyar gazdaság tartós növekedési pályára állt. 2013 márciusától megtörtént a jegybanki monetáris politika szemléletváltása is. A Magyar Nemzeti Bankban bekövetkező változások a sikeres fiskális fordulatot követően jól szolgálják az ország makrogazdasági érdekeit. Az MNB az inflációellenes politikája mellé bevonta a gazdasági növekedés és a pénzügyi stabilitás elérését szolgáló eszközrendszert is. A jegybanki ellenőrzés korábbi makroprudenciális intézmény- és eszközrendszere kiegészült mikroprudenciális jogkörökkel, s ezáltal 2013-ban a jegybankba integrálták a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletét. A Magyar Állam gazdaság befolyásoló, szabályozó és ellenőrző szerepének megerősödése a pénzügyi szakigazgatás és egyidejűleg az egész magyar közigazgatás megerősödését, szerepének felértékelődését hozta magával.

¹⁷ Az 1999–2002 közötti időszak képez egy szigetet, a Széchenyi Nemzeti Fejlesztési Terv által fémjelzett gazdaságpolitika időszakát, amikor a gazdasági növekedésben az endogén tényezők szerepe és a rájuk irányuló pénzügyfejlesztési politika felértékelődött. Bővebben lásd: LENTNER, 2016

¹⁸ Bár az ellehetetlenülés jelei már 2006 őszére nyilvánvalóak voltak. Az akkori kormány ezt egy körülbelül 2500 milliárdos konvergencia pálya kiigazító csomaggal próbálta meg elkerülni, vagy legalábbis elodáznia. Lásd erről: LENTNER, 2007.

2.3. A pénzügyi politikák felértékelődése, globalizálódása és hatása Magyarországra

Az elmúlt negyed évszázadot korszakos változások jellemezték nemcsak az információtechnológia, hanem a pénzügypolitika, illetve az ennek talapzatában álló pénz- és tőkepiacok fejlődése terén is. Az informatika vívmányai mára átformálták az üzleti és állami adminisztrációt, az oktatást, a személyek közötti kommunikációt és természetesen a pénzvilágot is. A pénz- és tőkepiacokon bekövetkező innovációk elsősorban a legfejlettebb országok pénzügyi rendszerén belül terjedtek el, de a határidős műveletek, az értékpapír-alapú ügyletek, az elektronikus tőzsdei kereskedés, a hitel- és fizetési kártyák robbanásszerű elterjedése a világ egészének pénzügyi rendszerét átalakította. Így értelemszerűen át kellett alakulnia a pénzügyi igazgatás felfogásának, szervezetének, módszertanának is. A pénzügyi innovációk különösen gyors ütemben terjedtek el azokban a térségekben – így Magyarországon és a többi volt tervgazdaságban is –, amelyek korábban alulreprezentáltak voltak a világ gazdaság fő pénzügyi vonulatában. A 2007–2008-as válság kirobbanása után azonban ismét megrázkódtatások következtek be a nemzetközi pénzvilágban, amelyek érték hazánkat is.

A magyar gazdaságot a nemzetközi pénzügyi szereplők a rendszerváltozás óta a *fel-törekvő piacok* elnevezésű országcsoporthoz sorolják, azt az értékítéletet fejezve ki, hogy gyorsan átalakuló, a külföldi tőkét sikeresen befogadó országról van szó. Ugyanakkor a magyar gazdaság nemzetközi pénzügyi kapcsolódásának szerkezetén meglátszik az elmúlt évtizedek öröksége és a rendszerváltoztató folyamat számos sajátossága is. Így például az, hogy hazánk az 1970-es évek elejétől a súlyosan eladósodott országok közé került, az 1980-as évek végétől azonban jelentős működő tőke áramlott be, de a kétezres évek első évtizedének derekától újra kiéleződött az ország finanszírozhatóságának kérdése a kedvezőtlenre vált költségvetési politika, illetve a reálgazdaság és az államadósság refinanszírozásából átmenet nélkül, túl korán kivont monetáris politika miatt.¹⁹

A közvetlen működőtőke-beruházók nagy aránya miatt hazánk tőkeimportjának kisebb hányada érkezik tőzsdén keresztül. A tőkeáramlás felgyorsulásához elengedhetetlen volt a tőkemozgás állami korlátozásainak mérséklése, a nemzetközi befektetések jogi, politikai, szabályozási környezetéhez történő igazodás. Korábban országoként eltérő deviza-ellenőrzési rendszerek működtek, továbbá különféle pénzügyi és jogi korlátok érvényesültek. Az IMF²⁰ keretében, valamint a fejlett ipari országokat tömörítő OECD²¹ bizottságaiban azonban folyamatosan előrehaladtak a pénztőke mozgásának útjában álló szabályozási akadályok mérséklésére irányuló lépések. A működő- és pénztőke-beruházásnak (bankok létrehozása) a hitelnyújtással vagy kötvényműveletekkel szemben az a sajátossága, hogy a külföldi tőketulajdonos később irányító szerep betöltésére is „késztetést érez” a fogadó országban.

Jogi és szabályozási téren különösen fontosak az OECD keretein belül meghozott megállapodások, amelyekhez Magyarország is csatlakozott. Ezek egyebek között az új vállalatok külföldön történő létesítését, külföldiek általi felvásárlását szabályozzák, alapvetően azzal

¹⁹ LENTNER, 2015a

²⁰ *International Monetary Fund*, Nemzetközi Valutaalap.

²¹ *Organisation for Economic Cooperation and Development*, Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet.

a szándékkal, hogy a megállapodást aláíró államok felszámolják a nemzetközi tőkeozgás jogszabályi és intézményi korlátait. Magyarország a rendszerváltozást követően még erősebben integrálódott a nemzetközi gazdaságba, s ennek nemcsak az előnyeit, hanem a hátrányait is viseli. Jelentős külföldi működőtőke-állománnyal rendelkezünk, és az államadósság finanszírozásában is jelentős – bár 2010 és 2017 között felére csökkenő – külső kitettséggel bírunk. Lényegében e korábbi külső kitettségéből, illetve a duális (belső rezidensei által kevésbé „fűtött”) magyar gazdaságból adódott, hogy a pénzügyi válság Magyarországot súlyosan érintette. A 2007-es amerikai „subprime” válság, amely a gyenge hitelképességű ügyfeleknek felelőtlenül nyújtott jelzáloghitelezés behajthatatlanságának tömegesedéséből alakult ki, éppen azáltal tudott áttérjedni a világ más pénzügyi központjaira is, mert biztosnak gondolt jelzálog-követelésekre egy sor amerikai bank forgatható értékpapírokat bocsátott ki és forgalmazott világszerte. Másrészt a pénzpiacok globalizálódása okán a banki túlhitelezési és veszteségeltitkolási technikák is világjelenséggé váltak, és a másodlagos bankhiteladósok,²² súlyosan eladósodott államháztartások tömegesen jutottak további olcsó hitelhez a világ minden táján, amely hitelek azonban világszerte esélytelenné váltak a megtérülésre.²³

Az egyre kisebb mértékű szabályozás és a felszínes ellenőrzés globálisan lehetővé tett egy laza hitelezési gyakorlatot, amelynek következtében hitelezési veszteségek keletkeztek. Alapvetően az értékpapírosítás, az adósságfedezetű kötelezettségek voltak hivatottak elkerülni a veszteség számviteli kimutatását. A veszteségelkerülő technika alkalmazása rövid távon segített a problémák láthatatlanná tételében, ám egy idő után a problémák már nyilvánvalóak voltak, és a pénzpiacok összeomlásához vezettek.²⁴

Magyarország pénzügyi rendszere – különösen a bankszektora –, miután integrálódott a nemzetközi folyamatokba, egy idő után azok problémáit is felszínre hozta. Az 1970-es évektől a gyenge, sodródó, tervgazdasági államműködést piaci gazdaságpolitika váltotta fel, s ez az államadósság megemelkedésével járt, a 2000-es évek elejétől pedig a tovább növekvő államadósság mellett általánossá vált az önkormányzatok, különösen a háztartások eladósodása. A hitelekkel történő politikai hatalmi státus fenntartása mellett nem fordítódott kellő figyelem sem az állam, sem az önkormányzatok, sem a lakosság hitelérő-képességéhez igazodó kölcsönügyletek biztosítására, szabályozására. Az adódó helyzetből a hitelező bankok óriási nyereségre és érdekbefolyásra tettek szert, míg a másik oldalon az állam önálló gazdaságpolitikájának elvesztése, a háztartások pénzügyi ellehetetlenülése következett be. A helyreállítás elsődlegesen a lakosság és más belső rezidensek jövedelemgyarapodásával, továbbá a fiskális és monetáris mechanizmusok összehangolt működésével, illetve állami adminisztratív beavatkozásokkal (előtörlesztés, végtörlesztés, árfolyamgát, fogyasztóvédelem, forintosítás, önkormányzati adósságterhek állami átvállalása) történt.²⁵

²² Lásd: LENTNER, 2015d

²³ A magyarországi gyenge hitelképességű devizahitelek kálváriájáról lásd: LENTNER, 2015d

²⁴ Bővebben lásd: LENTNER, 2013a

²⁵ LENTNER, 2015d

2.4. Magyarország kapcsolódása a nemzetközi pénzügyi intézményekhez

A piacgazdaságra való visszatérés folyamatának fontos részét alkotta Magyarország esetében is a nemzetközi kereskedelmi, szakmai és pénzügyi szervezetekbe való belépés. Mind az állampénzügyek, mind pedig a pénzügyi igazgatás szempontjából a rendszerváltozás kezdetén alapvető fontosságú volt a Bretton Woods-i intézmények²⁶ hazánkkal kapcsolatos politikája. Ez az intézményrendszer 1944-től fejlődött ki, és bár jelentősen átalakult az évtizedek során, komoly befolyást gyakorol a pénzfolyamatokra, az országok közötti pénzügyi és gazdaságpolitikai együttműködésre, valamint pénzügyi statisztikai és elemzési gyakorlatra.

2.4.1. IMF

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

Az IMF olyan kormányközi együttműködés céljával alapított pénzügyi intézmény, amelynek alapokmánya határozza meg a tevékenységét és a politikáját is. Célkitűzései a következők:

- nemzetközi monetáris együttműködés elősegítése,
- konzultációs fórumok lehetőségének kialakítása,
- nemzetközi kereskedelem bővítése és kiegyensúlyozott növelése,
- árfolyam-stabilitás megteremtése,
- versenyszerű leértékelések elkerülése,
- a tagországok részére sokoldalú fizetési rendszer megteremtése a folyó műveletekre és a devizakorlátozások megszüntetése,
- segélynyújtás a fizetési mérleg egyensúlyhiányának rendezésére, pénzügyi erőforrások biztosításával.

Az IMF tehát a nemzetközi monetáris rendszer egészének nehézségeit próbálja megoldani. Az IMF tagjaivá csak azok válhatnak, akik az alábbi feltételeknek megfelelnek: tagok csak országok lehetnek, a tagfelvételt a kormányok kérhetik, amelyek vállalják az alapszabályban

²⁶ Az IMF és a Világbank-csoport.

meghatározott kötelezettségek teljesítését, önálló külgazdasági tevékenységet folytatnak oly módon, hogy ennek feltételrendszerét is önállóan alakítják.

Az IMF élén a Kormányzótanács áll (tagországok által kinevezett kormányzók és kormányzóhelyettesek), amely évenként egy alkalommal a közgyűlésen dönt a felmerülő kérdésekben. A Kormányzótanács választja az Alap vezetőjét, a vezérigazgatót, 5 évenként. A vezérigazgató egyben az ügyvezető igazgatóság elnöke is. Az ügyvezető igazgatóság az Alap rendszeres tevékenységet végző szervezeti egysége, amelynek élén a vezérigazgató áll. Az ügyvezető igazgatóság 22 tagú. Az IMF szervezetének jellemzően fontos részét jelentik az *ad hoc* és az állandó bizottságok.

Magyarország az IMF 1945-ös megalakítását követően a Szovjetunió nyomása és a kommunista párt elutasítása miatt nem léphetett be a szervezetbe. Csak az 1970-es évek külső eladósodásának kényszere alatt, a politikai viszonyok lassú módosulása következtében kerülhetett sor a belépésre. 1982-es csatlakozásától másfél évtized alatt mintegy 2,2 milliárd SDR-hitel – az IMF által létrehozott speciális valutát – vett igénybe a magyar kormány, különféle részletekben és formákban (készenléti megállapodás, kompenzációs megállapodás, kiterjesztett megállapodás). 1990 körül kritikus fontosságú lett az IMF-forrás, hiszen a rendszerváltozás súlyosan eladósodott állapotban érte az országot, az MNB nemzetközi tartalékai pedig lényegében kimerültek. Később a privatizációs bevételek és egyéb tőkepiaci források megjelenésével az IMF közvetlen finanszírozó szerepe mérséklődött. A 2008-ra kieleződő finanszírozási válságban – amint láttuk korábban – ismét az IMF-hez (továbbá a Világbankhoz, az Európai Központi Bankhoz) volt kénytelen fordulni az ország pénzügyi vezetése készenléti hitel felvétele ügyében. Az IMF – mint térségünk számos országában is tapasztalható – a válság akut szakasza után is aktív partner marad. Magyarország az ezredfordulón, majd a 2002–2010 közötti eladósodási periódust követően, 2013-ban jelentősen leszűkítette a kapcsolatait az IMF-fel. A hiteleit Magyarország visszafizette, gazdaságpolitikai tanácsait nem kéri.

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

2.4.2. Világbank

A Világbank fejlesztési intézményként funkcionáló multilaterális pénzügyi intézmény. Míg a Valutaalap a makroszintű egyensúly megőrzésén, illetve kialakításán dolgozik, addig a Világbank a gazdasági növekedés beindítását tűzte ki célul. A Világbank mint szervezet

nem egyetlen intézményt jelent, mivel az eltelt időszakban sok új feladat jelent meg, így a feladatok megoldására új intézményeket alakítottak ki.

A Világbank-csoport tagjai a következők:

- *Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank (IBRD)*: Világbank, fennállását 1946-tól számítjuk;
- *Nemzetközi Pénzügyi Társaság (IFC)*: 1956-ban kezdte meg működését;
- *Nemzetközi Fejlesztési Társaság (IDA)*: 1960-tól segíti a leggyengébbeket;
- *Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja (ICSID)*: 1966-ban alakult;
- *Nemzetközi Beruházás-biztosítási Ügynökség (MIGA)*: 1988 óta tevékenykedik.

Világbank (IBRD): az ENSZ szakosított intézménye, 1946-ban kezdte meg működését. Célja az újjáépítés elősegítése, a magántőke-befektetések előmozdítása, a nemzetközi kereskedelem fejlesztése, a különféle kölcsönök összehangolása és a külföldi beruházások hatásainak figyelemmel kísérése.

A Világbank tevékenységének finanszírozásához a következő forráslehetőségek biztosítják a szükséges összegeket: a tagországok befizetett hozzájárulásai és az alaptőke-emelések. A rendszeres tőkepiaci kölcsönfelvételek két csoportot alkotnak: az egyik a szokásos tőkepiaci feltételek mellett a kötvények kibocsátása és elhelyezése a kereskedelmi és a befektetési bankoknál, a másik pedig a fix kamatozású értékpapírok kibocsátása és értékesítése kormányok, központi bankok és más hivatalos pénzügyi intézmények részére, hiteltörlesztések, kintlévőségek átruházása, üzleti tevékenység során elért nyereség.

A Világbank tagja lehet az IMF valamennyi tagja, ha elfogadja a Világbank alapszabályában foglaltakat, és lejegyzí az előírt részvényeket. Magyarország 1982-ben vált a Világbank tagjává. A Világbank és Magyarország között 1983-ban jött létre az első kölcsönszerződés. Azóta több mint 40 kölcsönmegállapodás realizálódott, mintegy 3,6 milliárd dollár értékben, és e pénz nagyobb részét le is hívták a magyarországi hitelfelvevők. Ezek közül különösen a magyar pénzügyi szektor szerkezetének javításához, a nyugdíjreform elősegítéséhez és a felsőoktatás fejlesztéséhez folyósított kölcsönök a legjelentősebbek.

A pénzügyi folyamatok mai nagy fokú, világméretű nyitottsága idején a nemzeti szabályok esetleges eltéréseinek a költségeket és üzleti kockázatokat növelő hatása eredményeként mára a Föld csaknem valamennyi országa az IMF tagja lett, növekszik a WTO²⁷ tagsága is, s a fejlett országok jegybankjai hosszú évtizedek óta tagok a bázeli székhelyű BIS-ben.²⁸ E szervezetek ajánlásokat, sőt kötelező érvényű normákat dolgoznak ki tagjaik számára, érvényesülésüket az szavatolja, hogy a tagországok átveszik azokat hazai jogrendjükbe, joggyakorlatukba, szabályozási kultúrájukba. Így például a BIS keretében évtizedek óta működő bankfelügyeleti bizottságnak a bankok minimálisan elvárható tőkeellátottságára vonatkozó ajánlásai beépültek a magyar pénzügyi törvénybe és a mikroprudenciális felügyeleti gyakorlatba is.

A Bretton Woods-i intézményrendszer mintájára idővel további nemzetközi pénzügyi intézetek jöttek létre. Az Európai Beruházási Bank (*European Investment Bank, EIB*) létesítését a római szerződés alapozta meg. Ekkor két pénzügyi intézményről döntöttek, de a jelentősebb az EIB lett. Az EIB regionális fejlesztési bank. Célkitűzése elsősorban az EU-n

²⁷ *World Trade Organisation.*

²⁸ *Bank of International Settlements, Nemzetközi Elszámolások Bankja.*

belüli kiegyensúlyozott fejlődési lehetőségek megteremtése. Olyan fejlesztési célok megvalósításához nyújt pénzeszközöket, amelyek segítik a kevésbé fejlett területek fejlesztését, új cégek, vállalatok létrehozását, korábban működők átalakítását. Tevékenysége az állami és a magánszektorban egyaránt segíti azon beruházásokat, amelyek a kijelölt prioritásoknak megfelelnek. Az EIB finanszírozza a regionális fejlesztéseket, a tagországok különféle ágazatainak korszerűsítését, új technológiák bevezetését.

Az EIB forrásai a következők: alaptőke, tőkepiaci hitelek igénybevétele, törlesztőrészek visszafizetett összegei és a kamatok. Az EIB hitelnyújtásai igen kiterjedtek, de főként állami hitelek nyújtását vállalja a következőképpen: közvetlen hitelnyújtás meghatározott célokra, globális hitelnyújtás, garanciavállalás más pénzüintézetekkel együtt a tőkepiacon kötött szerződések esetében. A hitel folyósítására több részletben, a munka megvalósítási ütemének megfelelően kerül sor, a bank végig, a megvalósulás teljes időszaka alatt követi a beruházást.

Számunkra ma különösen lényeges az *Európai Beruházási Bank* – mint az Európai Unió fejlesztési bankja –, amely elsősorban az Európai Unión belüli kiegyensúlyozott fejlődést célzó hosszú lejáratú hitelek és garanciák nyújtását tekinti céljának. Ennek megvalósítása érdekében olyan jellegű fejlesztési terveket finanszíroz a gazdaság bármely területén, amelyek elősegítik a kevésbé fejlett régiók felzárkózását, vállalatok átalakítását/modernizálását, új vállalatok létesítését, több ország közös fejlesztési tevékenységét. Az EIB hitelnyújtása elsősorban az infrastruktúra, az energiaipar és a közlekedés területén tapasztalható.

1990-ben parafálták az EBRD (*European Bank for Reconstruction and Development*) alapokmányát. E bank 1991-ben kezdte meg működését, mint a második világháborút követő legjelentősebb nemzetközi méretű segélyezési pénzüintézet, amely tőkét és technikai segítséget ad a kelet-európai országok magángazdaságainak újjászervezéséhez. Célja, hogy segítse a magánvállalkozói projekteket: támogatja a pénzügyi, gazdasági, környezetvédelmi, tőkepiaci kezdeményezéseket és az olyan gazdaságilag fontos létesítményeket, amelyekben egynél több fogadó ország érdekelt.

A bank alaptőkéjét a kormányzótanács legalább 5 évenként felülvizsgálja, rendes tőkeforrásai közé a bank engedélyezett alaptőkéje, a kölcsönök útján szerzett tőkéje, a kölcsönök vagy garanciák visszafizetéséből kapott tőke és az érdekeltségi befektetések eladásából származó jövedelem, illetve az értékpapír-átviteli kötelezettségekből származó jövedelem tartozik. Az EBRD különleges tőkeforrásai: a bank által bármely különleges alaphoz csatolás miatt elfogadott tőke, bármely különleges alaphoz finanszírozott, kölcsönökkel és garanciákkal kapcsolatos, tőkeérdekeltségi befektetésből származó jövedelem, különleges tőkeforrások befektetéséből származó jövedelem.

A bank négy különböző típusú finanszírozást jelenít meg: hitelek, a jegyzett alaptőke fel nem töltött része, garanciavállalás és -nyújtás, más nemzetközi intézményekkel, bankokkal, hitelezőkkel közös finanszírozás. Az EBRD tevékenységi köre a magánszektor fejlesztéséhez szükséges intézményi, infrastrukturális keretek kialakításának segítése, privatizáció, a pénzügyi szektor reformja, kis- és középvállalatok megteremtése, iparvállalatok szerkezeti átalakítása, környezetvédelem, környezeti rehabilitáció, ami rendkívüli jelentőségű.

Hitelnyújtásának alapelvei között szerepel, hogy a piacgazdaságra való sikeres gazdasági átmenet kritikus pontja a magánszektor fejlesztése, ezért alapokmánya kimondja, hogy országonként a kölcsönnyújtás legalább 60 százalékának – hosszabb idő átlagában – a magánszektorba kell irányulnia. A kedvezményezett országok gazdasági helyzeté-

nek elemzése és az elemzés alapján készült tanulmány közzététele is az EBRD tevékenységéhez tartozik. Bár az EBRD értékeléseit széles körben ismerik, minősítésének nincs olyan közvetlen piaci következménye, mint az IMF országvéleményének.

2015-től Magyarország és az Európai Beruházási Bank közötti együttműködésnek új területei nyíltak, s ez új irányt szab a magyarországi bankműködésnek. Tőkeemeléssel a Magyar Állam és az EBRD 15-15 százalékos tulajdont szerezhet az ERSTE magyar leánybankjában. A konkrét megállapodással egyidejűleg nyilvánosságra hozták a bankadó csökkentésének ütemtervét. A kormány vállalta, hogy nem nő tovább az állami tulajdon a bankszektorban, nem célja már további államtulajdon-szerzés, illetve a meglévő állami érdekeltségeket 3 éven belül ismét magánkézbe adja. A magyar kabinet vállalta, hogy a jövőben nem alkot olyan jogszabályt, amelynek közvetlen negatív hatása lenne a bankszektor profitabilitására, s ez alól kivételt csak az uniós szabályozási lépések hazai gyakorlatba történő átültetése jelenthet. A megállapodás része az is, hogy a bankok nem teljesítő hitelportfóliójának leépítésében a kormány a nemzetközi gyakorlat elemeit átvéve szabályoz, intézkedéseit átlátható módon és piaci alapon teszi.

Az EBRD pedig kinyilvánította, hogy növelni fogja a hitelezését Magyarországon. Vállalta, hogy részt vesz a nem teljesítő hitelek kezelésében, a bankszektor magánpiaci alapú konszolidációjához szükséges részvény- és kötvénytranzakciókban, vagyis vevőként léphet fel a piacon az állami bankcsoomag egy részéért, valamint a vállalkozói és vállalati hitelezést támogató eszközökkel aktivizálódik.

2.5. A magyar állampénzügyek kapcsolódása az Európai Unióhoz

Az Európai Uniónak saját közös költségvetése van. Kiadásairól és az azokat fedezni hivatott bevételeiről saját belső döntéshozatali rendjében határoz, így elkülönül a tagállamok nemzeti költségvetésétől. A közös költségvetés tartalma jól tükrözi, hogy az Európai Unió milyen területeken tölt be gazdasági-társadalmi szerepet az integráció fejlődésében, míg a költségvetés elkészítése, végrehajtása, ellenőrzési rendje az Európai Unió politikai és jogi jellegzetességeit tükrözi. Az európai uniós csatlakozást követően Magyarország számára is kötelező befizetni az úgynevezett saját forrásokat – ez az Európai Unió költségvetése szempontjából jelent „saját” forrást –, és joga van részesedni a közösségi politikákhoz tartozó pénzeszközökből. A tagországok számára nincs kötelezően átveendő költségvetési rendszer, struktúra, eljárási rend; a nemzeti szuverenitás²⁹ keretében marad a belső tagországi költségvetési rend, a tervezési-elszámolási rendszer. Bizonyos költségvetési tervezési, pénzügyi lebonyolítási, ellenőrzési, beszámolási feltételeknek azonban minden tagállam köteles megfelelni ahhoz, hogy az uniós befizetési kötelezettségeket teljesíteni lehessen, és az ország hozzájusson az európai uniós forrásokhoz. Gyakorlatilag ez jelenti a költségvetések európai uniós harmonizációját.

2004 májusa előtt Magyarország és az Európai Unió közötti költségvetési kapcsolatok az *előcsatlakozási alapokra* korlátozódtak. Az előcsatlakozási alapok a kelet-európai poli-

²⁹ Legújabb kutatásaink, publikációink szerint ez korlátozottan érvényesült 2010-ig, hiszen az Európai Unió a maastrichti és koppenhágai kritériumrendszerén keresztül nyomás alá helyezte már a tagjelölt országokat is. Így Máthé Gábor professzor szavait idézve a költségvetési jog trónfosztása következett be. Bővebben a témáról lásd: LENTNER, 2013b

tikai változások során a demokrácia és a piacgazdaság kibontakozását szolgálták, valamint az Európai Unióhoz csatlakozni kívánó országok számára nyújtottak pénzügyi segítséget. A PHARE³⁰ intézményfejlesztési támogatási program mellé a csatlakozás strukturális céljait segítő ISPA³¹ és a mezőgazdasági-vidékfejlesztési céljait támogató SAPARD³² program létrehozása biztosította a fejlődést 2000-től.

Az előcsatlakozási alapok országonként való elosztásának kritériumait az egyes alapokra vonatkozó szabályozások tartalmazták, így a PHARE esetében az ország népességét, az egy főre eső GDP-t, a felvevőkapacitást vették figyelembe a pénzeszközök odaítélésénél. Az ISPA-alap szabályozása ugyancsak a népesség számából és az egy főre jutó GDP-adatokból indult ki, amikor az egyes országokra jutó összeget meghatározta. De fontos tényező volt az is, hogy az adott ország előtt milyen felzárkózási teendők álltak a csatlakozásig a közlekedés és a környezetvédelem terén. A SAPARD-alap a céljának megfelelően elsősorban a csatlakozni kívánó ország mezőgazdasági termelő népességéből, a mezőgazdasági területek méreteiből indult ki, figyelembe véve az egy főre jutó GDP-t, a különleges területi jellemzőket. Mindhárom alap gyakorlati feltételeire jellemző volt az, hogy fejlesztéseket finanszírozott, az Európai Unióval közösen készített dokumentumokban (csatlakozási partnerség, országjelentés, előzetes nemzeti fejlesztési terv) elfogadott harmonizációs problémák megoldását szolgálva. Magyarországnak a központi költségvetés terhére az Európai Unió támogatási időszakához igazodva kellett biztosítania az előcsatlakozási alapokhoz szükséges és kormányzati kötelezettségvállalással lefedett finanszírozási eszközöket.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás a költségvetési kapcsolatokban azt jelentette, hogy azonnal teljesítenünk kellett a közös költségvetéshez való hozzájárulást. A közös költségvetéshez való hozzájárulások és az európai uniós források fogadása érdekében intézményeket kellett kiépíteni (végrehajtó ügynökségek, kifizető hatóságok), és statisztikai követelményeket kellett teljesítenünk. A tagországi államháztartások helyzetének összevethetősége érdekében a már említett ESA-egyenleg (*European System of Accounts*, Nemzeti és Regionális Számlák Rendszere) szerinti számbavételt kellett kialakítani, amely folyamatot az EUROSTAT³³ irányítja. Fontos feladat volt a pénzügyi ellenőrzés Európai Unió szerinti szervezeti rendjének létrehozása is.

Az Európai Unió közös költségvetésébe történő befizetések pontos nagyságát a tagállam állapítja meg, hiszen a befizetendő összeget a tagállami hatóságok tudják nyilvántartani, számba venni. Így a tagállami hatóságok kezelik a vámok és a mezőgazdasági illetékek vonatkozó beszedett összegeit is. Ugyancsak a tagállam kalkulálja az áfa- és GNI³⁴-alapú befizetéseket, továbbá a tagállam kötelezettsége az is, hogy az Európai Unió Bizottsága által is jóváhagyott megállapított összeg a nemzeti kincstárnál (vagy más kinevezett szervezetnél – nálunk a Magyar Államkincstár tölti be ezt a funkciót) az Európai Unió számára megnyitott számlán megjelenjen. Az Európai Unió költségvetésébe történő befizetnivalókkal kapcsolatosan az a sajátos eljárás valósul meg, hogy a beszedés a tagállamban, a tagállam közigazgatási apparátusa közreműködésével, annak saját törvénykezése szerint (nemzeti

³⁰ *Pologne, Hongrie Aide a la Reconstruction économique*, Lengyelország, Magyarország segítségnyújtás a gazdasági szerkezetátalakításhoz.

³¹ *Instrument for Structural Policies for Pre-Assession*.

³² *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*.

³³ Az Európai Unió statisztikai szolgálata.

³⁴ *Gross National Income*, bruttó nemzeti jövedelem.

szabályozás alapján) történik, amelyet a tagállam a közösségi szabályozás követelményeinek megfelelően alakít ki. A nemzeti kincstárnál nyilvántartott európai uniós számlákkal kapcsolatosan az Európai Unió Bizottsága rendelkezik arról, hogy a pénzek hova, milyen célra és milyen jogcímen kerüljenek tovább. A számlák nem kamatoznak. Miután a források beszedése, kezelése országos szinten valósul meg, az Európai Unió Bizottságának jogában áll helyszíni ellenőrzésen vizsgálni (felülbírálni) a tagállami hatóságok megállapításait, így kérheti a nemzeti ellenőrzésbe való bevonását is, illetve kiegészítő ellenőrzések elvégzését.

A tagság következtében ugyanakkor a magyar gazdaság szereplői hozzájuthatnak az Európai Unió különféle pénzügyi alapjaihoz, a megfelelő feltételek teljesülése esetén. Hazánk szempontjából az Európai Unió számos alapja közül különösen fontos a környezetvédelmi és infrastrukturális beruházások támogatója, a *Kohéziós Alap*, az Új Széchenyi Tervbe befogadott pályázatok és a közösségi kezdeményezések potenciális támogatójaként pedig a *Strukturális Alapok*. A Kohéziós Alapból azok a tagállamok részesülhetnek, amelyekben a GDP 1 főre eső mértéke nem éri el a közösségi átlag 90 százalékát. Ez a feltétel az új tagországok mindegyikére igaz. Egy-egy projekt támogatásának mértéke a kiadások 80–85 százaléka. Az Európai Unió éves költségvetésének mintegy egyharmada a Strukturális Alapokba kerül, ezek az uniós regionális politika megvalósításának eszközei, amelyek fő célja, hogy az európai régiók közötti gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségek mérséklődjenek. A Strukturális Alapok kategóriájában induláskor négy alap szerepelt:

- *Európai Regionális Fejlesztési Alap*, amely főként a versenyképességet növelő, munkahelyteremtő beruházásokat, a kutatás-fejlesztést, az információs társadalom terjedését, valamint a határokon átnyúló együttműködéseket támogatja.
- *Európai Szociális Alap*, amely a foglalkoztatás és a képzés területére irányul.
- *Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap*,³⁵ amely a mezőgazdasági és vidékfejlesztéssel kapcsolatos támogatások mellett a turizmusfejlesztésre koncentrálnak.
- *Európai Halászati Alap*,³⁶ amely a halászatból élő területeken kíván segíteni.

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

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

³⁵ 2007. január 1-jével kikerült a Strukturális Alapokból.

³⁶ 2007. január 1-jével kikerült a Strukturális Alapokból.

2.6. Uniós tagságunk hatása a költségvetés szerkezetére és egyenlegére

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

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

A csatlakozás után a vámunió miatt a harmadik országokból származó vámok beszedéséből eredő összeg nem jelenik meg a tagállami költségvetésben, a központi költségvetés bevétele ennyivel kisebb. Ugyanakkor maga a vámbeszedés tagállami feladat, az országos hatóságok kötelezettsége az ezzel kapcsolatos nyilvántartás, a számbavétel és a jelentési kötelezettség is. E feladat ellátása érdekében a vámbevétel 25 százalékát visszatarthatja a tagállam a behajtás költségeként, ez az összeg a tagállami költségvetés egyéb bevételeit növeli. Tulajdonképpen ezzel az intézkedéssel ösztönzi az unió a tagállamot arra, hogy beszedjen egy olyan pénzösszeget, amely nem a saját nemzeti költségvetésének bevételeit szolgálja.

Nyilvánvaló, hogy igazgatásunk korszerűsödése szoros összefüggésben áll az európai integráció alakulásával. E szoros kapocs egyértelműen kimutatható az Európai Unió tagállamainak pénzügyi és költségvetési igazgatásában. Mindezzel kapcsolatban, a teljesség igénye nélkül, leginkább a következő tényezők érdemesek említésre. Hazánk Európai Unióhoz való csatlakozásával a *szubszidiaritás elve* új dimenziót kapott. Vagyis az egyes hatalmi szintek közötti munkamegosztás keretében a különböző kérdéseket lehetőség szerint a keletkezési szinten kell megoldani. A római szerződés a következőket mondja ki alapvető elvi jelentőséggel:

„Mindazonon a területeken, amelyek nem képeznek kizárólagos közösségi kompetenciát, az Európai Közösség a szubszidiaritás elvével összhangban akkor tesz intézkedéseket, ha a szükséges intézkedés céljai a Tagállamok részéről nem valósíthatók meg megfelelő módon, és ezáltal – akár a méretgazdaságossági tényezőket, akár a szükséges intézkedés hatásait alapul véve – a célok a Közösség részéről jobban megvalósíthatók. A Közösség intézkedései nem léphetik túl a Római Szerződésben meghatározott célok elérése által indokolt mértéket.”³⁷

Másrészt pedig az is bizonyos, hogy a szubszidiaritás elvével nem ellenkező esetekben a közösségi jogszabályok jelentős részének végrehajtása során Brüsszel a tagállami jogalkalmazó gépezetet (közigazgatási és igazságszolgáltatási szerveket) használja. A pénzügyi jogalkotás és jogalkalmazás ilyen elválása a pénzügyi és költségvetési igazgatás körében

³⁷ www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.2.2.html

számos ponton érezteti a hatását – gondoljunk csak például a tagállami vámhatóságok szerepére vagy a Brüsszel és a tagállamok közötti kétirányú költségvetési kapcsolatok jogi-igazgatási velejáróira.

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

Az Európai Unió belülről különös hangsúlyt kap a tagállami pénzügyi és költségvetési igazgatási-hatósági szervek rendszeres és folyamatos együttműködése. A Brüsszel által megkövetelt kapcsolattartás (elsősorban a forgalmi típusú adók vonatkozásában, az adóhatósági működés terén) az arra kijelölt közigazgatási szervek közreműködésével valósul meg. Ilyen működik a NAV központi szervezetében, valamint a MNB keretében. A 2007–2008-as nemzetközi pénzügyi válság óta a pénz- és tőkepiacok felügyeletét ellátó nemzeti hatóságok mind szorosabb együttműködést folytatnak. Hazánk európai uniós csatlakozása pedig különösen fontossá teszi, hogy a pénzügyek világában is Európa-szerte azonos vagy kompatibilis legyen a folyamatok ellenőrzése, szabályozása, a viták jogorvoslása. A közösségi vívmányok (*acquis communautaires*) igen részletesen kiterjednek mindazokra a témakörökre, amelyekkel az eddigiekben foglalkoztunk, teljes átvételük és alkalmazásuk korszakos változást hoz a pénzügyi/költségvetési igazgatás világában is. A nemzetközi szabályoknak a hazai jogrendbe való bekerülése olyan folyamat, amelyben a hazai tudományos kutatás, az állami intézmények közötti nemzetközi tapasztalatcsere, a vállalatok és bankok üzleti gyakorlatának egységesülése ugyanúgy szerephez jut, mint a jogi érvényű megállapodásoknak a saját jogrendünkbe való átültetése. Emellett az ország közvetlen anyagi érdeke is abba az irányba mutat, hogy a külső partnerek által kifogásolt szabályainkat – saját nemzeti érdekeink védelme mellett – mielőbb összhangba hozzuk a külvilágban szokásos normákkal.

Felhasznált irodalom

- LENTNER Csaba: A demokrácia pénzügyi csapdája. In: *Polgári Szemle*, 3. évf. 2. sz. 2007. 21–41.
- LENTNER Csaba (szerk.): *Bankmenedzsment. Bankszabályozás – pénzügyi fogyasztóvédelem*. Budapest: Nemzeti Közszerológiai és Tankönyv kiadó. 2013a.

- LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*. Budapest: Nemzeti Közszerződési és Tankönyv kiadó. 2013b.
- LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*. Budapest: NKE Szolgáltató Kft. 2015a.
- LENTNER Csaba: Szociális piacgazdaságról és gazdasági függetlenségről: Nekrológ Csengey Dénesért. In: *Hitel*, 28. évf. 2. sz. 2015b. 101–109.
- LENTNER Csaba: *Közigazgatási szakvizsga. Pénzügyi és költségvetési igazgatás*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2015c. (A tananyagot 2016-ban és 2017-ben Dr. Bathó Ferenc helyettes államtitkár hatályosította.)
- LENTNER Csaba (szerk.): *A devizahitelezés nagy kézikönyve*. Budapest: Nemzeti Közszerződési és Tankönyv kiadó. 2015d.
- LENTNER Csaba: *Rendszerváltás és pénzügypolitika. Tények és tévhitek a neoliberais piacgazdasági átmenetről és a 2010-óta alkalmazott nem konvencionális eszközökről*. Budapest: Akadémiai Kiadó. 2016.
- LENTNER Csaba – SEMJON C. Viktorija: *Számvitel és könyvvizsgálat Magyarországon*. Zsitomir: Ruta, 2009.
- PFEFFER Zsolt: *Pénzügyi jog és pénzügytan*. Budapest: Menedzser Praxis Szakkönyv és Gazdasági Tanácsadó Kft. 2016.
- SÁRKÖZY Tamás: A privatizáció modelljei Közép-Kelet Európában. In: *Gazdasági civiljog, kormányzástan, sportpolitika*. Budapest: HVG-ORAC. 2015. 99–111.
- SZILOVICS Csaba: *Az államháztartás pénzügyi jogi rendszere*. Pécs: Janus Pannonius Tudományegyetem. 1997.
- SZILOVICS Csaba: *Pénzügyi igazgatás és pénzügyi intézmények*. Budapest: Nemzeti Közszerződési Egyetem. 2014.
- SZILOVICS Csaba: Az adók rendszerezése – az adózás anyagi és eljárási jogi szabályozása. In: LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*. Budapest: Nemzeti Közszerződési és Tankönyv kiadó. 2015. 311–338.

Vákát oldal

3. A magyar közpénzügyi rendszer jogi keretei

A magyar közpénzügyi rendszer stabilitását az Alaptörvény szellemiségéből adódó tételes szabályozás és a vonatkozó európai uniós kritériumrendszer betartása szavatolja. Adódik e jogi és gazdasági vetületű túlköltekezési korlátból, hogy az államháztartás bevételeit, kiadásait, és a nemzeti vagyongazdálkodást szabálykövető és teljesítményorientált módon kell megvalósítani. Az adórendszer betarthatósága és betartathatósága az állampénzügyi rendszer stabilitása szempontjából kiemelt jelentőségű.

3.1. Az államháztartás szabályai, keretei, stabilitási követelményei

A közpénzekkel való takarékos gazdálkodás, a költségvetési egyensúly megteremtése és hosszú távú fenntartása, valamint az államadósság csökkentése olyan kiemelt gazdaságpolitikai célok, hogy az ezek megvalósítását szolgáló legalapvetőbb elveket Magyarország Alaptörvénye fogalmazza meg. A stabil állami pénzügyek a gazdasági növekedés tartós alapjainak megteremtéséhez, fenntartásához és az életszínvonal növeléséhez jó esélyt adnak.

Az Alaptörvény közpénzekkel és önkormányzatokkal foglalkozó részeinek sarkalatos pontjai a következők:

- 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 gazdálkodásnak a 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 önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény garantálja a helyi választópolgárok önkormányzathoz való jogát, az önkormányzatok államcélok megvalósításához történő hozzájárulását, egyidejűleg a települések és helyi közösségek öngondoskodásra való képességének erősítését, a helyi önkormányzathoz szükséges feltételek megteremtését. A Magyar Országgyűlés, költségvetési jogával élve, évente *költségvetési tervet* hagy jóvá, a kormány előterjesztésére, amely a Magyarország központi költségvetéséről szóló törvény nevet viseli. A költségvetési év végén a kormány összeállítja a *zárszámadási törvényjavaslatot*, amelyet az Állami Számvevőszék ellenőriz, majd az Országgyűlés megtárgyalja, zárszámadási törvényt alkot.

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. A közfeladatok megvalósításához azonban *nemcsak pénzeszközök*, hanem más *vagyonelemek is* szükségesek (épületek, építmények, járművek, gépek, berendezések, szellemi termékek, vagyoni értékű jogok, készletek). A bevételekre és kiadásokra építő költségvetési – pénzügyi szemléletű folyó – gazdálkodás és az állományszemléletű vagyongazdálkodás között szoros kapcsolat áll fenn. 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.” Az Alaptörvény

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

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

Az államháztartás folyamatos működését további jogszabályok biztosítják. Az adózás rendjéről szóló törvény (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. Ezen szabályozási mechanizmuson keresztül teljesülnek az adónemtörvények, illetve a támogatások folyósítása. Az államháztartásba befolyó bevételek és a kiáramló támogatások rendje tehát az Art. által szabályozott. Az egyes adónemekre vonatkozóan pedig az adónemtörvények (szja, áfa, tánya stb.) közölnek részletes szabályokat. Az operatív fiskális folyamatok menedzselését a *Nemzeti Adó- és Vámhivatal* végzi.

Az állami vagyon és a közpénzek feletti ellenőrzés az Alaptörvényből eredeztetve az Állami Számvevőszékről alkotott törvényben jelenik meg.¹ 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 *Államkincstár*on keresztül történik, az államadósság-kezelés pedig az *Államadósság Kezelő Központon keresztül* valósul meg.

Az Alaptörvény 41. cikke kimondja, hogy a *Magyar Nemzeti Bank* Magyarország központi bankja, amely külön sarkalatos törvényben (a jegybanktörvényben) meghatározott módon felelős a monetáris politikáért. Az Alaptörvényben és a maastrichti kritériumrendszerben megfogalmazott állampénzügyi stabilitási követelmények csak a monetáris politikával támogatott, fegyelmezett fiskális politika útján valósíthatók meg. Az MNB elsődleges célja az árstabilitás elérése és fenntartása, s elsődleges céljának veszélyeztetése nélkül, a rendelkezésére álló monetáris politikai eszközökkel támogatja a kormány gazdaságpolitikáját. Az MNB elnöke évente beszámol a jegybank tevékenységéről az Országgyűlésnek. A Magyar Nemzeti Bank sarkalatos törvény szerinti szerve a Monetáris Tanács, amely a legfőbb monetáris politikai döntéshozó szerv, az igazgatóság, amely az operatív ügyeket koordinálja, illetve a felügyelőbizottság, amely a monetáris politikán kívüli gazdálkodási folyamatokat (bér-, anyaggazdálkodás, műszaki fejlesztés) ellenőrizheti. Tevékenységéről és monetáris politikájáról évente legalább egy alkalommal beszámol az Országgyűlésnek. Az MNB elnöke féléves rendszerességgel írásban beszámol az Országgyűlés gazdasági ügyekért felelős állandó bizottságának az MNB féléves tevékenységéről az éves beszámoló tartalmának megfelelő tartalommal. Az MNB feladataival és a pénzügyi rendszer működésével kapcsolatos döntések és jogszabályok tervezeteire nézve ki kell kérni az MNB

¹ Az Állami Számvevőszék tevékenységének kiteljesedéséről a közpénzügyi szabályozás keretében lásd: DOMOKOS, 2016

véleményét. A nemzetgazdasági miniszter a költségvetés kormány általi elfogadását követően haladéktalanul tájékoztatja az MNB-t a központi költségvetésről szóló törvény tervezetéről. Az MNB jogosult a tervszel kapcsolatos véleményét közvetlenül megküldeni a miniszternek. Ezt a véleményt a Költségvetési Tanács ülésén az MNB elnöke jeleníti meg. Az így megjelenített vélemény azonban nem köti az MNB elnökét a Költségvetési Tanács tagjaként biztosított jogainak szabad gyakorlásában. A kormány ülésének az MNB feladatkörét érintő napirendi pontjához az MNB elnökét meg kell hívni.

A Magyar Nemzeti Bank a Központi Bankok Európai Rendszerének (KBER) tagja. Az MNB, valamint szerveinek tagjai a jegybanktörvényben foglalt feladataik végrehajtása és köteleseik teljesítése során függetlenek, nem kérhetnek és nem fogadhatnak el utasításokat a kormánytól, az Európai Központi Bank (EKB) kivételével az Európai Unió intézményeitől, szerveitől és hivatalaitól, a tagállamok kormányaitól vagy bármilyen más szervezettől, illetve politikai párttól. A kormány vagy bármilyen más szervezet tiszteletben tartja ezt az elvet, és nem kísérli meg az MNB, valamint szervei tagjainak befolyásolását feladataik ellátása során. Az MNB elnöke az Országgyűlésnek írásbeli és szóbeli beszámoló kötelezettséggel tartozik.

Az MNB elsődleges céljának veszélyeztetése nélkül, a rendelkezésére álló monetáris politikai eszközökkel támogatja a kormány gazdaságpolitikáját, meghatározza és megvalósítja a monetáris politikáját. 2013-tól hármass mandátumrendszere van. Az árstabilitáson túl törekszik a pénzügyi egyensúly és a gazdaságpolitika támogatására. Hagyományosan jogosult bankjegy- és érmekibocsátásra. Az MNB által kibocsátott bankjegy és érme Magyarország törvényes fizetőeszköze. A magyar gazdaság külső stabilitásának megőrzése érdekében hivatalos deviza- és aranytartalékokat képez, és kezeli azt. A devizatartalék kezelésével és az árfolyam-politika végrehajtásával kapcsolatban devizaműveleteket végez. Felvigyázza a fizetési és elszámolási, valamint az értékpapír-elszámolási rendszereket. Részt vesz a fizetési és elszámolási, valamint az értékpapír-elszámolási rendszerek kialakításában. Feladatellátásához szükséges statisztikai információkat gyűjt és hoz nyilvánosságra. Megvalósítja a hitelintézetek prudenciális felügyeletére és a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitására vonatkozó politika kialakítását és vitelét; ennek érdekében különösen fontos funkciója a pénzügyi közvetítőrendszer egészét fenyegető üzleti és gazdasági kockázatok feltárása, továbbá elősegíti a rendszerszintű kockázatok kialakulásának megelőzését, valamint a már kialakult rendszerszintű kockázatok csökkentését vagy megszüntetését. Az MNB számára feladatot csak törvény állapíthat meg. Az MNB tevékenységének összhangban kell állnia a jegybanktörvényben meghatározott feladataival és felelősségével. Egyéb tevékenységet – a jogszabályban meghatározottak szerint – csak elsődleges célja és alapvető feladatai teljesítésének veszélyeztetése nélkül folytathat.

A Magyar Nemzeti Bank a pénz-, tőke- és biztosítási piac felügyeletével kapcsolatos feladatokat is ellátja 2013. október 1-jétől, továbbá a fogyasztóvédelmi és piacfelügyeleti funkcióival is rendelkezik. A jegybankban összpontosul a makro- és mikroprudenciális felügyelet, így a pénzügyi rendszer egészének stabilitását veszélyeztető rendszerkockázati tényezők nyomon követhetők, vagyis az intézmények egyedi felügyelete, egyedi kockázatai – mint mikroprudenciális elemek – átfogóan kontrollálhatók. A jegybank tágabb információs bázishoz jut, javulnak a döntés-előkészítés feltételei, gördülékenyebbé válik a pénzügyi közvetítőrendszer felé történő hatósági fellépés, tekintve, hogy a makroprudenciális felügyeleti jogkörök és monetáris politikai eszközök is az MNB-nél találhatók.

3.2. A közpénzügyi és fiskális stabilitás további garanciális szabályai

3.2.1. Jogi garanciák

A közpénzekkel való takarékos gazdálkodás, a költségvetési egyensúly megteremtése és hosszú távú fenntartása, valamint az államadósság csökkentése olyan kiemelt gazdaságpolitikai cél, hogy a megvalósításukat szolgáló legalapvetőbb elveket Magyarország Alaptörvénye fogalmazza meg. Az Országgyűlés az ország pénzügyi stabilitása és a költségvetés fenntarthatóságának biztosítása érdekében a központi költségvetésről szóló törvény megalapozottságának független vizsgálata, valamint az államadósság csökkentésének elősegítése céljából, az Alaptörvény rendelkezéseinek végrehajtására megalkotta a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvényt (stabilitási törvény).

A stabilitási törvény az alábbi kérdésköröket szabályozza:

- az államadósság csökkentésének szerkezeti kereteit, módszertanát (az államadósság fogalma, számítása, adósságcsökkentés, az államadósság keletkezését és növekedését korlátozó szabályok a központi és helyi rendszerekben),
- az Államadósság Kezelő Központ jogállását, feladatait,
- a Költségvetési Tanács működését (tagjai, feladata, hatásköre, működésének szabályai, szerepe az államadósság mértékének vizsgálatában),
- a közteljesítés alapvető szabályait,
- a nyugdíjrendszer alapvető szabályait.

$$\begin{array}{c}
 \text{Államadósság-mutató} \\
 = \\
 \frac{\text{az államháztartás központi és helyi alrendszerének adóssága} \\
 + \text{a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek adóssága} \times 100}{\text{bruttó hazai termék (GDP)}}
 \end{array}$$

3. ábra

Az államadósság csökkentésének szabályai, fogalma

Forrás: LENTNER, 2015a

A mutató a matematika szabályai szerint akkor csökken, ha a számláló csökken, a nevező pedig nő. Optimális esetben, az adósságszabály szerint mindkét feltétel bekövetkezhet. A szabályok betartatására a Költségvetési Tanács hivatott. A stabilizációs törvényben külön szabály vonatkozik arra, ha az infláció mértéke és a GDP növekedésének mértéke meghaladja a 3 százalékot az adott évben. Erre a szabályra azért van szükség, hogy az Alaptörvényben előírt csökkenés betartható legyen.

A Költségvetési Tanács az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv, amely a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja. A Költségvetési Tanács törvényben meghatározott módon közreműködik a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében. A központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása szükséges. A Költségvetési Tanács tagjai: a Költségvetési Tanácselnöke, a Magyar Nemzeti Bank elnöke és az Állami Számvevőszék elnöke. A Költségvetési

Tanács elnökét a köztársasági elnök nevezi ki hat évre. A Költségvetési Tanács elnökének büntetlen előéletű, magyar állampolgárságú, kiemelkedő szakmai ismeretekkel, illetve tapasztalattal rendelkező közgazdász nevezhető ki. A gazdasági stabilitásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 2012. évi módosításakor (a 2012. évi CXLI. törvényben) a Költségvetési Tanács elnökére vonatkozóan további szabályokat írtak elő, például a keresőfoglalkozások szabályozása, díjazása, illetve a biztosítási jogviszonya tekintetében.

A Költségvetési Tanács (a továbbiakban: Tanács) testületként eljárva vesz részt a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében és az államadósság mértékére vonatkozó előírások betartásának ellenőrzésében. A Tanács kizárólag az Alaptörvénynek és a törvényeknek alárendelve végzi tevékenységét, tagjai önállóan alakítják ki véleményüket, álláspontjuk képviselőként függetlenek egymástól. Az Állami Számvevőszék elnökének és a Magyar Nemzeti Bank elnökének a Tanács munkájában végzett tevékenysége nem érinti e szervezetek törvényben meghatározott feladatait. A Tanács és az annak tagjaként eljáró személy által képviselt álláspont, meghozott döntés az Állami Számvevőszék elnökét és a Magyar Nemzeti Bank elnökét elnöki feladatainak ellátása során nem köti.

A *Tanács feladatai* a stabilitási törvény alapján az alábbiak:

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

A kormány a központi költségvetésről szóló törvény tervezetét – ideértve a központi költségvetésről szóló törvénynek a fejezetek főösszegét, illetve a költségvetési hiány vagy többlet mértékét érintő módosítását is – részletes számításokkal alátámasztva és a jogszabályváltozások költségvetési hatását bemutatva véleménynyilvánítás céljából köteles megküldeni a Tanácsnak, amely a tervezet kézhezvételét követő tíz napon belül a tervezetre vonatkozó véleményét megküldi a kormány részére. A Tanács a véleményében a tervezetre észrevételeket tehet, valamint – ha a tervezettel kapcsolatban annak hitelességére vagy végrehajthatóságára vonatkozóan alapvető ellenvetései vannak – a tervezettel való egyet nem értését jelezheti. A kormány a tervezetet a Tanács véleményének kézhezvételét vagy – költségvetési tanácsi vélemény hiányában – az említett határidő eredménytelen leteltét követően nyújthatja be az Országgyűlésnek. A Tanácsnak a költségvetési törvény tervezetével kapcsolatban vétőjoga van. Ez azt jelenti, hogy a Tanács egyet nem értése esetén – amennyiben ezt az említett határidőig jelezte – a kormány a tervezetet ismételt köteles megtárgyalni, és azt követően nyújtja be az Országgyűlésnek.

A Tanács megvizsgálja, hogy az egységes javaslat megfelel-e az államadósság mértékére az Alaptörvényben foglalt követelményeknek (az „államadósság-szabálynak”). A Tanács véleményéről az egységes javaslat kézhezvételét követő három napon belül írásban tájékoztatja az Országgyűlés elnökét. Ha a Tanács véleményében azt állapítja meg,

hogy az egységes javaslat elfogadása az államadósság-szabály megsértését eredményezné, abban az esetben véleményét részletesen indokolja. A kormány e vélemény alapján zárószavazás előtti módosító javaslatot nyújt be annak érdekében, hogy a költségvetési törvényjavaslat megfeleljen az államadósság-szabálynak. A módosító indítvány a költségvetési törvényjavaslat korábban már megszavazott módosító indítvánnyal érintett részének megváltoztatását, újbóli megállapítását is tartalmazhatja. Hasonló szabályok vonatkoznak a költségvetési törvénymódosítás egyes eseteire is. A központi költségvetésről szóló törvény módosítását tartalmazó olyan törvényjavaslat, amely – a megszavazott módosító indítványokra, zárószavazás előtti módosító javaslatokra is tekintettel – megváltoztatná a központi költségvetés bevételeinek és kiadásainak főösszegét, növelné a költségvetési hiány mértékét, a Tanács előzetes hozzájárulása alapján bocsátható zárószavazásra.²

3.2.2. A pénzügyi stabilitás maastrichti kritériumai

A közpénzekkel és közvagyonnal történő felelős – szabálykövető és teljesítményorientált – gazdálkodás előmozdítását egy európai uniós tagország esetében nemcsak az ország fiskális fegyelmet garantáló közpénzügyi tárgyú törvényei, átfogó államháztartási ellenőrzési rendszere³ garantálja, hanem az Európai Unió költségvetési fegyelmet megkövetelő szabályrendszere is. A maastrichti szerződés 1993. november 1-jén lépett hatályba, s tartalmazza az euró bevezetésének gazdasági feltételeit, amelyeket maastrichti konvergencia-kritériumrendszerként definiáltak:

Az inflációs ráta az egyéves referencia-időszakban nem haladhatja meg 1,5 százaléknál nagyobb mértékben a három legalacsonyabb mutatóval rendelkező tagállam inflációs rátájának átlagát, s ezt az alacsony inflációt fenntartható módon kell teljesíteni.

- Az éves költségvetési hiány nem lépheti túl a GDP 3 százalékát, a bruttó államadósság pedig a GDP 60 százalékát. Ezt meghaladó adósságráta esetén az adósságrátában folyamatos és jelentős csökkenést kell felmutatni.
- A tagállam nemzeti valutájának árfolyama a Gazdasági és Monetáris Unió harmadik szakaszába lépést megelőző két évben nem lépheti túl a második szakaszban megállapított árfolyamsávot. A gyakorlatban ez azzal is jár, hogy az adott országnak be kell lépnie az Európai Árfolyam-mechanizmusba (ERM II).
- A hosszú távú hitelek kamatlába az egyéves referencia-időszakban legfeljebb 2 százalékkal lehet több, mint a három legalacsonyabb inflációs mutatóval rendelkező tagállam államkölcseinek átlagos kamatlába.
- A konvergenciakritériumok az Európai Uniót létrehozó maastrichti szerződés 121. paragrafusában felsorolt feltételek, amelyeket az EU-tagállamoknak teljesíteniük kell az euró bevezetéséhez. A kritériumok célja, hogy az uniós országok gazdaságának – még az euró bevezetése előtt – egymás felé történő konvergálása és stabilitása létrejöjjön, amely egy későbbi monetáris unióhoz elengedhetetlen. A gyakorlatban az EU-ba belépni szándékozó országok már hamarabb találkoznak a maastrichti rendszerrel, mint ahogy az eurót bevezetni szeretnék:

² A Költségvetési Tanács működéséről részletesebben lásd: Kovács, 2016

³ A XI. és XII. fejezet foglalkozik a költségvetési ellenőrzéssel.

az előcsatlakozási folyamatban tagjelöltségük érettségét egyrészt a maastrichti kritériumoknak, másrészt a koppenhágai kritériumoknak⁴ való megfeleléssel tesztelik. Az Európai Unió egy homogén, egymással hasonló fejlettségi szinten lévő országok halmaza lett volna a tervek szerint, legalábbis az 1990-es évek elején, amikor Magyarország is bejelentette tagfelvételi kérelmét (1991-ben), majd az Országgyűlés ezt 1994-ben ratifikálta. Ettől kezdve a magyar gazdaságpolitika céliránya a maastrichti kritériumoknak való megfelelés lett. A négy európai uniós szabadságelv alkalmazása (az áruk, a szolgáltatások, a személyek és a tőke szabad mozgása) mellett a pénzügyi stabilitási kritériumok teljesítése két évtized alatt azonban nem vált valóra. A szabadságelvek alkalmazása és a maastrichti kritériumok teljesítésének alárendelt gazdaságpolitika a feltörekedni szándékozó országoknak, különösen Magyarországnak nem jelentették a fejlett nyugati országok fejlettségéhez mért leszakadási index számottevő mérséklődését, sőt Magyarország állampénzügyei a 2006–2008-as időszakra kritikussá váltak. Amennyiben egy tagállamban a hiány a megengedett küszöbértéket meghaladja, uniós szinten úgynevezett túlzotthiány-eljárás indulhat (*Excessive Deficit Procedure, EDP*) elene. Az eljárás több lépést foglal magában. Az uniós szankciókat is alkalmazhat annak érdekében, hogy az érintett tagállamot rábírja a túlzott hiány kiigazítására. Magyarország 2013-ban, a közteherviselés intézményének érvényesítése és a fiskális fegyelem megteremtése után került ki a túlzottdéficit-eljárásból. Magyarország állampénzügyei stabilak, elvileg a maastrichti kritériumrendszernek megfelelőek, ám hazánknak egyelőre nem érdeke, hogy az európai monetáris övezetbe csatlakozzon.

3.3. Államháztartási bevételek és kiadások jogszabályi alapjai

A hazai jogi, gazdasági és európai uniós szabályozási környezet céliránya az államháztartásban végbemenő közpénz- és közvagyon-gazdálkodás eredményességének, fenntarthatóságának biztosítása. Nem közömbös, hogy milyen normák vonatkoznak a közszektor pénz- és vagyonmozgással, illetve -hasznosítással járó folyamataira.

3.3.1. Államháztartási bevételek

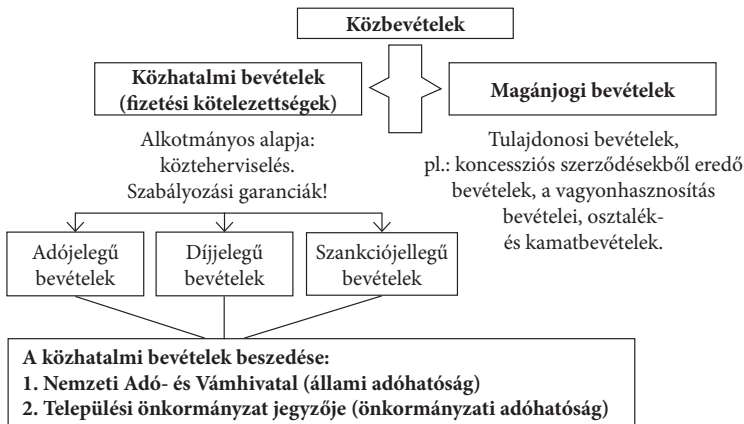
Az államháztartás valamennyi költségvetési bevétele közbevételnek minősül, függetlenül az adott pénzeszköz eredetétől (azaz, hogy mely természetes vagy jogi személy fizeti be) és jogcímétől. A közbevételeket alapvetően a közbevétel alapjául szolgáló jogviszony jellege szerint csoportosíthatjuk közhatalmi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

⁴ Ezek politikai kritériumok (stabil, demokratikus intézményrendszer, az emberi és kisebbségi jogok érvényesülése, védelme), gazdasági kritériumok (az uniós versenyt kiállni képes működő piacgazdaság létrejötte), továbbá a jelentkező államnak képesnek kell lennie a tagságból fakadó kötelezettségek teljesítésére. Ebben benne foglalják a jogi, intézményi, politikai háttér megteremtése és a monetáris unióba történő eredményes integráció előfeltételeinek vállalása.

A közbevételek egy része egyértelműen közjogi jogviszony alapján keletkezik, mivel az állam a közhatalom letéteményeseként közhatalmát gyakorolva állapít meg különböző fizetési kötelezettségeket. Erre figyelemmel a közbevételek ezen körét *közhatalmi bevételeknek* hívjuk. A közhatalmi bevételek teszik ki az összes bevétel kb. 90 százalékát, vagyis a közhatalmi bevételek az államháztartás meghatározó bevételei.

A *magánjogi bevételek* az állam tulajdonosi pozíciójából erednek, ezek alapja polgári jogi jogviszony. Az államháztartás központi alrendszerének vagy a helyi önkormányzatok költségvetésének tulajdonosi mivoltához köthető bevételeit képezik például a privatizációból származó bevételek, a koncessziós szerződésekből származó bevételek (koncessziós díjak), az állami (önkormányzati) tulajdonú tőke után befolyó bevételek (pl. kamat, bérleti díj), a költségvetési szervek tevékenységéből származó egyes bevételek. Az állam tulajdonában lévő vállalkozások, részvénytársaságok (pl. MNV Zrt. és vállalatai, MFB Zrt.), kft.-k nyereségei is az állam magánjogi bevételei közé sorolandók, és ebből adódóan a központi költségvetés bevételi sorain jelennek meg.

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



4. ábra

Az államháztartási bevételek rendszere

Forrás: LENTNER, 2015a.

A közteherviselés részletes szabályait a stabilitási törvény tartalmazza.⁵ Magyarországon minden természetes személy, jogi személy és más jogalany adó, járulék, hozzájárulás, vagyonszerzési illeték, bírság, pótlék vagy más hasonló – az állam közvetlen ellenszolgáltatása nélküli – rendszeres vagy rendkívüli fizetésére kötelezhető. Az állami közhatalom birtokában nyújtható szolgáltatásért, eljárásért fizetendő eljárási és felügyeleti illeték, igazgatási

⁵ A megújításáról részletesen lásd: PARRAGH, 2015

szolgáltatási díj, pótdíj teljesítésével járul hozzá az adóalany a közös kiadások fedezetéhez. Fizetési kötelezettséget előírni, a fizetésre kötelezettek körét, a fizetési kötelezettség mértékét, a kedvezmények, mentességek körét és mértékét megállapítani kizárólag törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben lehet, kivéve, ha az Európai Unió kötelező jogi aktusa vagy nemzetközi szerződés eltérően rendelkezik.

Az adójellegű bevételek tisztán fiskális pénzforrások, e bevételek ellenében nem áll semmilyen közvetlen ellenszolgáltatás. Az államnak (a helyi önkormányzatnak) e körben csak a bevétel beszedésével összefüggő adminisztratív költségei merülnek fel. Az adójellegű bevétellel kapcsolatos fizetési kötelezettség keletkezése nem függ az adójellegű befizetés kötelezettjétől. A kötelezettség nem a kötelezett választásától függően, illetőleg nem a kötelezett magatartásának következményeként keletkezik. Az ilyen bevételek elnevezésüktől függetlenül adójellegű bevételek. Adójellegű bevételek megjelennek a központi alrendszerben (pl. általános forgalmi adó, személyi jövedelemadó, pénzügyi szervezetek különadója, társasági adó, vagyonszerzési illeték, pénzügyi tranzakciós illeték), a társadalombiztosítási alapok bevételeiben (szociális hozzájárulási adó, járulékok), az elkülönített állami pénzalapoknál (pl. a munkaerőpiaci alapba fizetett járulékok, szakképzési hozzájárulás, innovációs járulékok), illetve a helyi önkormányzati alrendszerben is (helyi adók bevételei).

Közgazdasági megközelítésben az adókat csoportosíthatjuk közvetlen, jövedelem típusú (személyi jövedelemadó, társasági nyereségadó) és forgalom típusú (áfa, jövedéki adó) adókra. Az adójellegű bevételeket általában tovább csoportosítják aszerint, hogy a fizetési kötelezettség a termékek, szolgáltatások vásárlásához kapcsolódik (pl. általános forgalmi adó), magánszemélyek vagy vállalkozások jövedelmét terheli (pl. személyi jövedelemadó, illetve társasági adó), vagyon birtoklásához kapcsolható (pl. építményadó, telekadó, gépjárműadó), illetve a társadalombiztosítás költségeihez való hozzájárulást jelent-e. Hazánkban jelenleg az európai átlaghoz képest magasak a társadalombiztosítási alapokat finanszírozó befizetések és a termékek, szolgáltatások után fizetett adók és alacsony a jövedelmi és vagyoni típusú adók aránya.

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

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, a szabálysértési vagy a környezetvédelmi bírság) képeznek közbevételet.

A jogkövető magatartás kerülése vagy határozott mellőzése esetén az állam adóhatóságai törvényi felhatalmazást kap, hogy az adókat beszedje, a bevallást, befizetést kikényszerítse. Az államháztartási rendszer valamely alrendszerét megillető közbevételek teljesítése a pénzügyi igazgatási szervek (hatóságok) oldaláról nézve közbevételek teljesítése a pénzügyi igazgatási szervek (hatóságok) oldaláról nézve közbevételek teljesítése a pénzügyi igazgatási szervek (hatóságok) oldaláról nézve kötelezettségként jelentkezik. Ugyanez a folyamat a befizető magyar vagy külföldi polgár, gazdálkodó szervezet, illetve társadalmi szervezet oldaláról nézve fizetési kötelezettséget jelent. E fizetési kötelezettségek nagyobb részben (valamennyi adó, járulékok és hozzájárulás,

továbbá az illetékek köréből a vagyonszerzési illeték) adójellegűek, s erre való tekintettel kiemelkedően garanciális jelentősége van a fizetési kötelezettségek teljesítésével, az adók, járulékok beszedésével kapcsolatos pénzügyi igazgatási, hatósági jogalkalmazási tevékenységnek. Lényeges azt hangsúlyozni, hogy az optimális adórendszer egyidejűleg betartható és betartatható. Betartható, mert az adóalap-realizálás mértékéhez és időbeli keletkezéséhez igazodik az adó kivetése, amelyet az adóalany – jogkövető magtartás esetén – teljesíteni tud. Betartatható, mert az állam rendelkezik azokkal az eszközökkel, amelyekkel a nem jogkövető magatartást megvalósítókat is az adó befizetésére tudja sarkallni.

Az adójellegű 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 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. Adóhatóságnak számít a Nemzeti Adó- és Vámhivatal és szervei (állami adóhatóság), valamint a települési önkormányzat jegyzője (önkormányzati adóhatóság). Az adóhatóságok feladata a fizetési kötelezettségek, illetve a költségvetési pénzügyi támogatások megállapítása, nyilvántartása, az adó beszedése, végrehajtása, a költségvetési támogatás, valamint az adó-visszaigénylés és az adó-visszatérítés kiutalása, továbbá – az adóbevétel jogellenes megrövidítésének, a költségvetési támogatás jogosulatlan igénybevételének megelőzése és megakadályozása, illetve az adókötelezettség megsértésének feltárása érdekében – az adókötelezettség teljesítésének ellenőrzése. Az adóigazgatási eljárásban az adózók és az adóhatóságok jogait, illetőleg kötelezettségeit az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény állapítja meg, tehát az adózó és az adóhatóság között létrejövő pénzügyi jogviszonynak e törvény ad eljárásjogi keretet. Ugyanakkor, ha valamely eljárásjogi vonatkozásról ez a törvény nem tartalmaz rendelkezést, akkor a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) rendelkezései alkalmazandók. Az Art. előírásai azt határozzák meg, hogy a Ket. mely rendelkezéseit nem kell az adóeljárások során alkalmazni.

3.3.2. 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 szempontok 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 ter-

jeszteni. Jelenleg a közgazdasági és funkcionális tagolás használatos. Az *államháztartási kiadások* alapvetően négy funkció (funkciócsoport) valamelyikének – megnevezésüket lefedő – ellátásához kapcsolódnak. Ezek a következők: állami működési funkciók, jóléti funkciók, gazdasági funkciók, valamint az államadósság kezeléséhez kapcsolódó funkciók.

3.4. A nemzeti vagyongazdálkodás jogszabályi alapjai

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

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 figyelembevétele mellett.
- 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.

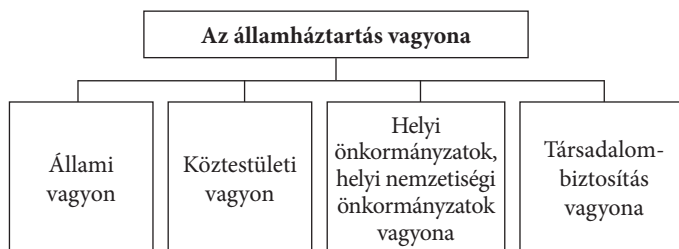
Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint. A nemzeti vagyonnól szóló 2011. évi CXCVI. törvény – a nemzeti vagyon megőrzése és védelme érdekében – alapvető szinten kívánja lezárni az intézményesített vagyonfelélés korábbi gyakorlatát, és a köz érdekében hosszú távú, általános védelmet kíván biztosítani a nemzeti vagyona vonatkozóan. Az állami vagyon felügyeletéért, az állami vagyonnal való gazdálkodás szabályozásáért a nemzeti fejlesztési miniszter felelős, feladatait a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (MNV Zrt.) közreműködésével látja el. A kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter felel a fejlesztési banki eszközökkel megvalósuló fejlesztésekért.

A nemzeti vagyonnól szóló 2011. évi CXCVI. törvény 2012. évi módosítása során (2012. évi LXXXIV. tv.) pontosították az átlátható szervezet fogalmát (a tulajdonosi szerkezete, a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvény szerint meghatározott tényleges tulajdonosa megismerhető). Pontosították

továbbá a forgalomképtelen, a korlátozottan forgalomképes nemzeti vagyon, a hasznosítás és a működtetés definícióját, illetve a helyi önkormányzat korlátozottan forgalomképes törzsvagyonába tartozó elemeket.

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 keretegyezményének és annak kiotói jegyzőkönyvének a végrehajtási keretrendszeréről szóló törvény szerinti kiotói egység;
- az állami vagy helyi önkormányzati 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.



5. ábra

A nemzeti vagyongazdálkodás katasztere

Forrás: LENTNER, 2015a

A nemzeti vagyonról szóló törvényben meghatározott elvek mentén egyes, a nemzeti vagyon körébe tartozó vagyoni körökről külön törvényi szabályozás rendelkezik. A legfontosabb ezen törvények közül az állam tulajdonában álló vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlás módjáról, valamint e vagyonnal való gazdálkodás szabályairól, az állami vagyonról szóló törvény (2007. évi CVI. tv.) és az önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás részletes szabályairól szóló önkormányzati törvény (2011. évi CLXXXIX. törvény).

A nemzeti vagyonról szóló törvény *négy vagyontípust* állít fel. A legszigorúbban védett nemzeti vagyoni kör a kizárólagos állami és önkormányzati tulajdon meghatározása, ami forgalomképtelenséget jelent, azaz – bizonyos kivételekkel – teljes elidegenítési

és terhelési tilalmat, valamint a dologi jog vagy osztott tulajdon létesítésének tilalmát. Ezen vagyonelemek körét taxatívén határozza meg a törvény és mellékletei. Az Alaptörvény bevezetett egy új fogalmat, a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon fogalmát, erre való tekintettel kellett a korábban használatos fogalmak jogi tartalmát egymáshoz képest meghatározni. 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 (önkormányzat tulajdonában álló vagyon esetében) önkormányzati rendeletben meghatározott feltételek szerint, amely általában valamilyen hatóság vagy egyéb szerv előzetes jóváhagyását jelenti. Az e kategóriába tartozó vagyonelemek nagy számára való tekintettel a kategóriát csak definíció szintjén említi meg a törvény. 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 nem tartozik az állami vagyon esetén a kincstári vagyonba, az önkormányzati vagyon esetén a törzsvagyonba.

A nemzeti vagyonról szóló törvény a vagyankategóriákkal összhangban definiálja a forgalomképtelen nemzeti vagyont, amely kizárólagos állami és önkormányzati tulajdon, és a törvényben meghatározott kivétellel nem idegeníthető el, vagyonkezelői jog, jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati jog, vezetékjog vagy ugyanezen okokból alapított szolgalmat, továbbá a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjog kivételével nem terhelhető meg, biztosítékul nem adható, azon osztott tulajdon nem létesíthető. Definiálták továbbá a kincstári vagyont is, amely kizárólagos állami tulajdonba tartozó vagyon, a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonba tartozó forgalomképtelen állami vagyon, valamint a korlátozottan forgalomképes állami vagyon.

3.5. Az adózás rendjének szabályozása

Az államháztartás javára befolyó bevételek szabályozása és a támogatások, juttatások jogi normáinak minősége, vagyis az adórendszer betarthatósága és betartathatósága az állampénzügyi rendszer stabilitása szempontjából kiemelt jelentőségű. A gördülékeny adóztatás szabályait rögzíti az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.), amely az adózás és az adóztatás során alkalmazandó eljárási szabályokat határozza meg. Az Art. háttér szabálya a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.).

3.5.1. Az adókötelezettség főbb elemei

Az adóügyi jogviszony során a vállalkozási tevékenységet folytató adózókat számtalan adózással kapcsolatos kötelezettség terheli. A magánszemélyek esetében ez a kötelezettség akkor áll fenn, ha valamilyen bevételt szereznek, illetve vagyonnal rendelkeznek. Lényeges, hogy az adókötelezettség szélesebb kategória, mint az adófizetési kötelezettség. A következőkben az adókötelezettség elemeit tekintjük át.

a) Bejelentés

Az adóköteles tevékenység folytatásának feltétele, hogy az adózó e szándékát az adóhatóság felé bejelentse. Az adatok között nemcsak az adózó azonosítására szolgáló adatok (elnevezés, székhely, telephely stb.) szerepelnek, hanem olyanok is, amelyek a későbbi ellenőrzéshez nyújtanak segítséget. Ilyen például az iratórzsés helye vagy a képviselő, könyvvizsgáló neve. A bejelentés módjában különbség van abban a tekintetben, hogy milyen gazdasági formában végzi az adózó a tevékenységét. Mára kialakult az ún. egyablakos rendszer, amelynek lényege, hogy bizonyos adózók egy helyre juttatják el a bejelentendő adatokat, és a hatóságok online kapcsolat alapján értesülnek erről összekapcsolt információs rendszerükön keresztül. Ilyen egyablakos rendszer működik a cégbírósági bejegyzésre kötelezettek, az egyéni vállalkozók, a törzskönyvi nyilvántartásra kötelezettek és az alapítványok, egyesületek esetében.

b) Nyilvántartásba vétel

A bejelentés alapján az adóhatóság valamennyi adózóról nyilvántartást vezet. A törzsadattárban szerepelteti azokat az adatokat, amelyeket az adózó a formanyomtatványokon bejelentett. Ezekbe az adatokba az adózó online kapcsolaton keresztül folyamatosan betekinhet, és amennyiben változások következtek be, úgy azokat ismételten be kell jelenteni. A nyilvántartásba vétel alapján az adóhatóság az adózó számára adószámot állapít meg, amelyet onnantól fogva minden adózással kapcsolatos esetben használnia kell. Költségvetési támogatás például csak adószám birtokában igényelhető. Magánszemély esetében adóazonosító jelet adnak ki, ez egy tízjegyű kód, amelyet a magánszemélyeknek az első adókötelezettségük keletkezésekor kell igényelniük.

c) Adómegállapítás

Az adót, illetve költségvetési támogatást

- az adózó önadózással,
- a kifizető és a munkáltató adólevonással,
- az adóbeszedésre kötelezett adóbeszedéssel,
- az adóhatóság bejelentés alapján kivetéssel-kiszabással, illetőleg utólagos adómegállapítás keretében állapítja meg.

Az adómegállapítás leggyakoribb formája az önadózás. Ennek keretében az adózó nyilvántartásai alapján maga állapítja meg adóalapját, számítja ki adóját, készíti el bevallását és fizeti meg a kiszámított adót. A központi költségvetés számára teljesítendő adók esetében az önadózás általános szabályként érvényesül, de a helyi adók tekintetében is alkalmazzák a vállalkozási tevékenységet folytató vállalkozóknál.

Magánszemély esetében a személyi jövedelemadó megállapítására négyféle lehetőség kínálkozik:

- ha a munkáltató vállalja és a magánszemély kéri, akkor munkáltatói adómegállapítás keretében;
- egyszerűsített bevallással, amelynek esetében a magánszemély az adóhatóságtól kéri az adó megállapítását;
- adónyilatkozat keretében, amely egyszerűsített szja-bevallást jelent, valamint
- szja-bevallási nyomtatványon.

Adóbevallási tervezettel összefüggő új eljárás, hogy azon adózó részére, aki a személyi jövedelemadóról szóló törvényben meghatározott feltételek alapján nem kért munkáltatói adómegállapítást, vagy az adó megállapítását a munkáltató nem vállalta, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal elkészíti és az adóévet követő év március 15. napjától az ügyfélkapu használatával egy erre a célra létrehozott elektronikus felületen elérhetővé teszi az szja-bevallás tervezetét, amelyet az adózó szükség szerint módosíthat.

d) Adóbeszedés

Az adóbeszedésre kötelezett megállapítja és a fizetésre kötelezettől beszedi a törvényen alapuló kötelezettséget, és azt eljuttatja az adóhatósághoz. A vámhatóság hatáskörébe tartozóan ilyen adóbeszedésre kötelezett a bérfőzött párlat utáni adó esetében a szeszfőzde. Másik hasonló eset a fizető vendéglátó kötelezettsége, aki a szolgáltatása ellenértékén túl megállapítja az önkormányzati adóhatóság által rendeletben meghatározott szabályok szerint a szolgáltatáshoz kapcsolódó adót is, amelyet a szolgáltatás igénybevevőjétől beszed, és ezt az összeget eljuttatja az illetékes önkormányzati adóhatóságnak.

e) Kivetés-kiszabás

Az önadózás és a kivetés között lényeges különbség, hogy az önadózásnál az adót is az adózó állapítja meg, kivetésnél azonban a „bevallás” (bejelentés az adótárgyról) alapján az adóhatóság számolja ki az összeget, és fizetési meghagyásban közli azt az adózóval. Az önadózásnál a bevallás a végrehajtható okirat, a kivetésnél ez csak a jogerős fizetési meghagyás lesz. A kiszabás gyakorlatilag kivétést jelent, ugyanakkor az illeték megállapításánál tradicionálisan ez a szóhasználat érvényesül.

f) Utólagos adómegállapítás

Az ellenőrzés során az adóhatóság megvizsgálja, hogy az adózó helyesen tett-e eleget bevallási kötelezettségének. Ha megállapítja, hogy a bevallásban szereplő összeg nem felel meg a törvényben előírtaknak, akkor utólagos adómegállapítás keretében határozattal az adózó javára vagy terhére adókülönbötet ír elő.

g) Bevallás

Az önadózás legfontosabb intézménye a bevallás. A bevallásban szerepeltetett adót az adóhatóság az adózó folyószámláján írja jóvá, és várja annak befizetését. Amennyiben ez nem érkezik meg, akkor megindítja a végrehajtási eljárást. A bevallásoknak több típusa létezik, az adókötelezettség gyakoriságától függően beszélhetünk havi, negyedéves, éves bevallásról. Minél jelentősebb az adózó adókötelezettsége, annál gyakrabban fog bevallást benyújtani.

A bevallási határidőket az Art. melléklete határozza meg. Az adóév január 1-jétől december 31-éig tart főszabály szerint, erről az időszakról kell az adózónak elszámolnia. A Magyarországon tevékenykedő külföldi vállalkozások leányvállalatainál, illetve külföldi kapcsolattal rendelkező cégeknél lehetőség van az eltérő üzleti éves bevallás benyújtására. Soron kívüli bevallás benyújtására is sor kerülhet szervezeti változás, tevékenység megszűntetése (felszámolás, végelszámolás) esetén. Ha az adózó a bevallását számszakilag elrontotta, kijavításra kerülhet sor, ha pedig az adó összegét kívánja korrigálni, jogosult önellenőrzési bevallás benyújtására. A magánszemélyek kivételével ma már szinte minden adózó esetében kötelező az elektronikus adóbevallás. A magánszemélyeknél ez csak lehetőség.

h) Az adó megfizetése

Az adót annak kell megfizetnie, akit arra jogszabály kötelez. A megfizetési határidők általában a bevallási határidőhöz kapcsolódnak. Ennek megfelelően a bevallás és a befizetés között fennálló negatív egyenleg (adótartozás) esetén indul meg a végrehajtási eljárás. Az év közben fizetendő adóelőlegre ugyanazok a szabályok vonatkoznak, mint az adóra.

A kifizető, munkáltató által levont adóelőleget annak kell megfizetnie, aki azt levonta. Az adót a pénzforgalmi számlanyitásra kötelezett adózó – az áfát nem fizető magánszemély kivételével szinte mindenki – a belföldi pénzforgalmi számlájáról történő átutalással köteles teljesíteni. A beérkezett összeget az adóhatóság az adózó által meghatározott jogcímre írja jóvá. Ha a folyószámla túlfizetést mutat, akkor az adózó a túlfizetés összegét visszakérheti, illetve egy később esedékessé váló kötetettségére beszámíthatja. Ha az adóhatóság megállapítja, hogy egyik adónemen túlfizetés, a másikon tartozás áll fenn, akkor a túlfizetés összegét a tartozásra átvezetheti.

i) Bizonylatok, könyvvezetés, nyilvántartás

Az adótörvényekben meghatározott bizonylatokat, főkönyvi könyveket, számviteli nyilvántartásokat az adózóknak úgy kell vezetniük, hogy abból az adó alapját, a kedvezményeket, az adó összegét meg lehessen állapítani. Az ezek alapján elkészített bevallás vizsgálatakor az adóhatóság az alpbizonylatokat ellenőrzi. Gazdasági esemény könyvelésére csak úgy kerülhet sor, ha arról valamilyen bizonylat rendelkezésre áll. A magánszemélyek részére a munkáltatónak, kifizetőnek a jövedelem kifizetését követően igazolást kell kiállítania, hogy a bevallását el tudja készíteni. Ugyanez vonatkozik arra is, aki valamilyen adókedvezmény igénybevitelét teszi lehetővé. A bizonylatokat az adózónak az elévülési időn belül meg kell őriznie és az adóhatóság kérésére be kell nyújtania.

3.5.2. Az adóellenőrzés

A magyar adórendszerben a költségvetési bevételek döntő része – a központi költségvetést és az önkormányzatot illetően is – önadózással folyik be. Az önadózás a bizalom elvére építve az adózónak teszi kötelességévé, hogy adóját kiszámítsa és bevallja. Annak vizsgálata, hogy az adókat és költségvetési támogatásokat az adózó a jogszabályoknak megfelelően állapította-e meg, az adóhatóságok feladata. Az önkormányzati adóhatóság esetében, illetve az illetékkiszabásnál ugyan a hatóság állapítja meg az adót, de az adómegállapítás alapjául szolgáló bejelentés az adózó kötelezettsége, ebben az esetben ennek vizsgálatára kerül sor.

Az ellenőrzés célja tehát kettős: egyrészt vizsgálja az adó megállapításának helyességét, másrészt az ellenőrzés kilátásba helyezésével és így a jogkövető magatartás közvetett kikényszerítésével visszatartó erővel bír. Az adózó ugyanis bevallásának elkészítésekor nem tudhatja, hogy a későbbiekben ellenőrzés alá kerül-e vagy sem. Az ellenőrzés során az adóhatóság az adózással kapcsolatos jogszabályok betartását vizsgálja, de ha olyan tényeket, körülményeket észlel, amelyek nem tartoznak a hatáskörébe, de jogszabálysértésre utalnak, akkor kötelessége, hogy az illetékes szervek felé jelzéssel éljen.

Az ellenőrzés egy speciális módszere a becslési eljárás. Az Art. nevesíti azokat az eseteket, amelyek során ezt alkalmazni lehet. Elsődlegesen a bizonylatok, nyilvántartások, könyvvezetés hiányosságához, a bevétel eltitkolásához kapcsolható, ugyanakkor például illetékkiszabásnál az ingatlan forgalmi értékének meghatározásakor is ezt a módszert lehet alkalmazni. Mivel a becslés „valószínűsíti” a törvényeknek megfelelő adó vagy költségvetési támogatás alapját, a legtöbb ilyen eset a bíróságon végződik.

Az adózók jogai és kötelezettségei

Az adózó az ellenőrzés során köteles együttműködni az ellenőrzést végző revizorokkal. Az együttműködési kötelezettség magában foglalja – helyszíni ellenőrzés esetén – az ellenőrzéshez szükséges körülmények biztosítását, a revizorok által kért iratok haladéktalan rendelkezésre bocsátását. Az adózó az ellenőrzés során nem köteles minden esetben személyesen megjelenni, jogában áll meghatalmazottat (ügyvéd, jogtanácsos, könyvelő stb.) felkérni, aki a képviselőként eljár. Az adózó minden esetben jogosult arra, hogy

meggyőződjön az ellenőr eljárási jogosultságáról. A revizor köteles bemutatni az eljárás lefolytatásának alapjául szolgáló, az ellenőrzésre őt feljogosító megbízólevelet és szolgálati igazolványt. Az adózó fontos jogosultságai közé tartozik az önellenőrzési jog (határidőben benyújtott bevallás helyesbítése az adóhatóság ellenőrzésének megkezdése előtt).

Mivel az ellenőrzés időpontját az adóhatóság határozza meg, az adózónak jogában áll egy alkalommal az ellenőrzés megkezdésének legfeljebb 60 nappal történő elhalasztását kérni. Erre abban az esetben kerülhet sor, ha az adózó érdekkörében olyan ok merül fel, amely miatt nem tud az adóhatóság rendelkezésére állni (pl.: betegség, elháríthatatlan külső ok, egyéb gazdasági érdek). A revizor a megvizsgált iratanyagról jegyzőkönyvet készít, amely tartalmazhat más adózóktól beszerzett bizonyítékokat is. Az adózónak jogában áll az iratokba betekinteni úgy, hogy közben a revizor biztosítja, hogy más adózó adóitkot képező adatai megismerhetetlenek legyenek. A kapcsolódó vizsgálat során feltárt adatokat, bizonyítékokat a revizornak az adózóval ismertetnie kell. Az átadott jegyzőkönyv megállapításaival szemben a kézbesítését követő 15 napon belül észrevételt lehet tenni. Az észrevétel alapján az adóhatóság további vizsgálatokat rendelhet el, illetve amennyiben azt megalapozatlannak találja, a kiadásra kerülő határozatban döntését részletesen indokolja.

Az ellenőrzés határidőhöz kötött. Ha az adóhatóság a határidőket túllépi, az adózó kifogással élhet a vizsgálatot végző adóhatóság felettes szervénél azzal az indokkal, hogy a határidő túllépése az adóhatóságnak felróható okból történt. A felettes adóhatóság – megvizsgálva az eljárás körülményeit – végzéssel dönt arról, hogy meghosszabbítja-e az ellenőrzési határidőt, vagy kötelezi az eljáró adóhatóságot az ellenőrzés lezárására.

Az adóhatóság jogai és kötelezettségei

Az eljáró revizor legfontosabb kötelessége, hogy a vizsgálat megkezdésekor igazolja eljárási jogosultságát, illetve ismertesse, hogy milyen típusú ellenőrzés lefolytatására kerül sor. A bevallás utólagos ellenőrzésénél a tájékoztatásnak – a megbízólevél alapján – arra is ki kell terjednie, hogy az ellenőrzés milyen adónemet, melyik időszakot kívánja megvizsgálni, illetve hogy az ellenőrzés várhatóan meddig fog tartani. A vizsgálat elkerülhetetlenül zavarja az adózó gazdasági tevékenységét. A revizornak arra kell törekednie, hogy ez a zavarás a lehető legkisebb mértékű legyen, tevékenységével ne okozzon kárt az adózó folyó üzletvitelében. Egy-egy szakmai kérdés eldöntésekor az adózónak is jogában áll bizonyítási eljárást kezdeményezni, a revizornak pedig mérlegelés után dönteni annak szükségességéről. Amennyiben valamilyen bizonyítékot nem kíván figyelembe venni, arról a születendő jegyzőkönyvben részletesen rendelkeznie kell, indokolva a mellőzés okát. Az adóellenőrzés során a bizonyítási kötelezettség az adóhatóságot terheli (néhány nevesített esettől, például a becslési eljárástól eltekintve, amelynél megoszlik az adóhatóság és az adózó között). A tényállás tisztázása során valamennyi, az adózó javára és terhére szolgáló körülményt fel kell tární. Bármilyen törvényes eszköz, amely a tényállást bizonyítja, felhasználható az eljárás során (szabad bizonyítási rendszer). A revizor dönti el, hogy megállapításának alátámasztására iratot, szakértői véleményt, más adózó nyilatkozatát, helyszíni szemlét, próbavásárlást vagy nyilvánosan elérhető elektronikus adatot stb. használ-e fel. Fontos alapelv, hogy nem bizonyított tény vagy körülményt az adózó terhére nem lehet értékelni (e szabály alól lazítást enged a becslési eljárás). Az adóhatóság revizora eljárása során

különösen a vállalkozási tevékenységgel összefüggő járműveket, helyiségeket, helyszínt, iratokat, tárgyakat, munkafolyamatokat vizsgálhat meg, továbbá az adózótól, képviselőtől, alkalmazottól felvilágosítást, más személytől nyilatkozatot kérhet. Továbbá próbavásárlást, próbagyártást rendelhet el, kapcsolódó vizsgálatot folytathat le az adózóval szerződéses viszonyban álló más adózónál, illetve mintavételre jogosult.

Magánszemélyek esetében – akik vállalkozási tevékenységet nem folytatnak – csak akkor lehet helyszíni ellenőrzést végezni, ha az adókötelezettség a magánszemély lakásával kapcsolatos. Ez a szabály nem alkalmazható akkor, ha be nem jelentett vállalkozási tevékenység jut az adóhatóság tudomására. Ilyenkor a revizor átvizsgálhatja a magánszemély lakását is. A revizor jogosult a magánszemély személyazonosságának igazolását kérni, ha a körülményekből arra következtet, hogy az adóköteles tevékenységet végez. A NAV hivatásos állományú tagja (pénzügyőr) az adóellenőr által fogatosított adóeljárási cselekményeknél jelen lehet.

3.5.3. Az adóellenőrzés lezárását követő időszak – a jogkövetkezmények, adóhatósági intézkedések, adózoói fellebbezések szabályai

Jogkövetkezmények

Az adókötelezettséget meghatározó jogszabályokban írt tényállások megszegése esetén az Art. jogkövetkezmények, szankciók alkalmazását rendeli el. A jogkövetkezmények a jogi norma érvényesülését hivatottak biztosítani. Az Art. az egyes kötelezettségek megszegéséhez más és más jogkövetkezményt fűz. Az egyes jogkövetkezmények általában kizárják egymást, de vannak olyan esetek, amikor ugyanahhoz az alaphoz (pl.: adókülönbözet) eltérő ideológia alapján több szankció is kapcsolódik. A bevétel eltitkolása miatt például adóbírságot kell megállapítani, a jogosulatlan pénzhasználat miatt pedig késedelmi pótlékot, ugyanazon adóhiánnyalap után.

a) Késedelmi pótlék

Az adójogban a pénz jogosulatlan használatáért az adózónak késedelmi pótlékot kell fizetnie. Ha az adóhatóság használta jogosulatlanul a pénzt, akkor késedelmi kamatról beszélünk. A késedelmi pótlék felszámítására két esetben kerül sor. Az egyik a bevállás esedékességét követően késedelmesen befizetett összeghez, a másik az ellenőrzés során megállapított adóhiányhoz kapcsolódik.

Az adózó az Art. által meghatározott időpontig köteles bevállását benyújtani. Általában ugyanaddig az időpontig köteles a bevállalt adót megfizetni. Az adóhatóság az adózó folyószámláját folyamatosan vizsgálja, és amennyiben azon tartozást talál, felszámítja és előírja a késedelmi pótlékot a folyószámlán. A pótlékot az adóhatóság az adószámla egyenlege – összes adóneme – után állapítja meg, azaz az egyik adónemben fennálló túlfizetés csökkenti a másik adónemben fennálló tartozást (nettó pótlékolás). A pótlékot az adózó önmaga is kiszámíthatja és megfizetheti.

A késedelmi pótlék mértéke a mindenkori jegybanki alapkamathoz igazodik. A felszámításkor (pótlékalap keletkezése) érvényes jegybanki alapkamat kétszeresének háromszázhatvanötöd része a napi pótlék. A késedelmi pótlék után nem lehet további pótlékot felszámítani. Az adóhatóság az adózó számlájának egyenlegéről és a felszámított késedelmi pótlékról minden év október 31-éig értesítést ad ki az adózók részére, kivéve az elektronikus bevallás benyújtására kötelezetteket, az ő esetükben ugyanis a folyószámla megtekintésére online van lehetőség.

b) Önellenőrzési pótlék

Az önadózás keretében az adózó maga állapítja meg adóalapját, adóját, nyújtja be bevallását és fizeti meg adóját. Természetes, hogy az adómegállapítás során tévedések történhetnek. Az önellenőrzés intézménye ebben nyújt segítséget. Az adózó a hiba feltárását követően önellenőrizheti az eredetileg benyújtott bevallást, és az önrevízió elvégzésével, az önellenőrzési pótlék megfizetésével olyan helyzetet teremthet, mintha eredetileg is jó lett volna a bevallása. Az önellenőrzéssel az adózó mentesül az adóbírság, a mulasztási bírság és a késedelmi pótlék felszámítása alól. Ellenőrzéssel lezárt időszakra vonatkozóan, illetve az adóhatóság ellenőrzését követően önellenőrzést már nem lehet végezni. Ha ilyen esetben tár fel az adózó új tényt, körülményt, az adóhatóságtól kell ismételt ellenőrzést kérnie.

Önellenőrzési pótlékot akkor kell fizetni, ha az adózó a költségvetés „kárára” tévedett, azaz kevesebb adót vagy több támogatást vallott be, mint amennyire a jogszabály lehetőséget adott volna. Az önellenőrzési pótlékot adónként kell megállapítani, és az önellenőrzési bevallás benyújtásával egyidejűleg kell befizetni. Önellenőrzésre csak akkor van lehetőség, ha az adózó a bevallását már benyújtotta. Ha a bevallást elmulasztották, annak pótlására az önellenőrzés intézménye nem alkalmas. A késedelmi pótlékhoz hasonlóan az önellenőrzési pótlék összege is a jegybanki alapkamathoz igazodik. Az önellenőrzési pótlék a késedelmi pótlék 50 százaléka, ha pedig ugyanazt a bevallást ismételten önellenőrzik, akkor 75 százaléka.

c) Adóbírság

Az adójog legsúlyosabb szankciója az adóbírság. Ha az adózó az adóbevallását elmulasztotta és azt meg sem fizette (adóhiány), illetve az adó vagy költségvetési támogatás igénylése jogosulatlan, akkor adóbírságot kell fizetnie. Az adóbírság mértéke az adóhiány 50 százaléka, de ha az adóhiány a bevétel eltitkolásával, bizonylatok, könyvek, nyilvántartások meghamisításával, megsemmisítésével függ össze, akkor a bírság 200 százalékgig terjedhet. A bírság kiszabása során az adóhatóságnak a tényállás során megállapított eset összes körülményét mérlegelnie kell. Az 50 százalékos felső határtól kivételes méltánylást érdemlő esetben hivatalból vagy az adózó kérelmére el lehet térni akkor, ha bizonyítható, hogy az adózó az adott helyzetben a tőle elvárható körültekintéssel járt el. A mérlegelés során figyelembe kell venni az adóhiány nagyságát, keletkezésének körülményeit, az adózó jogellenes magatartásának súlyát, gyakoriságát.

Az adóbírság megállapítása nem érinti az adóhiány utáni késedelmi pótlék felszámítását. Nem állapítható meg adóbírság magánszemély esetében, ha az adóhiány megállapítására a kifizető, munkáltató téves adóigazolása miatt került sor. Ugyancsak nem lehet adóhiányt megállapítani az adózó örököse vagy az adózó által megajándékozott terhére az adózónál keletkezett adóhiány után.

d) Mulasztási bírság

Az adókötelezettség megsértése – az adóhiány megállapításán túl – szinte minden esetben mulasztási bírság kiszabását vonja maga után. A mulasztási bírság egy speciális adójogi szankció, amelyet általában az ellenőrzést követően alkalmaznak, de előfordul, hogy annak előírására „szinte automatikusan” kerül sor. A kiszabása során általában az egyes tényálásoknál differenciált bírságkiszabás szerint járnak el, attól függően, hogy a mulasztás elkövetője magánszemély vagy más személy volt-e. A mulasztási bírság lehet tételes, de lehet százalékos is. Kiszabása során az adóhatóságnak mérlegelnie kell az eset összes körülményét, az adózó jogellenes magatartásának súlyát, gyakoriságát és az adóbírsághoz hasonlóan azt, hogy az adózó, illetve intézkedő képviselője a tőle elvárható körülményekkel járt-e el.

Mulasztási bírság kiszabására több tucat esetben sor kerülhet, ezek közül a következők a leggyakoribbak:

- bejelentési/adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása vagy hibás/hiányos/késedelmes megtétele;
- számlanyitási kötelezettség elmulasztása;
- adóköteles tevékenység adószám hiányában történő folytatása;
- bizonylatok, könyvek, nyilvántartások stb. előírásoktól eltérő vezetése;
- nyilatkozattétel elmulasztása, tanúvallomás jogosulatlan megtagadása;
- ellenőrzés akadályozása;
- számla, egyszerűsített számla, nyugtaadási kötelezettség elmulasztása;
- feltöltési kötelezettség nem teljesítése;
- pénztárgép üzemeltetésére vonatkozó szabályok megsértése;
- alaptalan adóelőleg-mérséklés;
- a munkáltató (kifizető) adólevonási vagy az adóbeszedésre kötelezett adóbeszedési kötelezettségének nem teljesítése (részben vagy egészben).

A mulasztási bírság megállapítására határozatban kerül sor – ez lehet önálló határozat, de lehet az utólagos ellenőrzés során hozott határozat is –, a határozat ellen fellebbezésnek van helye. Egyes adókötelezettségek elmulasztása esetén az adóhatóság a mulasztási bírság kiszabása mellett a határozatban a meghatározott cselekmény pótlására is kötelezheti az adózót, ennek kikényszerítésére újabb mulasztási bírság kiszabását helyezheti kilátásba. Nem teljesítés esetén a kötelezés megismételhető. Ezekben az esetekben a mulasztási bírság összege az ismételt kiszabást tartalmazó határozatban magasabb is lehet, mint az alap-határozatban. A mulasztási bírság mellett egyéb szankciók előírására is sor kerülhet. Ezek a szankciók arra hivatottak, hogy az adózó vállalkozási tevékenységét időlegesen ne tudja folytatni. Az okozott hátrány – gazdasági tevékenység szünetelése – miatt az alkalmazott intézkedéseknek erősebb visszatartó hatásuk van.

Adóhatósági intézkedések

Az ellenőrzés során az adóhatóság olyan súlyos jogsértéseket is feltárhat, amelyek nemcsak bírság kiszabását, hanem egyéb intézkedések megtételét is szükségessé teszik. Adóköteles tevékenységet csak adószám birtokában lehet folytatni. Ha az adóhatóság megállapítja, hogy az adózó adószám hiányában végzi tevékenységét, akkor a tevékenység eszközét, az árukészletet lefoglalhatja. A lefoglalást a mulasztási bírságot kiszabó határozatban rendelik el.

Az adókötelezettségre vonatkozó szabályok megsértése sok esetben a tevékenység folytatására szolgáló helyiség lezárását eredményezi. Első alkalommal a lezárás időtartama 12 nap, de ismételt mulasztás esetén 30, majd minden további esetben 60 nyitvatartási nap lesz. Ez idő alatt az adózó nem használhatja az üzlethelyiséget értékesítésre, szolgáltatásnyújtásra. Lezárásra okot adó körülmény lehet, ha az érintett be nem jelentett alkalmazottat foglalkoztat vagy foglalkoztatott, igazolatlan eredetű árut forgalmaz, számla- vagy nyugtaadási kötelezettségét 1 éven belül második alkalommal mulasztotta el, vagy ha megsértette a pénztárgép üzemeltetésével kapcsolatos szabályokat. Az ellenőrzés során az adóhatóság olyan súlyos jogsértéseket is feltárhat, amelyek nemcsak bírság kiszabását, hanem egyéb intézkedések megtételét is szükségessé teszik.

Jogorvoslati lehetőségek, adóhatósági szankciók, enyhítési lehetőségek

a) Fellebbezés

Az adóhatóságnak az ügy érdemében határozattal, az eljárás során felmerülő minden más kérdésben végzéssel kell döntenie. Végzés csak a határozat ellen benyújtott fellebbezésben támadható meg, kivéve, ha az önálló fellebbezést a törvény megengedi (pl.: eljárás felfüggesztése, iratbetekintési jog korlátozása, visszatartási jog gyakorlása stb.). A határozat rendelkező részében az adóhatóság rögzíti a megállapított adókülönbözetet, adóhiányt, a kapcsolódó jogkövetkezményeket (bírság, késedelmi pótlék), az esetlegesen kiszabandó mulasztási bírságot. A bevallás utólagos ellenőrzéséről készült határozat természetesen bonyolultabb, mint egy nyugtaadási kötelezettséget elmulasztó adózó kötelezése bírság megfizetésére. A határozat rendelkező részében fel kell hívni az adózó figyelmét a jogorvoslati lehetőségre és az ehhez kapcsolódó illetékfizetési kötelezettségre. A határozat indokolási része részletesen tartalmazza a megállapított tényállást, illetve a megsértett jogszabályokra történő hivatkozást. Bírság kiszabása esetén itt kell szerepelniük az enyhítő és súlyosbító körülményeknek. Az adózónak a határozat típusától függően 15, illetve 30 nap áll rendelkezésére a fellebbezésre. Amennyiben az adózó átlépi a fellebbezési határidőt (elkésztett fellebbezés), az adóhatóság a fellebbezést érdemi vizsgálat nélkül elutasítja. A fellebbezést a megtámadott határozatot hozó illetékes adóhatósághoz kell benyújtani. Az elsőfokú adóhatóság a fellebbezést megvizsgálva dönt a következő lépésekről. Amennyiben az adózó a fellebbezésében olyan körülményekre hivatkozik, amelyek a jegyzőkönyvből nem állapíthatók meg, az adóhatóság kiegészítő vizsgálatot rendelhet el. Ha az adózó fellebbezésében foglaltakkal az adóhatóság teljes egészében egyetért, az eredeti határozatot saját hatáskörben módosíthatja. Ellenkező esetben a beérkezett fellebbezést 15 napon belül az ügy összes

iratával fel kell terjeszteni a felettes szervhez. A felterjesztésben az elsőfokú adóhatóság ismerteti a fellebbezéssel kapcsolatos álláspontját.

A másodfokú adóhatóság a fellebbezéssel támadott határozatot teljes egészében felülvizsgálja – függetlenül attól, hogy az adózó esetlegesen annak csak egy-egy rendelkezése ellen élt jogorvoslattal. Az utólagos adómegállapítás során hozott határozat elleni fellebbezés elbírálására 60 nap áll rendelkezésre. Egyéb esetekben a határidő 30 nap. A másodfokú adóhatóság a felülvizsgálat eredményeként a határozatot helybenhagyja, megváltoztatja vagy megsemmisíti. Amennyiben a tényállás tisztázása szükségessé teszi, a megsemmisítés mellett az elsőfokú adóhatóságot új eljárásra utasítja, de lehetősége van arra is, hogy a tényállás kiegészítése iránt maga intézkedjen. A másodfokú határozat a kézbesítéssel válik jogerőssé. Ha a határozat fizetési kötelezettséget tartalmaz, akkor az adózónak a jogerőre emelkedéstől számítva 15 napja van a teljesítésre.

b) Bírósági felülvizsgálat

A jogerős másodfokú adóhatósági határozat ellen az adózó bírósághoz fordulhat, amely a megtámadott határozatot felülvizsgálja és helybenhagyja, megváltoztatja vagy hatályon kívül helyezi. Hatályon kívül helyezés mellett új eljárásra utasításnak is helye lehet. A fizetési könnyítés tárgyában hozott határozat ellen nem lehet bírósági keresetet benyújtani. A bíróság döntésével szemben meghatározott esetekben a Kúriához lehet fordulni felülvizsgálati kérelemmel.

c) Felügyeleti intézkedés

A felettes adóhatóság, illetve az adópolitikáért felelős miniszter kérelemre vagy hivatalból felügyeleti intézkedést tesz, ha az adóhatóság határozatának meghozatalára jogszabálysértő módon került sor. A felettes adóhatóság, illetve az adópolitikáért felelős miniszter a felügyeleti intézkedés iránti kérelmet vizsgálat nélkül elutasítja, ha az ügyben eljáró adóhatóság döntését a bíróság már felülvizsgálta, illetve ha a bírósági felülvizsgálatot az adózó kezdeményezte, továbbá ha a kérelem benyújtásával egyidejűleg nem fizette meg az eljárási illetéket. Ha az elbíráló hatóság nem tárt fel jogszabálysértést, akkor a felügyeleti intézkedést mellőzi, és erről az adózót levélben értesíti. A jogszabálysértő határozatot a felettes szerv megváltoztatja, megsemmisíti, és amennyiben szükséges, az eljáró adóhatóságot új eljárás lefolytatására utasítja. Felügyeleti intézkedés keretében nem hozható olyan döntés, amely az adókötelezettséget, az adó alapját, összegét az adózó terhére változtatja meg. Felügyeleti intézkedést tartalmazó határozat ellen ugyanis nem lehet bírósághoz fordulni, ezért ilyen esetben az adóhatóság megsemmisíti a határozatot, és az elsőfokú adóhatóságot új eljárásra utasítja.

d) Fizetési halasztás, részletfizetés, adómérséklés

A bevallásban bevallott, illetve az adóhatóság által határozattal megállapított adót az adózónak az esedékesség időpontjáig meg kell fizetnie. Amennyiben az adózó az adót nem tudja megfizetni, az adóhatósághoz fordulhat kérelemmel fizetési halasztás, illetve részletfizetés engedélyezéséért. Kérelmet benyújtani csak nyilvántartott tartozásra lehet, a későbbiekben előírandó összegre (pl.: késedelmi pótlék) nem. A fizetési halasztás, részletfizetés szabályai azonosak, különbség csak abban mutatkozik, hogy a fizetési halasztás kvázi egyösszegű részletfizetés egy későbbi időpontban. Fizetési könnyítést az adóhatóság csak a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén engedélyezhet. A kérelmezőnek igazolnia kell, hogy a fizetési nehézség nem róható fel számára, és csak átmeneti jellegű, így ez az adó későbbi megfizetését valószínűsíti. A feltételek hiányában a kérelmet az adóhatóság elutasítja. Nem engedélyezhető fizetési könnyítés magánszemélyek jövedelemadójának előlegére és a levont jövedelemadóra, a beszedett helyi adóra, a kifizető által a magánszemélytől levont járulékokra. Magánszemély esetében kedvező szabály, hogy számára akkor is engedélyezhető fizetési könnyítés, ha az adó azonnali vagy egyösszegű megfizetése családi, vagyoni és szociális körülményeire is tekintettel aránytalanul súlyos megterhelést jelentene. A fizetési könnyítés főszabály szerint pótlékköteles. A pótlék felszámítása az adózó kérelmére – kivételes méltánylást érdemlő esetben – mellőzhető. A fizetési könnyítésről az adóhatóság határozatban dönt, amelyben a kérelem teljesítését további feltételekhez is kötheti (pl.: folyó fizetési kötelezettségek teljesítése, jelzálog bejegyzése stb.). Ha az adózó az engedélyezett esedékes részletet nem teljesíti, a kedvezmény érvényét veszti, és a tartozás egy összegben esedékessé válik, az eredeti esedékesség napjától felszámított késedelmi pótlékkal megterhelve.

Az Art. arra is lehetőséget ad, hogy az adózó – meghatározott feltételek fennállása esetén – adótartozásának elengedését kérje. Adót csak magánszemély esetében lehet mérsékelni akkor, ha annak megfizetése az adózó és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését súlyosan veszélyezteti. Pótlék-⁶ és bírságtartozást⁷ nemcsak magánszemélynek lehet elengedni, illetve mérsékelni, hanem kivételes méltányosságból más személynek is, különösen, ha annak gazdálkodási tevékenységét az adó megfizetése ellehetetlenítené.

e) Végrehajtás

Az esedékességig meg nem fizetett adó és a jogosulatlanul igénybe vett támogatás adótartozásnak minősül. Az esedékességet önadózáskor az egyes adónemek tekintetében az Art. 2. számú melléklete határozza meg (pl.: tárgyhót követő 20-a az áfabefizetés határideje), utólagos adómegállapításnál pedig a határozat jogerőre emelkedését követő 15. napig lehet az adót pótlékmentesen megfizetni. Az adózó folyószámláján az adóhatóság nyilvántartja az adókötelezettséget (bevallási kötelezettség, határozattal történt kötelezés stb.), illetőleg a megfizetett összegeket. Amennyiben az adózó folyószámlájának egyenlege tartozást mutat, végrehajtási eljárás keretében az adóhatóság érvényesíti követelését. Az adóhatósági

⁶ Késedelmi és önellenőrzési pótlék.

⁷ Adó- és mulasztási bírság.

végrehajtás során az Art. szabályait, háttérjogszabályként pedig a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvényt kell alkalmazni.

Felhasznált irodalom

- DOMOKOS László: Az Állami Számvevőszék jogosítványainak kiteljesedés az új közpénzügyi szabályozás keretében. In: *Pénzügyi Szemle*, 61. évf. 3. sz. 2016. 320–337.
- KOVÁCS Árpád: A Költségvetési Tanács a magyar Alaptörvényben. Vázlat az intézményfejlődésről és az európai uniós gyakorlatról. In: *Pénzügyi Szemle*, 61. évf. 3. sz. 2016. 320–337.
- LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*. Budapest: Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó. 2013.
- LENTNER Csaba: *Közigazgatási szakvizsga. Általános államháztartási ismeretek*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2015a. (A tananyagot 2016-ban Dr. Bathó Ferenc helyettes államtitkár, 2017-ben Dr. Nagylaki Csilla kormányhivatal-vezető hatályosította.)
- LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*. Budapest: NKE Szolgáltató Kft. 2015b.
- LENTNER Csaba: *Kormányzati tanulmányok közgazdasági és közpénzügyi megalapozása*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2017.
- PARRAGH Bianka: Nyugodt építkezés az adózásban. In: *Polgári Szemle*, 11. évf. 1–3. sz. 2015. 60–71.

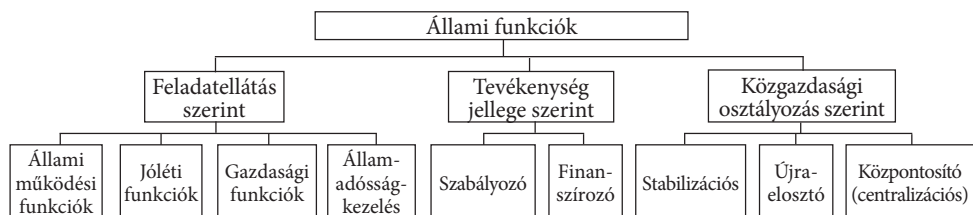
4. Az államháztartás rendszere, gazdasági szerepe és teljesítménymérése

Az államháztartás jogi, szervezeti és működési keretei az államműködés szempontjából kiemelt jelentőségűek. A teljesítménymérésére alkalmas mutatószámrendszer és a konkrét eredmények értékelése az államigazgatási munkában egyre inkább előtérbe kerül. Magyarország példája egyértelműen azt mutatja, hogy a közpénzügyi terület következetes szabályozása, a költségvetési gazdálkodás szabályalapúvá tétele, illetve a gazdaságpolitikai ágak közötti kooperáció és az elért gazdasági eredmények között erős korreláció állapítható meg, amely a teljesítménymutatókkal igazolható.

4.1. Az államháztartás keretrendszere

4.1.1. Alapfogalmak és alapösszefüggések

Az államháztartás az állampénzügyek technikai tartománya. Gazdasági, feladat- és szervezeti megközelítésében definiálható. Közgazdasági értelemben a közfeladatok ellátását finanszírozó gazdálkodási rendszer, de ezen értelmezés hiányérzetet keletkeztet, mert nem ad felvilágosítást arról, hogy mit tekintünk közfeladatnak, illetve milyen szervezetek tartoznak az államháztartási körbe. Így egy adott ország államháztartási rendszerét további kétféle megközelítési móddal tudjuk teljessé tenni. Feladatmegközelítésben az államháztartás egésze a társadalmi-gazdasági életben való állami szerepkörvállalás 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 (közfeladatok) tartalmát és követelményeit külön törvények írják elő, amelyek a jól elhatárolható szervezeti megközelítést adják. Az államháztartás alrendszerei és intézményei a közfeladatok ellátásához a költségvetésükben meghatározott módon és mértékben járulnak hozzá. Az állami funkciók feladatellátási, a tevékenység jellege szerinti és közgazdasági rendszerét a 6. ábra szemlélteti.



6. ábra

Az állami funkciók csoportosítása

A közfeladatok ellátása elsődlegesen 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 is elláthatják. A közfeladat ellátásának finanszírozása az ellátott feladattal arányos pénzügyi fedezet részben vagy egészben történő biztosításával valósul meg. Az Európai Unió államháztartási felfogása ehhez a megközelítéshez áll közel, ezért tekinti az ESA 2010 szerinti elszámolási rend a kormányzati szektor részének azokat a vállalkozásokat, nonprofit szervezeteket, amelyek többségi állami tulajdonban vannak, vagy amelyek működését többségében állami-önkormányzati támogatásból finanszírozzák. Az EU-támogatások felhasználásából kiindulva az uniós szabályozás még ennél is tovább terjeszkedik, hiszen szigorú szabályokat érvényesít minden szervezettel szemben, amely európai „közpénzeket” használ, függetlenül attól, hogy az adott szervezet alapvetően közfeladatot lát-e el.

Szervezeti megközelítésben az államháztartás azon szervezetek köre, amelyek az államháztartás részét képezik, és amelyekre az államháztartási gazdálkodás szigorú szabályait alkalmazni kell. A szervezeti definiálás alapja a jogi szabályozás. 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 szerveket (Országgyűlés, ügyészségek, bíróságok, minisztériumok, kormányhivatalok, központi hivatalok, az államigazgatás területi szervei, önkormányzatok, polgármesteri hivatalok stb.), illetőleg az e szervekhez tulajdonlás és irányítás szempontjából egyaránt kapcsolódó közintézményeket (egyetemek, általános és középiskolák, kórházak, szociális otthonok stb.), egyszóval a költségvetési rend szerint gazdálkodókat, amelyek nemzetgazdasági szerepe felértékelődött az elmúlt években.

4.1.2. Államháztartási rendszer Magyarországon

Hazánkban a rendszerváltást követően az államszocialista rendszert leépítették, a gazdaságot „államtalanították”, de a közpénzügyi rendszerben nem fordítottak kellő figyelmet a közszektor eredményességét és átláthatóságát szolgáló mechanizmusok kiépítésére. Létrejötték a modern piacgazdaság államháztartásának fontos intézményei, de nem volt konszenzus az államháztartási reformok utáni állami célmodellről. Az újonnan létrehozott intézmények egy része súlyos belső ellentmondásokkal működött. Az államigazgatás intézményeinek anarchikus állapotait a szerepek definiálatlansága mellett alapvetően befolyásolta a gazdasági szférában végbement túlzott „államtalanítás”, hiszen ennek következtében a magyar állam kiüresedett, a tercier szektor működtetéséhez szükséges források biztosítása folyamatos problémát okozott. A szerepeiben redukálódó állam az emberekből negatív érzelmi viszonyulást váltott ki, hiszen a polgároknak akadályt, ellenfelet jelentett ahelyett, hogy támaszt, segítő kezet nyújtott volna szociális igényeik kielégítésében és a munka világában elszenvedett frusztrációik kompenzálásában. Az államháztartás rendszerében jelentős szerkezetátalakításra 2010-ig nem került sor, feladatok, intézmények átfogó reformja nem valósult meg. A hatékonyabb gazdálkodásra való ösztönzés rendre a központi finanszírozás

szűkítésével valósult meg. Az átfogó szerkezetváltoztatás nélküli forrásszűkítés sok esetben vagyonfeléléshez, illetve a túl sok állami, önkormányzati feladat alacsony szintű ellátásához vezetett. A gazdasági átalakulási folyamatokban egyszerre és erőltetett gyorsasággal következett be a liberalizáció, a dereguláció és a privatizáció. Ez meggyengítette az államot, holott – elvileg – a liberalizáció erős szabályozó államot kívánna. Ebben a helyzetben potenciálisan, 2010-től azonban politikai felhatalmazás útján megkezdődött a közpénzügyek reformja, amelynek céljai:

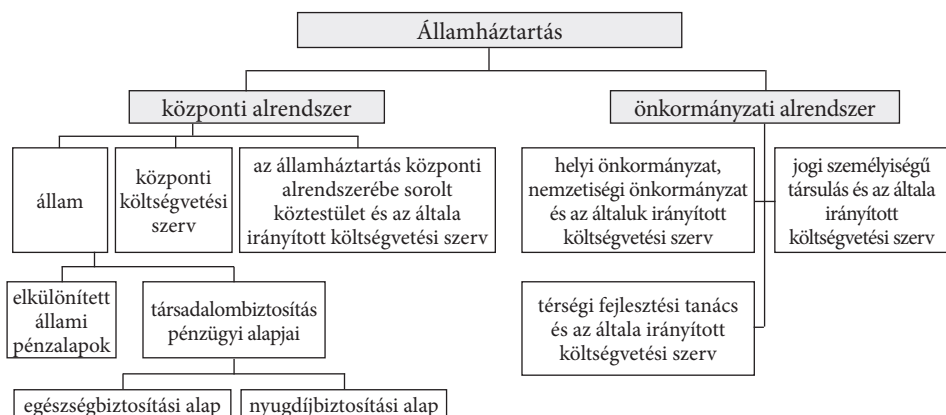
- az államháztartás méretének makrogazdasági szempontból szükséges kijelölése;
- az állami feladatok ellátási módjának megváltoztatása;
- a költségvetési rendszer működését, a szereplők viselkedését meghatározó hatékony és átlátható intézményrendszer kialakítása.

A tartalommal összefüggésben szükség volt a feladatellátás rendszerének megújítására. E tekintetben lényeges, hogy az állami vagyon magánosítása zömében megtörtént, sőt az állam gazdaságbefolyásoló szerepének erősítéséhez, hatékonyságához az egykori állami és önkormányzati vagyonelemek állami visszavásárlása szükségessé vált. A finanszírozási reform vonatkozásában az adórendszer megújítása, a közteherviselés kiszélesítése, a kincstári rendszer hatékony működtetése, a biztonságos, államháztartási-finanszírozási csatornák kiépítése halaszthatatlanná vált. Az állammenedzsment vonatkozásában pedig az ellenőrzési rendszer, a stratégiai tervezés, az állami vagyon hatékony menedzselése, az állami szabályozás visszaépítése megkerülhetetlenné vált.

A stratégiai koncepcióváltásnak az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.), ad keretet, amely 2012. január 1-jétől lépett hatályba. Az államháztartás felépítése (lásd a 7. ábrán), folyamatainak számbavétele csak részben épített a korábbi szabályozásra. Az Áht. által eredetileg meghatározott négy alrendszer helyett az új törvény már csak kettőt, a központi és az önkormányzati alrendszert ismeri. Az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai a központi alrendszer részévé váltak. Az elszámolási szabályok tekintetében az új törvény továbbra is a pénzforgalmi szemléletre épült, amely alapján a bevételeket, kiadásokat azok pénzforgalmi teljesülésekor kellett számba venni, ám megkerülhetlenné vált az eredményszemléletű¹ államháztartási számvitel bevezetése. Az Áht. megerősítette a középtávú tervezés, a kötelezettségvállalás, fedezetvizsgálat előírásait, biztosítva, hogy előírányzati fedezet nélküli kötelezettségvállalás ne történhessen semmilyen egyedi engedéllyel, ugyanakkor, ha egy beruházáshoz, beszerzéshez szükséges fedezetet az Országgyűlés már jóváhagyott a központi költségvetésről szóló törvényben, úgy annak lefolytatásához újabb külön engedélyre ne legyen szükség. A korábbi törvényi szabályozásnál nagyobb hangsúlyt fektet az Áht. a költségvetési tervezésre.

Kiemelt figyelmet fordít a tervezési szabályokra. Egy olyan kettős irányból építkező rendszert épít fel, amely felülről, a keretszámok megalkotásával indul, részletes technikai kidolgozása pedig alulról történik (a keretszámokon belül maradván konkrétan milyen feladatokra kívánunk költeni), majd a kettő találkozásakor a költségvetés végrehajtásáért felelős kormány hagyja jóvá a végső terveket.

¹ Részletesen lásd az V. fejezetben.



7. ábra

Az államháztartás rendszere

Forrás: LENTNER, 2015b

A 2012. január 1-jétől hatályba lépett új Alaptörvény külön fejezetben foglalkozik a közpénzekkel, a központi költségvetésről szóló törvénnyel és a nemzeti vagyonnal. Ez a tény ugyancsak indokolta az államháztartás korábbi törvényi szabályozásának felülvizsgálatát. Az Alaptörvény több, az államháztartáshoz témájában kapcsolódó kérdésről sarkalatos törvény megalkotását írta elő. Ilyenek többek között a közteherviselés és a nyugdíjrendszer szabályai, a Költségvetési Tanács működése, a nemzeti vagyon. Ennek alapján kimaradtak a törvényből a fizetési kötelezettségek előírására, a Költségvetési Tanács feladataira és a vagyonnal való gazdálkodásra vonatkozó rendelkezések. A közzétételi kötelezettségeket (szerződések, támogatások) – a korábbi szabályozási metódustól eltérően – szintén nem az Áht., hanem az információszabadságról szóló törvény (módosítása) szabályozza. Az Alaptörvény a közpénzekkel kapcsolatban konkrétan szól az átláthatóság követelményéről.

Az új Áht. szabályai közül kiemelendő a korábban gyakran alkalmazott „összevonások” alkalmazási körének szűkítése. A korábbi szabályok értelmében például a helyi önkormányzat költségvetése összevontan tartalmazta az önkormányzat, az önkormányzat hivatala, a hozzá rendelt helyi nemzetiségi önkormányzatok költségvetését. Az, hogy az összevont számokon belül ténylegesen mennyit költhetett például dologi kiadásokra a jegyző a hivatal működtetése, a polgármester az önkormányzati feladatok ellátása és a helyi nemzetiségi önkormányzat a saját működése során, csak az önkormányzat belső szabályzatai, nyilvántartásai áttekintésével lehetett megtudni, a három különböző jogi személynek külön vezetett költségvetése nem volt. Ez a helyzet rontotta az átláthatóságot, sőt az adóalanyiség kérdésétől kezdve a számlavezetésig számos gyakorlati probléma forrása is volt. Az új Áht.-ben igyekeznek csökkenteni a felesleges adminisztrációt, kiadásokat és bürokráciát. Az egyszerűbb, átláthatóbb szabályozás érdekében a törvény egy sor tárgykört, amelyeket korábban törvényi szinten szabályoztak, kormányrendeleti szintre telepített.

Az 2011-ben elfogadott államháztartási törvény 2012-ben történt módosítása (2012. évi CLXXXIX. tv.) jobbra az államháztartási ellenőrzés szigorítására, a jogkörök hatékony gyakorlására helyezi a hangsúlyt. A kormányzati ellenőrzési szerv az állami vagyon hasz-

nosításának ellenőrzését a magyar államot mint tulajdonost törvény alapján megillető ellenőrzési jogkörbe helyezi, így külön meghatalmazás nélkül, kizárólag az állami vagyonnal való gazdálkodás (vagyonérték-megőrző és vagyongyarapító tevékenység értékelése) terén gyakorolhatja e jogkörét, amely a magyar állam közvetlen vagy közvetett tulajdonában álló gazdasági társaság részesedése tekintetében is fennáll. Az ÁSZ-törvényben leírtakhoz hasonlóan a kormányzati ellenőrzési szerv ellenőrzése során (is) az ellenőrzött szerv, a szervezet vagy más személy, a szervezet vezetője, alkalmazottja a jogszabályokban meghatározottak szerint adatszolgáltatásra és együttműködésre köteles. Továbbá az ellenőrzéshez kapcsolódó adatszolgáltatási, együttműködési vagy az ellenőrzés végrehajtását elősegítő kötelezettség megszegése esetén eljárási bírság vethető ki, adószám-felfüggesztés kezdeményezése történhet, illetve az együttműködési kötelezettség érvényesítéséhez a kormányzati ellenőrzési szerv rendőrség közreműködését veheti igénybe.

A 2015. évi költségvetés megalapozásáról szóló 2014. évi XCIX. törvény újrafogalmazta az Áht. I. fejezetét, részletesen kifejtve az államháztartás működésének – korábban az Áht. költségvetési tervezést szabályozó III. fejezetében található – olyan alapvető jelentőségű tételeit, mint az éves költségvetés alapján történő gazdálkodás, a bevételek megalapozottsága, a kiadások célhoz kötöttsége és a közfeladat. Az értelmező rendelkezések között meghatározták az átlagos statisztikai állományi létszám fogalmát, törölték az engedélyezett létszám fogalmát az Áht.-ből. Az Áht. 43. §-ának (1) bekezdése alapján 2015-től az egyik legfontosabb változás, hogy a személyi juttatások kiemelt előirányzatait a foglalkoztatottak jogviszonyaira és a személyi juttatások kiemelt előirányzaton elszámolandó egyéb juttatásokra vonatkozó szabályok alapján kell megállapítani. A módosított törvény definiálja a költségvetési szervek gazdasági szervezetének létrehozhatósági feltételrendszerét. Az Áht. VII. fejezetéből elhagyták a helyi önkormányzat költségvetési támogatására vonatkozó szabályokat, meghatározták az önkormányzati zárszámadás hatálybalépésének határidejét. A zárszámadáshoz csatolni kell a Magyar Államkincstár hatósági ellenőrzési jelentését is. A kormány egyedi határozatával átlátható szervezetté nyilváníthat olyan szervezeteket, amelyek a korábbi szabályok alapján nem minősültek annak, így már ezek a társaságok is részesülhetnek költségvetési támogatásban.

Az Áht. módosításában előírták, hogy a Kincstár is végezhet az államháztartás külső ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat az ÁSZ ellenőrzési tevékenységének korlátozása nélkül. A Kincstár számára meghatározott a helyi önkormányzatok, nemzetiségi önkormányzatok éves költségvetési beszámolójának szabályszerűségi pénzügyi ellenőrzése. Az ellenőrzés célja, hogy az adott évben elvégzett ellenőrzések alapján, az eredményeket a teljes sokaságra vetítve megállapítsák, hogy az önkormányzati alrendszer éves beszámolója megbízhatóak, valós képet mutatnak és lényeges hibát nem tartalmaznak-e.

A 2017. év központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2016. évi LXVII. törvény is módosítja az államháztartásról szóló törvényt. A változások lényeges eleme, hogy a költségvetési törvény tavaszi elfogadása lehetővé teszi, hogy az eddig alkalmazott költségvetési kettősséget – kincstári költségvetés és elemi költségvetés – megszüntetve, egységes szabályozás lépjen életbe. Kiemelt célként kezeli a szabályozásváltozás az adóelkerüléssel szembeni küzdelmet. Definiálták a nem átlátható szervezetekkel történő visszterhes szerződés-kötés, illetve kifizetés teljesítésének tilalmát. Az elfogadott módosítás elérhetővé teszi továbbá a kincstári körön kívüli számlatulajdonos szervezetek részére a felmentés lehetőségét a Magyar Államkincstárnál történő számlavezetési kötelezettség alól. A zár-

számadási törvény Országgyűlés elé terjesztésének határidejét pedig szeptember 30-ra módosították abból a célból, hogy a beszámolók és az elszámolások ellenőrzésére több idő álljon rendelkezésre.

Az államháztartásról szóló törvény végrehajtási rendelete 2011 decemberében született meg (368/2011. [XII. 31.] Korm. rendelet). Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásához szorosan illeszkedik a 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet az államháztartás számviteléről. Mindkét kormányrendelet az államháztartás vitelét szabályozó olyan végrehajtási rendelet, amely az intézményrendszer vonatkozásában – az államháztartás központi és helyi alrendszerei esetében is – a tervezés, a végrehajtás, a beszámolási kötelezettségek, valamint az ellenőrzési feladatok teljességéről rendelkezik.

4.2. Az államháztartás alrendszerei

Egy-egy ország államháztartási rendszere jellemzően több alrendszert foglal magában. Az államháztartási alrendszerek száma és funkciója – bár vannak stabil elemek (pl. a központi kormányzati alrendszer, illetve a helyi önkormányzati alrendszer) – helytől, körülményektől és időtől függően változhat. A jogi értelemben vett magyar államháztartást jelenleg két alrendszer, a központi és az önkormányzati alrendszer alkotja. Ez összhangban van a közigazgatás duális rendszerével, amely államigazgatásból (központi rendszer), valamint önkormányzati igazgatásból (önkormányzati alrendszer) áll.

Az államháztartás központi alrendszerének részét képezi:

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

A központi alrendszer részeként meghatározott állam egyrészt közjogi kötelezettségek és jogosítványok alanya, másrészt jogi személyként magánjogi jogalany. Az állam közjogi kötelezettségek és jogosítványok alanyaként, közhatalmi alapon többek között adókat, illetékeket, díjakat állapít meg és szed be, tehát fizetési és ehhez kapcsolódó egyéb kötelezettségeket szab meg. Erre a jogviszonyra a felek alá-főlé rendeltsége jellemző. A közjogi jogalanyként értelmezett állam magában foglalja azokat az állami feladatokat is, amelyeket a társadalombiztosításból és az elkülönített pénzalapokból finanszíroznak. Így a központi alrendszer részét képezik a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai, valamint az elkülönített állami pénzalapok is. Az állam jogi személyként magánjogi jogviszonyok alanyaként szerepel, például amikor az állam más személyekkel, szervezetekkel szerződéses kapcsolatba kerül. Ebben az esetben az államot képviselő személy vagy szervezet a felek mellérendeltségéből adódóan egyoldalúan nem állapíthat meg kötelezettséget a jogviszony másik szereplőjére nézve.

Központi költségvetési szerv például a Nemzetgazdasági Minisztérium vagy az Emberi Erőforrások Minisztériuma, de ugyanúgy ezen alrendszernek a része például a Központi Statisztikai Hivatal is. Feladatukat, hatáskörüket törvény, a szervezet alapvető feladatait

kormányrendelet szabályozza, alapító okiratukat az irányító miniszter adta ki. Az állami szervezeti rendszerben elfoglalt helyük és a létrehozatalukról rendelkező jogforrás (törvény vagy rendelet) határozza meg, hogy a költségvetési törvényben önálló fejezetet foglalnak-e el.

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.

Ez a kétpólusú rendszer a rendszerváltás óta számos átalakuláson ment keresztül, míg mai szabályozási formáját elérte. A társadalombiztosítás önálló és társadalombiztosítási önkormányzat által igazgatott alpból rendszerrésszé vált, és jelentősen csökkent az elkülönített állami pénzalapok² száma. Az önkormányzati rendszer átalakulásával új önkormányzati feladatellátó szervezeti formák jelentek meg. Folyamatos változáson ment keresztül a központi rendszer is. A minisztériumi szervezeti rend folyamatosan változott, létrejöttek és megszűntek központi igazgatási szervek, átalakult a bírósági szervezet, a rendészeti szervek, korrigálták az állami pénzügyi, a köz- és magánpénzügyi szervezetet. Az Európai Unió tagjaként igazítani kellett az uniós bevételek beszedése érdekében a pénzügyi igazgatási szervezetet. Az EU külső határaként a nem uniós államok irányában áll fenn a vámfizetés. Az uniós támogatások és elszámolások új szervezeti rend kialakítását igényelték. Megszűntek és keletkeztek közfeladatok, és azokhoz a forrást, a szervezetet is alakítani kellett és kell. A jogi szabályok változásával a közfeladatok rendje, ellátási módja is folyamatosan változik, s ehhez a forrásokat biztosító és a feladatok ellátását finanszírozó államháztartási rendszernek is igazodnia kell. A szabályozás során a törvényalkotók igyekeztek figyelembe venni a két alrendszer sajátosságait. Az Áht., illetve a végrehajtási rendelet szabályozza a két alrendszer pénzügyi kapcsolatait, különös tekintettel a feladatok és források összhangjára, a kiszámíthatóságra, valamint az átláthatóságra.

4.3. A nemzetgazdaság és az államháztartás helyzetét meghatározó főbb makrogazdasági tényezők és az államháztartás kapcsolata

Egy-egy ország gazdasági helyzetének átfogó bemutatásakor általában néhány – általánosan elfogadott – fő makrogazdasági mutatóval találkozunk, amelyekkel az adott országban zajló gazdasági folyamatokat jellemzik. Ezek egy része a nemzetgazdaság egészéről, a legfontosabb makrogazdasági folyamatokról ad információt. Közülük a nemzetgazdaság éves összjövedelmével, a gazdasági növekedéssel, az infláció mértékével, illetve a külgazdasági egyensúlyt jelző mutatókkal foglalkozunk. Ennek oka, hogy ezek a makrogazdasági mutatók egy adott országon belül alapvetően határozzák meg az államháztartás helyzetét. Néhányat különösen fontossá tesz az, hogy az ún. maastrichti kritériumok előírják azt az értéket, amelynek elérése (majd megtartása) feltétele annak, hogy egy ország az euró-

² Lásd a VI. fejezetben.

pai uniós valutaközösséghez csatlakozzon. Ilyen kritériumot az inflációra, a hosszú távú hitel kamatlábára, az árfolyamra vonatkozóan állapítottak meg, a „fiskális” mutatók közül pedig az államháztartási hiányra és az államadósság mértékére. A reálgazdaság általános helyzete és az államháztartási gazdálkodás között igen szoros és kölcsönös összefüggés van. Az egyik oldalról a gazdasági növekedés, az infláció, a külgazdasági egyensúly alakulását az államháztartás tervezési bázisaként indokolt felfogni, mivel döntően befolyásolják a jövedelemtulajdonosok pozícióit, ezáltal pedig az államháztartás bevételi és kiadási lehetőségeit. A másik oldalról a jövedelemcentralizáció és -újraelosztás, az államháztartási deficit, illetve az államadósság mértéke jelentősen befolyásolja a nemzetgazdaság többi szereplőjének helyzetét, ezáltal a reálgazdasági mutatók alakulását. A kölcsönös összefüggéseket és a mutatók tartalmát szükséges megismerni és megérteni.

4.3.1. A makrogazdaság helyzetét jellemző általános mutatók

E mutatók tárgyalása előtt lényeges arra utalnunk, hogy a makrogazdasági pálya minőségét kifejező mutatók az alkalmazott gazdaságpolitikából adódnak. Tehát a mérőszámok egy kurzus gazdaságpolitikájának minőségét fejezik ki. A gazdaságpolitika klasszikus követelménye a gazdasági növekedés serkentése, a költségvetési, külkereskedelmi-fizetési mérleg pénzügyi egyensúlyának elősegítése, az infláció alacsony szinten tartása, továbbá a nemzetgazdaság versenyképességét szolgáló strukturális, fejlesztési reformok folyamatos véghezvitelére való képesség. Az a jó makrogazdasági pálya, ahol egyenletes a növekedés, amelyet pénzügyi egyensúly kísér alacsony inflációval, és – mindezek következtében – javul az ország versenyképessége. A gazdaságpolitika belső autonóm céljainak deklarált elemek azonban egy kis, nyitott gazdaságú országban a külső, befektetési hajlandóságú működőtőke- és portfóliótőke-piacok által igen nagy mértékben determináltak. Így a makrogazdasági mutatók értelmezésének összetettnek, több tényező figyelembevételére kiterjedőnek kell lennie. Egy-egy ország nemzetgazdasági összjövedelmének mérésére – az elemzés szempontjainak függvényében – különféle mutatókat alkalmaznak. Ezek a mutatók a bruttó hazai termék (*Gross Domestic Product, GDP*), a bruttó nemzeti termék (*Gross National Product, GNP*), a bruttó nemzeti jövedelem (*Gross National Income, GNI*), a nettó hazai termék (*Net Domestic Product, NDP*) és a nettó nemzeti jövedelem (*Net National Income, NNI*) mutatói.

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

*Gazdasági növekedés*en általában a gazdaság hosszú távú fejlődését értjük. Más megközelítésből a gazdasági növekedés az újratermelés bővülésének mértékét jelenti. A növekedést nem kizárólag a fejlődés szóval kell magyarázni, mert a növekedés szigorúan véve mennyiségi kategória, a fejlődés pedig minőségi. Ugyanakkor az optimális, tartós növekedés gazdasági, sőt társadalmi fejlődést is eredményez. A gazdasági növekedés mérésére leggyakrabban a GDP (esetleg a GNP) mutatóját alkalmazzák. Az államháztartás szempontjából az a legfontosabb, hogy az éves GDP az előző évhez képest milyen irányban mozdult

el, illetve mennyivel nőtt vagy csökkent. Első körben ettől függ az elosztható jövedelem nagysága, másodsorban az alkalmazott adórendszerrel. 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.³

Az *infláció* azért veszélyes a nemzetgazdaságban, mert egy felgyorsult infláció bizonytalanná teszi és félreinformálja a nemzetgazdaság valamennyi szereplőjét. Az infláció önmagát erősítő (kumulatív) gazdasági folyamat. Lehetetlen a reális tervezés, a kiegyensúlyozott gazdálkodás, hiszen nem lehet tudni, hogy az elért jövedelem valójában mennyit ér a piacon. A magas infláció növeli a vállalkozások, illetve a lakossági megtakarítások kockázatát, csökkenti a beruházási kedvet és forrásokat, közvetve pedig a gazdasági növekedést. Az infláció megfékezéséhez a monetáris politika (pénzmenyiség, kamatszint, a forintárfolyam szabályozása) és a fiskális politika (a költségvetés bevételeinek és kiadásainak meghatározása) összehangolt működésére van szükség. Az infláció fajtái az elnevezésükből fakadó mértékükre utalva: kúszó, vágató és hiperinfláció. Termékcsoportonként más és más indexeket alakíthatunk ki (termelői, fogyasztói, export, beruházási stb.). A leggyakrabban használt inflációs mérőszám az ún. *fogyasztói árindex*,⁴ amelyet a lakosság egészének fogyasztását jelentő termékcsoportokra, átlagos fogyasztási arányokkal (ún. vásárlói kosárra vonatkozóan) számítanak ki. Az árszínvonal csökkenése a defláció, vagyis a negatív infláció, amely ugyancsak visszafogja a gazdasági növekedést, esetleg gazdasági visszaesést is előidézhet, negatív hatást gyakorolva az államháztartás vitelére is.⁵ A 2007–2008-as válságot követően az inflációval kapcsolatos fő követelménnyé a moderálható, kezelhető infláció vált. Az infláció egészséges, „mértéktartó” alakulása a költségvetést többletbevételekhez juttatja, a jövedelemtulajdonosokat pedig fogyasztásra, beruházások tételére ösztönzi.

³ Ez a fogalom jelenti egyrészt az adott évben az országban megtermelt új értéket, vagyis a létrehozott termékek és szolgáltatások összességét (a termelés során felhasznált termékek és szolgáltatások nélkül, de az amortizációval együtt). Másik megközelítésben a GDP az adott évben keletkezett jövedelmekből áll. Végül a GDP-t megragadhatjuk a felhasználás oldaláról is, mint a végső felhasználásra rendelkezésre álló termékek és szolgáltatások összességét. Ebben a megközelítésben a GDP a lakossági és közösségi fogyasztásból, a felhalmozásból (beruházások és készletfelhalmozás), valamint az export és az import egyenlegéből tevődik össze. A gazdaság fejlődését a GDP volumenének növekedési ütemével szokás jellemezni, vagyis az árváltozásoktól megtisztított százalékos változásával. Magyarországon a piacgazdaságra való áttérés első éveiben elszenvedett erőteljes visszaesés után a gazdaság első ízben 1994-ben mutatott fel növekedést (csaknem 3 százalékos emelkedést); azóta (2006–2010 kivételével) a GDP 2–5 százalékos évi növekedési ütemet ért el.

⁴ Más néven infláció, az árszint növekedési üteme. Erre a mutatóra a gazdaságpolitikának rendkívüli figyelmet kell fordítania, hiszen a nagy infláció erodálja a jövedelmek vásárlóértékét, megnehezíti a folyamatok prognosztizálását a gazdaság szereplői számára. A költségvetési tervezés az árváltozásokat is tartalmazó, folyó áras mutatókhoz kötődik, ezért van nagy jelentősége a pontos inflációs prognózisoknak.

⁵ Japán évtizedek óta deflációval sújtott ország. Magyarországon a 2010 utáni években történelmi mélypontra süllyedt az infláció, elsősorban a hatósági árszabályozási intézkedések hatására, illetve a jegybank „részegítő” monetáris politikája következtében. A jegybank célja egy kezelhető (moderálható) inflációs pálya fenntartása.

Fizetési mérleg

Magyarország nyitott gazdaságú ország, ezért hazánkban a jövedelemtulajdonosok közötti jövedelemmegosztásban a külföld szerepe nem elhanyagolható. Nálunk a legnagyobb jelentősége a külgazdasági egyensúly alakulásának van. A külgazdasági egyensúly pénzügyi helyzetét a fizetési mérleg mutatja be. A fizetési mérleg nem más, mint a nemzetgazdaság külfölddel lebonyolított pénzügyi műveleteit összesítő mérlegszerű kimutatás. A mérleg a nemzetgazdaság összes szereplőjének, a jövedelemtulajdonosoknak (vállalkozások, magánszemélyek, állam) a nemzetközi kapcsolatokból az adott évben keletkező valamennyi befolyt bevételét és valamennyi külföldre teljesített kiadását tartalmazza. A fizetési mérleg két részből, a folyó fizetési mérlegből és a tőkepénzügyi mérlegből áll. Említést kell még tenni a fizetési mérleg – napjaink válságában egyre inkább előtérbe kerülő – harmadik részéről, a jegybanki tartalékról mint egyenlegetítő tételről is, amely egyfajta végső stabilizáló hatás. A folyó fizetési mérleg⁶ ugyan a nemzetgazdaság valamennyi szereplőjének a külfölddel való pénzáramait tükrözi, az államháztartás azonban többféle módon befolyásolja a folyó fizetési mérleg alakulását.

Ha a fiskális újraelosztás a belföldi fogyasztást túlzott mértékben növeli, az import növekedhet, 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 jövedelemmérleget. A folyó fizetési mérleg hiánya azt jelenti, hogy több pénz áramlik ki az országból, mint amennyi beérkezik (a külkereskedelem, a szolgáltatások, illetve a jövedelmek áramlása révén). Ezt a hiányzó pénzmennyiséget kell valamilyen módon előteremteni. A hiány finanszírozását szolgálják a tőke- és pénzügyi mérleg tételei, amelyek adósságot generáló és nem generáló tételekből állnak. Az adósságot nem generáló tételek közül a legfontosabb a közvetlen tőkebefektetések egyenlege, azaz a külföldi működőtőke beáramlása és a hazai működőtőke kiáramlása közötti különbség. Az adósságot nem generáló tételek levonása után „megmaradt” külső finanszírozási igényt a nemzetgazdaság szereplői azonban csak adósságot generáló tételekkel, azaz külföldről való hitelfelvétellel – az államháztartás esetén gyakran állampapírok külföldi értékesítésével – tudják finanszírozni. A folyó fizetési mérleg hiányából azt a hányadot, amelyet nem finanszíroz a külföldi működőtőke-beáramlás, vagy nem ellentételez más viszonzatlan tőketranszfer, a nemzetgazdaság szereplői által felvett külföldi hitelek, valamint kötvények külföldi értékesítése fedezi. Ilyenkor külföldre szóló adósság keletkezik. Ha nagy a hiány, és nagy a külföldi finanszírozási igény, szükségszerűen nő az ország külföld felé történő eladósodása. A külföldi adósságokat nem csupán törleszteni kell, hanem az adósságokhoz kapcsolódóan vannak egyéb fizetési kötelezettségek is (pl. kamatfizetés, kezelési költségek, sőt gazdaságpolitikai alkalmazkodási kényszer is a hitelező igényeihez). Az egyéb kötele-

⁶ A folyó fizetési mérleg a külkereskedelmi áruforgalomhoz (export és import), a szolgáltatásokhoz és a jövedelmekhez (idegenforgalom, kamatfizetések, profitátutalások stb.) kapcsolódó fizetéseket és a viszonzatlan folyó átutalásokat tartalmazza. A gazdaság felzárkózásának periódusában szükség van a külföldi forrásbevonásra, azonban, ha az egyenleg deficit, akkor lényeges, hogy ne lépje túl a fenntartható mértéket. A folyó fizetési mérleg hiányát akkor szokás fenntarthatónak itélni, ha finanszírozása a külföldi adósságállomány növekedése nélkül megoldható.

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

4.3.2. Az államháztartás helyzetét jellemző mutatók

Jövedelemcentralizáció és -újraelosztás

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

rál, amely a megszorító intézkedésekre „rászoruló” neoliberalis magyar gazdaságpolitikai modell rendszerspecifikus jellemzőjévé vált, mint ahogy egyidejűleg a (jobbára külföldi) vállalatok állami támogatása is. A Magyarországon letelepülő vállalkozások és a hazaiak is jelentős mértékben igényt formálnak az állami támogatásra. Sok esetben a vállalkozás megindításának alapja az állami támogatás elnyerése.

Az államháztartási hiány

Az elvont és az újra elosztott jövedelem közötti különbség nem más, mint az államháztartási hiány. Ezt is a GDP százalékában szokták megadni. A maastrichti kritériumok alapján az államháztartási hiány mértékét – az Európai Unió számítási módszerét alkalmazva – hosszabb távon 3 százalék alatt kell tartani. A hiány alapvetően a magyar gazdaság eddigi torz köztelherviselési szerkezetéből adódott, így a 3 százalék alatti hiánycél csak a fiskális és monetáris konszolidációt követően valósult meg.⁷ Önmagában az államháztartási hiány nem negatív jelenség. A deficit finanszírozása többnyire nem okoz gondot, ha a lakosság nettó megtakarítása fedezi a hiányt. Ha azonban az államháztartás hiánya nagyobb a lakosság nettó megtakarításainál, a hiányt csak külföldi erőforrások bevonásával lehet fedezni.⁸ Ebben az esetben a vállalkozások forrásszükségletét is nemzetközi hitelek biztosítják, hiszen a túlköltekező állam „elszívja” a vállalkozások elől a lakossági megtakarításokat. Amennyiben egy tagállamban a költségvetési hiány a megengedett küszöbértéket meghaladja, uniós szinten úgynevezett túlzotthiány-eljárás indulhat (*Excessive Deficit Procedure, EDP*). Magyarország az Európai Unióba történő felvételét követően (2004) rögtön túlzotthiány-eljárás alá került. Három év kitartó, következetes, új alapokon nyugvó gazdaságpolitikájának eredményeként az Európai Bizottság 2013. május 29-i ülésén Magyarország kikerülését javasolta a túlzotthiány-eljárás alól.⁹ A pénzügyminiszterek tanácsa (ECOFIN) június 21-i ülésén döntött a Magyarország elleni túlzotthiány-eljárás megszüntetéséről, amely pozitív jelzés a befektetők felé, illetve az ország külső finanszírozhatóságára kedvező hatást gyakorol. Sőt, a nemzeti önbecsülés erősítése, amely az új alapokon nyugvó gazdaságpolitika eredményességét igazolja.

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 államadósság a törvényi szabályozás szerint csak az államháztartás hiányának mértéke

⁷ A hiány mérésére egyre gyakrabban az Európai Unió számítási módszerét, az ESA 2010 szerinti egyenlegmutatóját alkalmazzák. Az uniós módszer tágabban értelmezi az államháztartást, és az ún. kormányzati szektor mérlegét készítetteti el. Korábban hazánkban a Nemzetközi Valutaalap által ajánlott GFS-számítási módszer volt az általános.

⁸ 2010–2017 között Magyarország külső finanszírozási igénye megfelelődtött a belső fizetőképes keresletet generáló fiskális politika és a kamatsökkentést elérő, nem konvencionális monetáris politika következtében.

⁹ Az EDP alóli kikerülés folyamatáról lásd: MATOLCSY, 2015

szerint nőhet. Ezt az EU-szabályok is előírják, de az adott ország jól felfogott érdeke is ezt diktálja. Az államadósságot is a GDP arányában szokták megadni, és az EU-követelmények szerint célszerű, ha aránya 60 százalék alatt stabilizálódik. Az államadósság bruttó összege – amennyiben az államháztartás deficitese – folyamatosan nő, de GDP-hez viszonyított aránya – amennyiben a GDP növekedési üteme gyorsabb, mint az adósság növekedési üteme – csökken. Ez volt a helyzet hazánkban az 1990-es évek közepétől kezdődően egészen 2001-ig, és már 2000-ben 60 százalék alatti – azaz a maastrichti kritériumoknak megfelelő – értéket sikerült elérnünk. Az államadósság kezelése érdekében végzett pénzügyi műveletekről az államháztartásért felelős miniszter az Államadósság Kezelő Központ útján gondoskodik.

Az 1970-es évektől mutatható ki az a világos és egyértelmű tendencia, hogy a fejlett piacgazdaságok kormányai is eladósodnak. Az Egyesült Államok gyakorlatában és a nyugati modellt követő más államokban a lakosság fokozódó mértékű hitelesatornákra utaltsága is megjelent az elmúlt évtizedekben, amely a 2007–2008-as válságban kulminálódott. Magyarország legújabb kori eladósodása az 1970-es évektől vette kezdetét. A rendszerváltozás idejére a magyar államadósság 21 milliárd dollárt tett ki. 2010-re az államháztartás tartozása hozzávetőleg 140 milliárd dollár lett, amelynek növekedését sikerült megállítani, sőt csökkenteni. Szükséges megemlíteni, hogy az 1990-es évek végén, az új évezred legelején az adósságállomány jelentősen mérséklődött, konszolidált szintet ért el. Magyarország nemzetközi pénzügyi szervezetekre való ráutaltsága jelentős mértékben visszaszorult. 2002 őszétől azonban a magyar államadósság gyarapodása hihetetlen méreteket öltött, 2008-ban már meghaladta a 72 százalékot. 2008 őszén a Nemzetközi Valutaalap, a Világbank és az Európai Központi Bank 25 milliárd dolláros konzorciális készenléti hitelével sikerült elkerülni a nyilvánvaló államcsődöt. 2010-re az államadósság a GDP 82 százaléka fölé emelkedett. 2010 nyarától az államadósság mérséklését az új kormány kiemelt feladatának tekintette. Az Országgyűlés 2011-ben megalkotta a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvényt (2011. évi CXCV. törvény), amelynek egyik sarkalatos pontja az államadósság mérséklése volt. A nemzetközi pénzügyi intézmények hiteleitől és a vele együtt járó gazdaságpolitikai konzultációktól, elvárásoktól mentesülni szándékozva az államadósság finanszírozását piaci csatornákra terelte át a kormány. Az állami, kormányzati adósság kezelése mellett az elmúlt években jelentős lépések történtek a lakossági és az önkormányzati adósság mérséklésére, kritikus voltának megszüntetésére is.¹⁰ A magyar fiskális és monetáris politika eredményei a költségvetési hiány és a GDP arányát tartósan, fenntarthatóan 3 százalék alá terelték, s ennek finanszírozása megoldottá vált. Fizetési mérlegünk pozitív. Csökken az államadósság mértéke, likviditásbőség van a magyar állampapírokra, csökkenő kamat mellett is. Egyidejűleg – az Államadósság Kezelő Központ lakosságot, hazai befektetőket helyzetbe hozó konstrukciói révén – emelkedik az államadósság belső finanszírozása. A magyar állam az államháztartás önkormányzati alrendszerének adósságállományát a megyei önkormányzatok és a települési önkormányzatok szintjén is átvállalta. Ezzel az államháztartási adósságállomány centralizációja, központi menedzselése megvalósult, tehermentesítve a devizabevételekkel nem rendelkező, így nagy árfolyamkockázatnak kitett önkormányzatokat.

¹⁰ Részletesen az önkormányzati eladósodás felszámolásáról lásd: LENTNER, 2015a; a devizaeladósodásról lásd: LENTNER 2015d

4.3.3. Makrogazdasági mutatók a gyakorlatban – Magyarország példája

A közpénzügyi terület következetes szabályozottsága¹¹ és az elért gazdasági eredmények között erős korreláció állapítható meg. A költségvetési gazdálkodás szabályalapúvá tétele hatékony és ellenőrizhető módját teremtette meg Magyarországnak évtizedeken át hiányt, államadósságot és társadalmi feszültségeket teremtő kormányzati pénzügyeinek, s mindezt 2013-tól a Magyar Nemzeti Bank monetáris politikája is támogatja. A monetáris politika eredményei érdemben járulnak hozzá a magyar fiskális-költségvetési egyensúly és növekedés potenciális fenntarthatóságához, amely által a jegybank aktív gazdaságpolitikai szereplővé avanszált.

Magyarországot sérülékeny, kiszolgáltatott állapotban érte el a 2008-ban kirobbant gazdasági válság,¹² amelynek egyik fontos oka volt, hogy a 2011 előtt hatályos magyar 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. Ezt tették teljes és konzisztens rendszerré a közpénzügyi tárgyú sarkalatos törvények. Az akkori megoldásra váró problémák súlyát és komplexitását jól érzékelteti Stumpf István: „A több mint egy évtizeddel korábban kialakított alkotmányos és önkormányzati modellben olyan belső feszültségek halmozódtak fel, amelyek komoly működési zavarokat és politikai ciklusokon átnyúló megoldatlan problémák egymásra torlódását eredményezték. A rendszerváltás »rendszere« nem képes hatékonyan kezelni az elmúlt évtizedben felhalmozódó szociális problémákat, nem tudott sikeresen alkalmazkodni a megváltozott nemzetközi erőtérhez, bizalmatlanság alakult ki a politikai rendszer alapintézményei és normái iránt.”¹³ Amint kifejti, a kialakult helyzetben átfogó változtatásokra van szükség a társadalom egyes alrendszerében és az azokat összehangoló politikai, kormányzati rendszerben.¹⁴

Magyarország költségvetése a bruttó hazai termék 6–8 százalékát kitevő hiánnyal zárt 2002 és 2006 között minden évben, de 2007-ben is bőven 4 százalék feletti volt a deficit. Az állampénzügyek rendbetétele 2011-ben kezdődött el, amikor az akkor érvényes európai uniós módszertan (ESA95) szerint számított egyenleg a GDP 4 százalékára ugrott (első-sorban a nyugdíjpénztári rendszer átalakítása miatti egyszeri költségvetési bevételek miatt). 2012 óta a költségvetés hiánya minden EU-kompatibilis mutatószám szerint a 3 százalékos GDP-arányos érték alatt marad. A hiány csökkenésében szerepet játszott egyrészt az elsődleges (kamategyenleget nem tartalmazó) egyenleg javulása, másrészt a nettó kamatkiadások 2013-at követő csökkenése is.

A 2010 és 2013 között végrehajtott fiskális konszolidáció után, amelynek egyik látványos eredménye volt, hogy Magyarország kikerült az Európai Unió túlzottdeficit-eljárása alól, 2013-ban megtörtént a monetáris politikai fordulat is.¹⁵ Az MNB megújított monetáris politikája¹⁶ nagymértékben hozzájárult ahhoz, hogy az állampapírpiazi hozamok csökkené-

¹¹ Lásd a III. fejezetben.

¹² Bővebben a témáról és a sikeres válságkezelésről lásd: MATOLCSY, 2015

¹³ STUMPF, 2014, 17.

¹⁴ Uo.

¹⁵ MATOLCSY–PALOTAI, 2014

¹⁶ LEHMANN et al., 2017

sén keresztül a költségvetés éves kamatkidadásai csökkenjenek. Az MNB becslése szerint 2013 és 2015 között a GDP mintegy 1 százalékát tette ki a kamatsökkentési hatás – ebben része volt a kamatsökkentési ciklusoknak, illetve a 2013 utáni célzott jegybanki programoknak, kiemelten az önfinszírozási programnak,¹⁷ valamint a monetáris politika tárgyában a stabil és megfelelő kommunikációnak.¹⁸ Az államadósság fokozatos átárazódása révén a jövőben a kamatkidadások további csökkenése várható, és a kamatmegtakarítás éves mértéke elérheti a GDP 1,7 százalékát is, azaz a 600–700 milliárd forintos szintet. Ezenfelül még a jegybanki kamatkidadások csökkenését is figyelembe kell venni, hiszen a kamatsökkentési ciklusok elindulása óta az MNB kumulált kamatmegtakarítása megközelítette a GDP 2 százalékát (ez további 600 milliárd forintot meghaladó összeget jelentett.)¹⁹ A kamatsökkentés ezenfelül élénkítette a hazai beruházásokat és a fogyasztást, miközben a 2013-ban elindított Növekedési Hitelprogram közvetlenül segítette a kis- és középvállalatok finanszírozását: mindkét program éves átlagban mintegy 0,5–0,5 százalékkal járult hozzá a GDP bővüléséhez, ez pedig a megnövekedett adó- és járulékbévételeken keresztül az MNB becslése szerint évente a GDP 0,3–0,4 százalékaival javíthatta az államháztartás egyenlegét.

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. Fontos kiegészítés, hogy míg 2004-ben az államadósságnak még alig több mint 25 százaléka volt devizában denominált, addig 2008-ban ez az arány már 40 százalékot tett ki, 2010-re pedig 50 százalék fölé emelkedett. Az Alaptörvény elfogadásának éve ebből a szempontból is fontos mérföldkő volt. 2011-ig jelentősen nőtt az államadósság, majd ekkor csökkenésnek indult: a 80 százalék feletti értékről elmozdulva 2016-ra alulról közelítette meg a 75 százalékot a GDP arányában mért államadósság, s ez az adósság „tehetetlensége” miatt jelentős előrelépésnek tekinthető. Mindeközben a devizaadósság teljes államadósságon belüli aránya az 50 százalék feletti szintről 25 százalékra csökkent – ez azt jelenti, hogy 5 év alatt arányaiban megfeleződött a devizaadósság, jelentősen csökkentve ezzel a devizakitettséget és az egész magyar gazdaság külső sérülékenységét (ezeket a lépéseket egészítette ki a lakossági devizahitelek kivezetése is).

2010-ben az inflációs ráta 4-5 százalék körül alakult havi szinten. Az Alaptörvény elfogadásának évét (2011) követően az infláció egy kisebb átmeneti emelkedés után – nagymértékben a nemzetközi folyamatoknak, illetve a rezsicsökkentésnek köszönhetően – jelentősen csökkent, majd az áremelkedés gyakorlatilag megszűnt. Ez tette lehetővé, hogy az MNB 2012 közepén elkezdje a már említett kamatsökkentési ciklusát. Az Alaptörvény elfogadása előtt a magyar növekedési adatok is visszafogottak voltak. Míg 2002 és 2005 között a magyar GDP gyorsabban nőtt, mint az egyéb V4-országok átlaga (4 százalék, szemben a régiós 2–3 százalékos átlaggal), addig 2006 és 2010 között jellemzően 2–4 százalékponttal elmaradt a régiós versenytársak értékeitől. A fiskális stabilizáció és a monetáris politikai fordulat együttes hatásaként 2013-ban Magyarország felzárkózása újraindult. A magyar növekedés 2013 óta szignifikánsan az eurózonea növekedési üteme feletti, stabilan a 2–4 százalékos sávban alakul. A 2017. áprilisi konvergenciaprogram előrejelzése szerint a magyar

¹⁷ KOLOZSI–HOFFMANN, 2016a; 2016b; KOLOZSI, 2014

¹⁸ Magyar Nemzeti Bank, 2016

¹⁹ FELCSER et al., 2015

gazdaság növekedési üteme 2017 és 2021 között átlagosan 4 százalékos lesz, s ez érdemi szintbeli emelkedést jelent középtávú összevetésben is.²⁰

Felhasznált irodalom

- FELCSER Dániel – Soós Gábor Dániel – VÁRADI Balázs: A kamatcsökkentési ciklus hatása a magyar makrogazdaságra és a pénzügyi piacokra. In: *Hitelintézeti Szemle*, 14. évf. 3. sz. 2015. 39–59.
- KOLOZSI Pál Péter: Stabilabb és olcsóbb finanszírozást hozhatnak az MNB új eszközei. In: *MNB Füzetek*, 2014. június.
- KOLOZSI Pál Péter – HOFFMANN Mihály: A külső sérülékenység csökkentése monetáris politikai eszközökkel. A Magyar Nemzeti Bank jegybanki eszköztárának megújítása (2014–2016). In: *Pénzügyi Szemle*, 61. évf. 1. sz. 2016a. 9–34.
- KOLOZSI Pál Péter – HOFFMANN Mihály (szerk.): *Az Önfelfinanszírozási program első két éve*. Budapest: MNB. 2016b.
- LEHMANN Kristóf – PALOTAI Dániel – VIRÁG Barnabás (szerk.): *A magyar út – célzott jegybanki politika*. Budapest: MNB. 2017.
- LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*. Budapest: Nemzeti Közszerológati és Tankönyv kiadó. 2013.
- LENTNER Csaba: Önkormányzatok pénzügyi konszolidációja és működőképes állapotban tartásuk eszköztárára. In Uő (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*. Budapest: NKE Szolgáltató Kft. 2015a. 637–656.
- LENTNER Csaba: *Közigazgatási szakvizsga. Pénzügyi és költségvetési igazgatás*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2015b. (A tananyagot 2016-ban és 2017-ben Dr. Bathó Ferenc helyettes államtitkár hatályosította.)
- LENTNER Csaba: *Közigazgatási szakvizsga. Általános államháztartási ismeretek*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2015c. (A tananyagot 2016-ban Dr. Bathó Ferenc helyettes államtitkár, 2017-ben Dr. Nagylaki Csilla kormányhivatal-vezető hatályosította.)
- LENTNER Csaba (szerk.): *A devizahitelezés nagy kézikönyve*. Budapest: Nemzeti Közszerológati és Tankönyv kiadó. 2015d.
- LENTNER Csaba: *Kormányzati tanulmányok közgazdasági és közpénzügyi megalapozása*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2017.
- Magyar Nemzeti Bank: *Féldős jelentés*. 2016. Forrás: www.mnb.hu/letoltes/felidos-jelentes-2013-2016-hun-0303.pdf (2017. 02. 03.)
- Magyarország Kormánya: *Magyarország Konvergencia Programja 2017–2021*. 2017. Forrás: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-convergence-programme-hungary-hu_2.pdf (2017. 02. 03.)
- MATOLCSY György: *Egyensúly és növekedés*. Budapest: Kairosz Kiadó. 2015.
- MATOLCSY György – PALOTAI Dániel: Növekedés egyensúlytalanságok nélkül. In: *Polgári Szemle*, 10. évf. 1–2. sz. 2014.
- STUMPF István: *Erős állam – alkotmányos korlátok*. Budapest: Századvég Kiadó. 2014.

²⁰ Magyarország Kormánya, 2017

5. A költségvetési rend szerint gazdálkodók sajátosságai és az eredményszemléletű számvitel

A költségvetési gazdálkodás szilárd értékelveken és az eredményszemléletű számviteli bázison alapulva alkalmas a közpénzfelhasználás folyamatának átfogó követésére és teljesítménymérésre. A költségvetési rend szerint gazdálkodók a költségvetési beszámolóikon keresztül adnak számot a költségvetési évben realizált bevételeikről és feladatellátásukról.

5.1. Államháztartási gazdálkodási alapelvek

Demokratikus társadalomban alapvető követelmény, hogy az állam a közpénzekkel hatékonyan és átlátható módon gazdálkodjon. E cél megvalósításához arra van szükség, hogy az államháztartás rendszerében egységesen érvényesüljenek a meghatározó gazdálkodási szabályok, alapelvek. Az államháztartási alapelvek olyan magatartási normák, amelyeket az államháztartáshoz tartozó valamennyi szervezetnek követnie kell a költségvetés tervezése, végrehajtása, a bevételek és kiadások számbavétele, valamint a beszámolás során. Szerepük akkor valósul meg, ha egy időben és egymást erősítve érvényesülnek. Az alapelvek szerepe az, hogy követendő és követhető irányként működjenek. Az alapelvek érvényesítésének vannak jogi garanciái (mint például a számviteli, a stabilitási, az államháztartási törvény), ám a korábbi szabályozástól eltérően a hatályos államháztartási törvény nem nevesíti az államháztartás alapelveit, de a pénzügyi tárgyú törvények tartalmából és különösen az Alaptörvény közpénzekről szóló fejezetéből adódnak e domináns követelmények.

Az alapelvek érvényesítését szolgáló joganyag:

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

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

Az államháztartás gazdálkodásával kapcsolatban egyetemes követelményként fogalmazható meg a következő: „Igazságos társadalom csak az emberi személy transzcendens méltóságának tiszteletben tartása mellett valósítható meg. A társadalom végcélját az ember jelenti, akiért létrejött: a társadalmi rendnek és fejlődésének tehát mindig a személy javára kell irányulnia, ugyanis a dolgok rendjét kell a személyek rendjéhez szabni, nem pedig

fordítva.”¹ E definícióból levezethető, hogy az elsődleges jövedelemtulajdonosoktól elvont forrásokkal az állam körültekintően, az ország törvényei szerint, illetve hatékony módon gazdálkodik.

A tervezés, elszámolás, gazdálkodás legfontosabb szabályai:

- *A nyilvánosság elve:* a közpénzekkel való gazdálkodás egyfajta „társadalmi” ellenőrizhetőségét biztosítja. Érvényre jutását számos jogi norma szolgálja. Magyarország Alaptörvénye a következőképpen fogalmazza meg a nyilvánosság elvét: „A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok.”² Mélyebb szakmai szempontból lényeges, hogy a nyilvánosság elvének „társadalmi” ellenőrizhetőséggel való összekapcsolása nem teljes mértékben elégíti ki az ellenőrizhetőség szakmai-technikai követelményét. Így tehát olyan kontrollmechanizmusok működésére van szükség, amelyek megakadályozzák a közpénzek nem célirányos és nem gazdaságos elköltését.
- *A költségvetés alapján történő gazdálkodás elve:* az államháztartás egyes alrendszeiben a gazdálkodást költségvetés alapján kell folytatni. A költségvetési év hazánkban megegyezik a naptári évvel.
- *A 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.³
- *A programozás elve:* az Európai Unióhoz való csatlakozás egy új alapelv részleges megjelenését hozta a költségvetési tervezés rendszerébe, a programozás elvét. Az uniós támogatások felhasználásához és más hazai kormányzati programokhoz kapcsolódó, hosszú távú kötelezettségvállalások éves költségvetésen túli biztosítását jogszabályi változások tették lehetővé és kötelezővé, bár ezek az éves költségvetés elvét alapvetően nem borították fel.
- *A teljesség elve:* alapvető szabály, hogy az államháztartás valamennyi alrendszerében minden pénzmozgásról el kell számolni, minden pénzügyi műveletet meg kell jeleníteni.
- *A valóság elve:* A valóság elve alapján az előirányzatokat mindig a ténylegesen szándékolt célokra kell előirányozni és felhasználni, illetve a számviteli törvényben rögzített tartalomnak megfelelően a könyvekben rögzített és a beszámolóban szereplő tételeknek a valóságban is megtalálhatónak, bizonyíthatónak, kívülállóktól is megállapíthatónak kell lenniük. Az értékelésüknek meg kell felelnie a törvényben előírt értékelési elveknek és az azokhoz kapcsolódó értékelési eljárásoknak.

¹ Az Igazságosság és Béke Pápai Tanácsa, 2007, 132. pont, 83.

² Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), 39. cikk (2) bek.

³ A közüzemi szolgáltatók működésének kihívásairól részletesen: LENTNER, 2015. A vállalkozás folytatásának vizsgálata a közszektorban is egyre inkább előtérbe kerül.

- *Az egységesség és áttekinthetőség elve:* az egységesség elvének érvényre jutása azt feltételezi, hogy az állam valamennyi költségvetési műveletét egyetlen jogszabály tartalmazza. Ily módon együtt szerepel valamennyi kiadás és bevétel, áttekintést nyújtva az államháztartás egészéről és annak részéről.
- *A globális fedezet elve:* a globális fedezet elve alapján a költségvetés bevételei a költségvetési kiadásokra összességükben nyújtanak fedezetet, azaz nincsen közvetlen pénzügyi összefüggés a bevételi, illetve a kiadási előirányzatok között. Az egyes bevételi és kiadási tételek nem feleltethetők meg egymásnak.
- *A bruttó elszámolás elve:* a költségvetési bevételek és kiadások – törvényben szabályozott esetek kivételével – egymással szemben nem számolhatók el teljes összegükben, azaz beszámítás nélkül kell szerepeltetni azokat a költségvetésben és a zárszámadásban. Ez az alapelv különösen azokban az esetekben fontos követelmény, amikor a pénzügyi teljesítés „nettósítással”, azaz az egymással szemben fennálló egymű tartozások beszámításával történik. A pénzügyi teljesítés tehát lehet nettósított, de a költségvetési előirányzatok és azok teljesítése nem.
- *A részletezettség elve:* lehetővé teszi az Országgyűlés, illetve a helyi önkormányzati képviselőtestületek (közgyűlések) számára a megalapozott döntéshozatalt, illetve a költségvetés figyelemmel kísérését. Az államháztartás alrendszerének költségvetésében az egyes előirányzatokat részletesen kell megtervezni, előterjeszteni, elfogadni és elszámolni. A részletezettség elve garantálja, hogy csak a döntéshozó által szándékolt kiadások valósulnak meg, illetve csak a szándékolt bevételeket szedik be.
- *A fenntarthatóság és az egyensúly elve:* a fenntarthatóságot a társadalmi-gazdasági szereplők és a különböző generációk közötti érdekarmonizációk (megállapodások) tudják elviekben biztosítani. Az egyensúly eléréséhez pedig a költségvetési gyakorlatban a különféle eredményszabályok alkalmazása mellett szükség van arra is, hogy a kiadásokat a járadékvadász csoportok és a korrupciós bűnelkövetők ne befolyásolják. A költségvetési gazdálkodás nagy hangsúlyt helyez továbbá a bevételekkel szinkronban álló kiadásokra (költségvetési feyelem).
- *Az ellenőrizhetőség elve:* azt jelenti, hogy a feladatmeghatározás, a pénzek allokálása (függetlenül attól, hogy a közpénzek felhasználója milyen jogi státuszú) és a felhasználásról történő elszámolás minden fázisában ott legyen, elérhető legyen, és azok a kontroll mechanizmusok, amelyek megakadályozzák a közpénzek nem rendeltetésszerű, nem célirányos és nem gazdaságos elköltését a gyakorlatban is tudjanak érvényesülni.

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 felhasználási kötöttségnek két vonatkozása van. Egyfelől az EU-s források, adományok, segélyek elkülönített elszámolás mellett és kizárólag a meghatározott célra használhatók fel. Másfelől az államháztartásból finanszírozott vagy támogatott természetes személyeknek, jogi személyeknek, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteknek számadási kötelezettségük van a részükre céljelleggel juttatott

összegek rendeltetésszerű felhasználásáról. A nem rendeltetésszerűen használt összegek adók módjára behajthatók.

- *A közbeszerzési kötelezettség elve:* az államháztartás alrendszereihez tartozó minden szervezet köteles – bizonyos beszerzési értékhatárokat meghaladóan – az áru-beszerzési, 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.⁴
- *Az állami támogatások korlátozásának elve:*⁵ az EK Szerződés szerint „összegegyeztetetetlenek a közös piaccal azok a bármilyen formájú állami vagy állami forrásból biztosított támogatások, amelyek meghatározott vállalatoknak vagy egyes meghatározott áru-féleségek termeléséhez, szolgáltatások nyújtásához biztosítanak kedvezményeket, és ezáltal a versenyt torzítják, vagy annak torzításával fenyegetnek, amennyiben a tagállamok közötti kereskedelmet befolyásolják.”⁶

Az Európai Unióhoz való csatlakozásunk következtében olyan új alapelvek érvényesítésére volt szükség a magyar államháztartás szabályozásában, amelyek nem csupán a tervezésre, elszámolásra, hanem az államháztartási források felhasználásának módjára is vonatkoznak. Ezen alapelvek érvényesítése ma már nemcsak az uniós támogatásokhoz kapcsolódik, hanem kiterjed a hazai költségvetési források felhasználására is. Az Európai Unió tagjaként – az uniós bevételek követelményeinek teljesíthetősége érdekében – korszerűsíteni kellett a pénzügyi igazgatási szervezetet. Az uniós külső határaként a nem uniós államok irányából áll fenn a vámfizetési kötelezettség. Az uniós támogatások és elszámolások új szervezeti rend kialakítását igényelték. A programozás elvével kapcsolatban lényeges, hogy ebbe az elve az EU követelményeinek való megfelelés mellett az előrelátás követelményét is beleértjük. Ez a stratégiai szemlélet érvényesítését követeli meg az államháztartási gazdálkodási területek mindegyikén. Az államháztartási gazdálkodási elvek, mechanizmusok a magyar piacgazdaság jelenlegi rendszerében a nemzetgazdasági tervezés, illetve ebbe illeszkedően a költségvetési tervezés és végrehajtás folyamatában érvényesülnek.

5.2. Az eredményszemléletű államháztartási számvitel

A könyvvizetés az a tevékenység, amelynek keretében a gazdálkodó a tevékenysége szerint előforduló vagyoni, pénzügyi, jövedelmi helyzetére kiható gazdasági eseményekről – a felsorolt törvények, szabályok szerint – folyamatosan nyilvántartást vezet, majd azt a költségvetési év végével lezárja. A gazdasági események dokumentálásának elsődleges színterén, a bizonylatolás vonatkozásában, majd az analitikus, ezt követően a főkönyvi könyvelés, illetve az éves beszámoló elkészítése során is a számviteli törvény alapelveinek kell érvényesülniük (14–16. §), a költségvetési gazdálkodásra vonatkozó külön kormányrendeletben rögzített módon (4/2013. [I. 11.] Korm. rendelet az államháztartás számviteléről). A magyar

⁴ A közszektor közbeszerzési szabályairól részletesen lásd: GREGÓCZKI, 2015

⁵ A témáról részletesen lásd: LENTNER, 2014

⁶ EK Szerződés 87. cikk (1) bekezdés

államháztartási számvitel 2014. január 1-jétől, az eredményszemléletű számvitelre történt átállást követően, így összhangban áll a nemzetközi elvárásokkal. Az Európai Unióban elvárta adatszolgáltatásnak való megfelelést a közszektor számviteli rendszere képes teljesíteni.

A 2014 előtt hatályos államháztartási számvitel hátránya volt, hogy a pénzforgalmi szemlélet uralkodott a közszféra kiadásainak és bevételeinek számviteli elszámolásával kapcsolatos minden területen, s ez jelentős problémákat hordozott a tervezéstől kezdve a végrehajtáson át az ellenőrzésig. A korábbi rendszer legnagyobb hátránya, hogy a pénzügyi helyzetet nem lehetett egzakt módon megítélni, illetve nem lehetett pontosan megállapítani, hogy valójában mi mennyibe kerül. Az eredményszemléletű számvitel azonban olyan modern rendszer, amely a gazdasági ügyleteket a keletkezésükkor könyveli el. Kezeli a tárgyi eszközök elhasználódásának problémáját, javítja az erőforrás-allokációt, naprakész információt ad a szállítói tartozásokról, bemutatja a jelenlegi és jövőbeni kötelezettségvállalásokat, segíti az ellenőrzési tevékenységet. Az új szabályozással kialakult magyar modell, amely hosszú távon biztosítja a körültekintő társadalmi konszenzuson alapuló jó kormányzást, és lehetővé teszi a biztonságos államháztartás vitelét, a hatékony közfeladat-ellátást. A gazdálkodási kultúra alapvető változása révén a bevételek és a kiadások jó tervezhetősége, hatékony ellenőrzése útján csökkenthető a hiány, és ennek révén az adósságállomány is.⁷

*Az eredményszemléletű, elhatárolásalapú, új, követendő államszámvitel további jellemzői a következők:*⁸

- A gazdálkodást érintő minden eseményt rögzít, és ezek hatását is bemutatja.
- Az értékcsökkenés mint költségelem jelenik meg, és beépül az egyes feladatok ellátásának összköltségébe, tehát így az amortizáció már valós gazdasági tartalommal bír.
- Az eszközök használati költségének ismeretében a vagyongazdálkodás mozgásteret kibővíti.
- Nem lehetséges a tranzakciók időbeli csúsztatása, mert a nyilvántartás a tranzakcióról szóló döntés pillanatában megtörténik az analitikus vagy szintetikus nyilvántartásokban.
- A gazdálkodás minden területéről gyűjti az információkat és a gazdasági teljesítmény mérését tekinti elsődleges céljának. A gazdasági teljesítmény magában foglalja a pénzügyi, jövedelmi és vagyoni eredményt.
- Jellemzője a kiadás és költség fogalma közötti különbségtétel. Előbbi egy pénzforgalmi, utóbbi számviteli kategória.
- A költségek ismeretében a forrásallokáció hatékonysága javítható. A költségviszonyok ismerete alapján racionális finanszírozási döntések hozhatók.
- Az elhatárolásalapú számvitel több információt hordoz magában, mint a pénzforgalmi szemléletű számvitel, s ez az éves beszámoló tartalmában is megjelenik.
- Egyszerre input- és output-szemléletű. A költségvetési kontroll és teljesítmény-mérés követelményeire jobban tud koncentrálni.

⁷ BATHÓ, 2012

⁸ Bővebben lásd: SIMON, 2012

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

A költségvetési rend szerint gazdálkodóknak a könyvek zárását követően bizonylatokkal, szabályszerű könyvvezetéssel, e rendelet szabályai szerint folyamatosan vezetett részletező nyilvántartásokkal, a könyvviteli zárlat során készített főkönyvi kivonattal, valamint leltárral alátámasztott éves költségvetési beszámolót kell készítenie.

Éves költségvetési beszámoló készül:

- a költségvetési szervek elemi költségvetéséről és a 4/2013. Korm. rendelet 10. § (2) bekezdése szerint a mérlegében kimutatható vagyronról költségvetési szervenként;
- az elkülönített állami pénzalapoknak és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak elemi költségvetéséről és a hivatkozott kormányrendelet 10. § (3) bekezdése szerint az azok mérlegében kimutatható vagyronról elkülönített állami pénzalapokként, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjaiként;
- a fejezeti kezelésű előirányzatok elemi költségvetéséről és a 10. § (3) bekezdése szerint az azok mérlegében kimutatható vagyronról fejezeti kezelésű előirányzatokként;
- a központi kezelésű előirányzatok elemi költségvetéséről, az Államadósság Kezelő Központ tevékenységével kapcsolatos finanszírozási bevételekről és kiadásokról;
- a központi kezelésű előirányzatokról és a 10. § (3) bekezdése szerint az azokat kezelő tulajdonosi joggyakorló szervezetek mérlegében kimutatható vagyronról, azok egészére nézve;
- a helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, társulás, térségi fejlesztési tanács elemi költségvetéséről és a 10. § (2) bekezdése szerint az azok mérlegében kimutatható vagyronról, a helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, társulás, térségi fejlesztési tanács egészére nézve.

Az éves költségvetési beszámoló fő részei a következők:

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

A mérlegkészítés időpontja:

- a költségvetési szerv, a fejezeti kezelésű előirányzat, az elkülönített állami pénzalap, a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, a társulás és a térségi fejlesztési tanács esetén a költségvetési évet követő év február 25-e;
- a megszűnő költségvetési szerv, társulás, nemzetiségi önkormányzat esetén a megszűnés napját követő 60. nap;
- a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai által elkészített éves beszámoló esetén a költségvetési évet követő év május 15-e;
- a Kincstár által a központi kezelésű előirányzatok szerint elkészített éves beszámoló esetén a költségvetési évet követő év május 31-e;
- a tulajdonosi joggyakorló szervezet által elkészített éves beszámoló esetén a költségvetési évet követő év június 15-e.

Az uniós tagállamok kormányai és az államháztartási alszektorok olyan állami számviteli rendszereket működtetnek, amelyek magukban foglalják a könyvvezetést, a belső ellenőrzést, a pénzügyi beszámolást és a könyvvizsgálatot. Ezeket az elszámolási rendszereket meg kell különböztetni a statisztikai módszereken alapuló, a kormányzati pénzügyek eredményeiről információt szolgáltató statisztikai adatoktól, valamint a jövőbeli kormányzati pénzügyekhez kapcsolódó előrejelzésektől vagy költségvetési tervezéstől. A tagállamok olyan állami számviteli rendszert működtetnek, amely átfogó és következetes módon lefedi a kormányzati szektor valamennyi alszektorát, és tartalmazza azokat az információkat, amelyek az eredményszemléletű adatok ESA 2010 módszertan szerinti összeállításához szükségesek.⁹

5.3. A költségvetési szervek működési rendje

5.3.1. A költségvetési szervek jogállása, küldetése, nyilvántartása

Az állam működésének alapvető célja a közérdeket kifejező feladatok elvégzése, és e cél érdekében az állam működésének (az állami, önkormányzati szervezetnek) a fenntartása. Ezen feladatokat *közfeladatoknak* nevezzük. Ezek sajátossága általában az, hogy a közosság érdekeit szolgálják. További jellemzőként említhető, hogy valamilyen közhatalmi alapú (közjogi) tétel, azaz jogszabály (nemzetközi szerződés, amely természetesen tipikusan átültetendő a belső jogba) képezi a jogalapjukat. A közfeladat ebből adódóan a következőképpen definiálható: a jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat, amelyet az arra kötelezett közérdekből, jogszabályban meghatározott követelményeknek és feltételeknek megfelelően végez. A közfeladat ellátásának szervezeti kerete a költségvetési szerv, így a központi költségvetési szerv is, amely alapvetően a köz érdekét szolgáló, közfeladat ellátására létrehozott, tipikusan közfinanszírozásból, szabályozott irányítás alatt működő jogi személy. Minden költségvetési szerv – amellyel, hogy közfeladatot lát el – a polgári jog önálló alanya, vagyis jogi személyiség nélkül költségvetési szerv nem létezhet.

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 549/2013/EU rendelete a nemzeti és regionális számlák európai rendszeréről.

A költségvetési szerveken belül a központi költségvetési szerveket a létrehozásuk, illetve az irányításuk, pontosabban az alapító, irányító szervük alapján lehet megkülönböztetni az egyéb költségvetési szervektől. Központi költségvetési szerv alapítására az Áht. alapján az Országgyűlés, a kormány vagy a miniszterek jogosultak. Az Országgyűlés vagy a kormány által életre hívott költségvetési szerv alapításáról jogszabályban, más alapító szerv által létrehozott költségvetési szerv esetében alapító okiratban kell rendelkezni. Jogszabállyal alapított költségvetési szerv esetén – az abban megjelölt alapítási időpontot megelőzően – arról alapító okiratot is ki kell adni.

A költségvetési szerv a jogszabályban vagy az alapító okiratban meghatározott közfeladat ellátására létrejött jogi személy, amelynek legfontosabb jellemzői összefoglalva a következők:

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

A költségvetési szerv a Kincstárnál vezetett törzskönyvi nyilvántartásba való bejegyzéssel jön létre. A költségvetési szerv alapító okiratának a költségvetési szerv átalakítását, megszüntetését nem eredményező módosítása a bejegyzés napjával válik hatályossá, kivéve, ha a törvény más időpontot vagy az alapító okirat módosítására irányuló kérelem későbbi dátumot állapít meg. Egyéb törzskönyvi jogi személyre vonatkozó bejegyzések módosítása a bejegyzés napjával válik hatályossá, kivéve, ha a törvény más időpontot, vagy az adatmódosításra irányuló kérelem későbbi időpontot állapít meg. A törzskönyvi nyilvántartás közhiteles – ez azt jelenti, hogy az ellenkező bizonyításáig vélelmezni kell annak a jóhiszeműségét, aki a törzskönyvi jogi személlyel szemben a nyilvántartásban szereplő adatokban bízva szerez jogot. Az ellenkező bizonyításáig a nyilvántartásba bejegyzett adatról vélelmezni kell, hogy az fennáll, és a nyilvántartás szerinti jogosultat illeti meg. A nyilvántartás fennálló és törölt adatai és az alapító okirat nyilvánosak, azokat bárki megtekintheti, azokról feljegyzést készíthet, továbbá azok adatai elektronikus úton is hozzáférhetők. A bejegyzés ügyében az alapító szerv köteles intézkedni, törvényben meghatározott határidőn belül.

5.3.2. A költségvetési szervek működése

A költségvetési szerv tehát közfeladatok ellátására létrehozott, szabályozott irányítás alatt álló jogi személy. A költségvetési szerv létrehozásának okirati formája az alapító okirat, amelynek tartalmaznia kell (más mellett) a költségvetési szerv nevét, az alapításáról rendelkező jogszabály megjelölését, ha az alapításról jogszabály rendelkezett, közfeladatát és szakmai alaptevékenységeit, illetékességét, működési körét, irányító szervének nevét,

székhelyét, telephelyeit, vezetőjének megbízási módját, valamint az alkalmazásában álló személyek jogviszonyának megjelölését.

A költségvetési szerv által végzett tevékenység lehet alaptevékenység és korlátozott vállalkozási tevékenység. Az alaptevékenység körébe sorolandók azon – nem haszonszerzést szolgáló – tevékenységek, amelyek magát a közfeladatot vagy az az alapján részletesen meghatározott *szakmai alapfeladatot* jelentik, amelynek ellátására valójában létrehozták a szervet. A költségvetési szerv a rendelkezésre álló kapacitásokat alapvetően az alaptevékenységére használhatja fel. Ugyancsak az alaptevékenység körébe sorolandók a szakmai alapfeladat ellátását, annak kiszolgálását, háttérműveleteit elősegítő egyes tevékenységek is. Ezen kiegészítő tevékenységeknek jellegüknél fogva alapvetően nem a haszonszerzés a céljuk, még ha eredményeznek is ilyet.

A költségvetési szerv ezenkívül jogosult lehet *vállalkozási tevékenységet* végezni, amely rendszeres haszonszerzés céljából (azaz nyereségérdekelt módon), államháztartáson kívüli forrásból, nem kötelezően végzett termelő, szolgáltató, értékesítő tevékenység. Fontos jogszabályi előírás azonban, hogy ezen vállalkozási tevékenység végzése nem veszélyeztetheti az alaptevékenység ellátását. Felső határát a kiadási előirányzatok arányában meg kell határozni, bevételének fedeznie kell legalább az adott tevékenységgel összefüggő valamennyi közvetlen kiadást, valamint az ahhoz hozzárendelhető közvetett kiadásokat, továbbá az amortizációt. A költségvetési szerv vállalkozási tevékenységeinek összesített maradványa (azaz a költségvetési év során a bevételek és kiadások különbözete) nem lehet negatív, azaz veszteséges. A nyereség egy részét – a társasági adó mértékének megfelelően – be kell fizetni a központi költségvetésbe.

A költségvetési szervek gazdálkodása folyamatszerűen írható le a legáttekinthetőbben. A folyamatszerű gazdálkodás tulajdonképpen egy permanensen zajló és ismétlődő gazdálkodási ciklusként értelmezhető, amelynek részei a következők:

- költségvetési tervezés;
- költségvetési döntés (az előirányzatok és az azokhoz kapcsolódó teljesítménykövetelmények megállapítása);
- a költségvetési előirányzatok módosításának, átcsoportosításának és felhasználásának végrehajtása;
- a költségvetési szerv működtetése, a vagyongazdálkodás;
- az információs szolgáltatások (adatszolgáltatások) és finanszírozási műveletek végzése, a pénzügyi, számviteli rend betartása;
- a számadások, a beszámolás.

A költségvetési szervek vezetésénél az egyszemélyi vezetés elve érvényesül. A költségvetési szerv vezetője felelős a közfeladatok – jogszabályban, alapító okiratban, belső szabályzatban foglaltaknak megfelelő – ellátásáért, valamint a költségvetési szerv számára jogszabályban előírt kötelezettségek teljesítéséért. A költségvetési szerv részletes belső szervezeti felépítésén túl feladatai ellátásának részletes belső rendjét és módját a szervezeti és működési szabályzat állapítja meg. A szervezeti egységekre vonatkozó szabályokat a költségvetési szerv szervezeti és működési szabályzatában vagy a szervezeti egységek ügyrendjében, a gazdálkodás részletes rendjét pedig belső szabályzatban kell meghatározni.

Az Ávr. alapján a költségvetési szerv szervezeti és működési szabályzata tartalmazza:

- a költségvetési szerv alapításáról szóló jogszabály teljes megjelölését, ha a költségvetési szerv alapításáról jogszabály rendelkezett;
- a költségvetési szerv alapító okiratának – ha azt az alapítás óta módosították, a hatályos, egységes szerkezetbe foglalt alapító okiratának – keltét, számát, az alapítás időpontját;
- az ellátandó és a kormányzati funkció szerint besorolt alaptevékenységek, rendszeresen ellátott vállalkozási tevékenységek megjelölését;
- azon gazdálkodó szervezetek részletes felsorolását, amelyek tekintetében a költségvetési szerv alapítói, tulajdonosi (tagsági, részvényesi) jogokat gyakorol;
- a szervezeti felépítést és a működés rendjét, a szervezeti egységek – ezen belül a gazdasági szervezet – megnevezését, feladatait, a költségvetési szerv szervezeti ábráját;
- azon ügköröket, amelyek során a szervezeti egységek vezetői a költségvetési szerv képviselőjeként járhatnak el;
- a szervezeti és működési szabályzatban nevesített munkakörökhöz tartozó feladat- és hatásköröket, a hatáskörök gyakorlásának módját, a helyettesítés rendjét, az ezekhez kapcsolódó felelősségi szabályokat;
- jogszabályban meghatározott kivétellel a munkáltatói jogok gyakorlásának rendjét, ideértve az átruházott munkáltatói jogokat is;
- az irányító szerv által az alább leírtak szerint a költségvetési szervhez gazdálkodási tekintetben hozzárendelt más költségvetési szervek felsorolását.

A költségvetési szerv vezetője belső szabályzatban köteles rendezni a működéshez kapcsolódó, pénzügyi kihatással bíró, de jogszabályban nem szabályozott kérdéseket, amelyeket – nem taxatív módon – az Ávr. is felsorol. E körben említhetők meg a tervezéssel, gazdálkodással – így különösen a kötelezettségvállalás, ellenjegyzés, teljesítés igazolása, érvényesítés, utalványozás gyakorlásának módjával, eljárási és dokumentációs részlet-szabályaival, valamint az ezeket végző személyek kijelölésének rendjével –, az ellenőrzési, adatszolgáltatási és beszámolási feladatok teljesítésével kapcsolatos belső előírások, feltételek vagy a beszerzések lebonyolításával kapcsolatos eljárásrend.

A közpénzek átlátható és szakszerű felhasználása szempontjából garanciális jellegű szabályként érvényesül, hogy a költségvetési tervezéssel, az előirányzatok módosításának, átcsoportosításának és felhasználásának végrehajtásával, a pénzügyi és számviteli nyilvántartásokkal, valamint a beszámolással kapcsolatos feladatok kizárólag költségvetési szerv által láthatók el, ezen feladatok ellátására külső szolgáltató igénybevétele kizárt. A költségvetési szerv működtetésével, üzemeltetésével, a vagyon használatával, hasznosításával, védelmével kapcsolatos feladatok ellátása a gazdasági szervezeten kívül, szolgáltatás megrendelésével is történhet.

Abban az esetben, ha a költségvetési szerv nem rendelkezik gazdasági szervezettel, a működéséhez, a vagyonának használatához, valamint – kivéve a személyi juttatásokat és azok közterheinek előirányzatait – az összes egyéb, a közfeladatainak ellátásához szükséges előirányzata megtervezhető a gazdasági feladatok ellátására kijelölt költségvetési szervnél, az irányító szerv döntése alapján. A személyi juttatásokkal és az azokhoz

kapcsolódó járulékok és egyéb közterhek előirányzataival minden esetben rendelkezik a költségvetési szerv.

A gazdasági szervezettel nem rendelkező költségvetési szerv és a gazdálkodási feladat ellátására kijelölt költségvetési szerv a munkamegosztás és felelősségvállalás rendjét megállapodásban rögzíti.¹⁰ Ezen *munkamegosztási megállapodás* megkötéséhez azonos irányító szerv irányítása alá tartozó költségvetési szervek esetén az irányító szervük jóváhagyása szükséges. Más irányító szerv irányítása alá tartozó költségvetési szerv kijelölése esetén a munkamegosztási megállapodásban rögzíteni kell az ellátandó feladatokat, valamint a munkamegosztási megállapodás jóváhagyásának rendjét. Amennyiben több szerv között oszlik meg az egyes feladatok ellátása, a munkamegosztási megállapodásnak természetesen egyértelműen tartalmaznia kell, hogy a gazdálkodási feladatok közül mely feladatot melyik költségvetési szerv látja el.

A költségvetési szerv alap- és vállalkozási tevékenységét az államháztartási *szakfeladatok rendje* (szakfeladatszámmal és -megnevezéssel) – kell meghatározni. A költségvetési szerv által ellátott feladatoknak, ezen belül a végzett tevékenységeknek az Áht. szerinti elkülönítését, besorolását az ott meghatározott kritériumok alapján kell elvégezni. Az alap- és vállalkozási tevékenységből származó bevételeit és kiadásait elkülönítetten kell megtervezni és elszámolni. A költségvetési szerv alapító okiratában önállóan nem kell alaptevékenységként megjelölni, ugyanakkor alaptevékenységként kell elszámolni azokat az önálló szakfeladatot képező kiadási és bevételi elemeket, amelyek a szerv alapító okirat szerinti alaptevékenységének ellátásához kapcsolódnak:

- a költségvetési szerv részére a jogszabály szerinti alapfeladat ellátására biztosított ingatlan egyes részeinek bérbeadását, hasznosítását, ha az időszakosan, a kapacitás kihasználása, illetve tartósan, az alapfeladat magasabb színvonalú vagy hatékonyabb ellátása céljából történik;
- a költségvetési szerv más szervek részére végzett tevékenységeinek szakfeladatait;
- a költségvetési szerv, fejezeti kezelésű előirányzat, helyi önkormányzat és többcélú kistérségi társulás, elkülönített állami pénzalap támogatási céljai szerinti szakfeladatokat;
- a technikai szakfeladatokat;
- a költségvetési szervnek az alaptevékenység-ellátásra rendelkezésre álló kapacitásának kihasználását célzó, nem haszonszerzés céljából végzett tevékenységeinek szakfeladatait.

A költségvetési szerv saját nevében a stabilitási tv. 3. § (1) bekezdése szerinti adósságot keletkeztető ügyletet érvényesen nem köthet; törvényben meghatározott kivétellel értékpapírt nem bocsáthat ki, nem szerezhet meg; pénzügyi lízinget vagy faktoringot magában foglaló szerződést nem köthet; továbbá garanciát és kezességet nem vállalhat.

¹⁰ A gazdasági szervezet feladatait, ha a költségvetési szerv éves átlagos statisztikai állományi létszáma a 100 főt nem éri el, az irányító szerv vagy az irányítása alá tartozó más költségvetési szerv látja el. De ez nem vonatkozik például az önkormányzati hivatalra. Az irányító szerv azonban dönthet úgy is, a 100 fő éves statisztikai állományi létszámot elérő költségvetési szerv esetében is, hogy a gazdálkodási feladatait más, az irányítása alá tartozó költségvetési szerv gazdasági szervezete látja el. A gazdasági szervezet feladatait indokolt esetben több szervezeti egység is elláthatja.

A költségvetési szerv gazdasági szervezetének irányításáért és ellenőrzéséért, valamint a gazdálkodási tevékenységgel kapcsolatos feladatok elvégzéséért alapvetően a költségvetési szerv gazdasági vezetője a felelős. A *gazdasági vezető* a gazdasági szervezet irányításán kívül a költségvetési szerv (gazdasági szervezeten kívüli) más szervezeti egységéhez beosztott, továbbá a költségvetési szervhez gazdálkodási tevékenység végzése tekintetében hozzárendelt más költségvetési szerv által foglalkoztatott, a tervezéssel, gazdálkodással, finanszírozással, adatszolgáltatással és beszámolóval kapcsolatos feladatok ellátásáért felelős alkalmazottnak is iránymutatást ad. Ha a gazdasági szervezet feladatait több szervezeti egység látja el, azaz a gazdálkodás ellátása több szervezeti egység között oszlik meg, akkor gazdasági vezetőnek e szervezeti egységek vezetőinek irányítását végző, ennek hiányában a szervezeti és működési szabályzatban megjelölt személyt kell tekinteni. A felsőoktatás intézményrendszerében a gazdasági, illetve a felsőoktatási törvény által megszabott egyéb feladatokat az intézményi kancellár látja el. Jogviszonya szerint független gazdasági vezető, nincs alárendelve az intézmény vezetőjének, a rektornak.

5.4. Tervezési folyamat a költségvetési intézményeknél

A költségvetési gazdálkodási folyamat, illetve ciklus a tervezés szakaszával kezdődik. Ahogy az Áht. is alapelvként rögzíti, a költségvetési tervezés célja, hogy a tervezett bevételeket gazdaságilag megalapozottan, a tervezett kiadásokat kizárólag a közfeladatok megfelelő ellátásához szükséges mértékben hagyják jóvá. Ugyancsak rögzíti a törvény, hogy csak olyan új közfeladat írható elő vagy vállalható, amelynek ellátásához megfelelő pénzügyi fedezet áll rendelkezésre. Ha a tervezés során a pénzügyi fedezet már nem biztosítható, intézkedni kell a közfeladat megszüntetéséről.

5.4.1. Tervezési módszertan

A tervezés módszertanaként kiemelendő a nullaalapú vagy nullbázisú, a programalapú, a teljesítményalapú, illetve a bázisalapú költségvetési tervezés:

- *A nullaalapú költségvetési tervezés* nem veszi figyelembe a korábbi időszak tervezési adatait, hanem az adott közfeladatra vonatkozóan megadott szakmai teljesítési szempontok alapján, egy átfogó elemzés végeredményeként („üres papírra írva”) megállapítja az adott közfeladat tervadatait.
- *A programalapú vagy programozásos költségvetési tervezés* az egyes ágazati-szakmai célok közötti, adott gazdasági körülmények közötti elosztás optimális arányait határozza meg. Ennél a tervezési módszernél meg kell határozni az elérni kívánt szakmai-ágazati célokat, programokat, és az ehhez szükséges részprogramokat, feladatokat, módszereket és eszközöket.
- *A cél- és teljesítményalapú költségvetési tervezés* arra keresi a választ, hogy melyik közfeladat ellátása melyik szervezetnél mennyibe kerül, de nemcsak a bemeneti adatokra figyel, hanem méri a megvalósítás eredményességét (*output*, illetve *outcome*). Ez a modell az állami feladatellátás hatékonyságát kívánja növelni azáltal, hogy megváltoztatja a forráselosztási mechanizmusokat. A kiadások megjelenítése

funkcionális bontást takar (pl. egészségügy, rendvédelem stb.), azaz az elérendő társadalmi célokhoz köti a szétosztható forrásokat.

- A magyar államháztartási szabályozás jelenleg *a bázisalapú tervezési módszerhez* hasonló tervezési metodikát ír elő. Ennek lényege, hogy a tervévre vonatkozó tervezett kiadási főösszegnél a kormány által a középtávú tervezés során a tervévre megállapított kiadási előirányzat, valamint a megelőző évi teljesített kiadások jelentik a kiindulási pontot, amelyet az alábbiaknak megfelelően az ún. *szerkezeti változásokkal és szintre hozásokkal* kell korrigálni.

Szerkezeti változásként kell szerepeltetni:

- a tervévet megelőző évben tartós jelleggel átcsoportosított előirányzatok összegét,
- a kiadási előirányzatoknak a közfeladatok megszűnéséből, intézmény átszervezéséből, belső szerkezeti korszerűsítésből, vagy más hasonló okból adódó módosításait, valamint
- a bevételi előirányzatok tartós változásait.

Szintre hozásként kell számításba venni a költségvetési évet megelőző évben nem teljes éven át ellátott, szerkezeti változásként beépült közfeladatok egész évi bevételi és kiadási előirányzatának megfelelő összegű kiegészítését. E körben szükséges még megemlíteni, hogy 2014-től módosításokat eredményezett a szabályozási környezetben egy bizonyos *európai uniós jogharmonizációs kötelezettség* teljesítése. Eszerint a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről szóló 2011/85/EU tanácsi irányelv (a továbbiakban: Irányelv) hazai jogrendszerbe történő átültetése miatt a következő főbb változások történtek a költségvetési tervezésben (az Irányelv átültetése az Áht. és az Ávr. módosításával valósult meg 2013 decemberében):

- a kormányzati szektor egészére kiterjedően rendszeres időközönként költségvetési adatokat kell előállítani és közzétenni;
- a makrogazdasági és költségvetési előrejelzéseket és azok készítésének módszertanát nyilvánosságra kell hozni;
- számszerű költségvetési szabályok léptek életbe, amelyek biztosítják az uniós szabályrendszernek, a Stabilitási és Növekedési Egyezménynek való megfelelést;
- a költségvetést középtávon kell tervezni, a középtávú központi költségvetési kereteket kormányhatározatban kell rögzíteni, és az éves költségvetéseket ez alapján kell elkészíteni.

A központi költségvetési szervek költségvetési tervezése egyrészt egy felülről lefelé megállapított keretszámokon alapuló tervezést jelent, másrészt pedig – ezzel párhuzamosan, illetve ezt megelőzően – egy saját hatáskörben kialakított, majd e saját terveket a költségvetési fejezetet irányító szerv felé kommunikáló, alulról felfelé történő tervezést foglal magában. Különleges esetet képez, ha az adott költségvetési szerv egyidejűleg a költségvetési fejezetet irányító szerv is. Ebbe a körbe tartoznak a minisztériumok. Ebben az esetben tervezési feladatként elkülönül az intézmény, azaz a szerv saját költségvetésének tervezése, illetve az adott költségvetési fejezet, ezen belül a fejezetbe tartozó minden költségvetési szerv és előirányzat költségvetési tervezésének feladata. Az Irányelvben foglaltaknak megfele-

lően az Ávr. alapján a központi költségvetési tervezésnek a legvalószínűbb makrogazdasági és költségvetési forgatókönyvön vagy egy annál óvatosabb forgatókönyvön kell alapulnia.

A középtávú költségvetési tervezés keretén belül a központi alrendszerben a kormány december 31-ig egyedi határozatban állapítja meg a központi költségvetés – a központi költségvetésről szóló törvényben megállapított fejezetek szerinti bontású – bevételeinek és kiadásainak, valamint költségvetési egyenlegének a költségvetési évet követő három évre tervezett összegét. A kormány e határozatában indokolja, ha egy adott év vonatkozásában eltér a megelőző évben az adott évre meghatározott főösszegek valamelyikétől.

Általánosságban a központi költségvetési tervezés az adott évben az államháztartásért felelős miniszter által kidolgozott és a minisztériuma honlapján közzétett tájékoztatóval indul, amely a központi költségvetési tervezés részletes ütemtervét, kereteit, tartalmi követelményeit, így különösen a tervezés során érvényesítendő számszerű és szabályozási követelményeket, a tervezéshez használt dokumentumokat, módszertani elveket, feltevéseket és paramétereket, továbbá az előírt adatszolgáltatások teljesítésének módját tartalmazza. A költségvetési fejezetet irányító szerv az e tájékoztatóban meghatározottak alapján megtervezi és egyezteteti az államháztartásért felelős miniszterrel az általa irányított fejezetbe sorolt költségvetési szerv, a központi kezelésű és a fejezeti kezelésű előirányzat, valamint az elkülönített állami pénzalap és a társadalombiztosítási pénzügyi alapok tervezett bevételeit és kiadásait. A központi költségvetés fejezeteinek így megtervezett kiadásait az adott fejezetre megállapított ún. középtávú keretszámok figyelembevételével, az összes kiadás szerkezeti változásokkal és szintre hozásokkal módosított összegeként kell megállapítani. Sem a központi költségvetési szerv, sem a költségvetési fejezetet irányító szervek nem állapíthatják meg az államháztartásért felelős miniszter egyetértése, illetve a kormány és az Országgyűlés végső jóváhagyása nélkül, hogy az adott intézmény mennyi működési kiadást és mennyi felhalmozási kiadást tervezhet.

5.4.2. A bevételek és a kiadások tervezésének szabályozása

A költségvetési szerv saját bevételeinek tervezésénél meg kell tervezni azokat a bevételeket, amelyek

- az ellátott közfeladatokkal kapcsolatosak;
- tapasztalatok alapján rendszeresen előfordulnak vagy eseti jelleggel várhatók;
- jogszabályon, magánjogi kötelmen alapulnak;
- eszközök hasznosításával függnek össze.

A fejezetet irányító szerv a fejezetre tervezett bevételek és kiadások megállapításához meghatározza a következőket:

- az általános és kötelezően érvényesítendő tervezési követelményeket, előfeltételeket, módszertant, előírásokat;
- a fejezetbe sorolt költségvetési szervek, központi kezelésű előirányzatok, fejezeti kezelésű előirányzatok tervezett bevételi és kiadási előirányzatainak értékeit;
- a közfeladatok ellátása körében a szakmai, működtetési, foglalkoztatási, díjazási követelményekben, feltételekben érvényesítendő változásokat;

- a tervezés eljárási teendőit, ideértve a gazdasági szervezettel rendelkező költségvetési szerv és a hozzárendelt gazdasági szervezettel nem rendelkező költségvetési szerv tervezésben való együttműködésének, munkamegosztásának feladatait.

Minderről tájékoztatja továbbá a tervezett bevételek és kiadások kidolgozásáért felelős személyeket.

A költségvetési szerv, valamint az elkülönített állami pénzalap és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak kezelő szerve a tervezett bevételeket és kiadásokat, továbbá az azokat befolyásoló jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök, szerződések vagy más kötelezettségek módosítására vonatkozó javaslatokat a fejezetet irányító szervnek – a gazdasági szervezettel nem rendelkező költségvetési szerv a tervezési, gazdálkodási, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási feladatait ellátó költségvetési szerven keresztül – küldi meg.

A fejezetet irányító szerv felülvizsgálja, majd véglegesíti a hozzá beérkezett javaslatokat, majd ezeket követően egyeztet az államháztartásért felelős miniszterrel a központi költségvetési törvényjavaslat kidolgozása érdekében. A fejezetet irányító szerv a tervezett bevételeket és kiadásokat, valamint a fenti javaslatok alapján szükséges intézkedéseket az államháztartásért felelős miniszterrel folytatott egyeztetések során rögzített szempontok alapján véglegesíti. Ennek során döntenie kell a nem ellátható közfeladat átmeneti felfüggesztéséről, megszüntetéséről vagy a szükséges forrásoknak a közfeladat ellátásához szükséges összegű átcsoportosításáról. Ugyanezen szabályokat kell megfelelően alkalmazni abban az esetben is, ha az adott szerv fejezetet irányító szerve jogállással bíró költségvetési szerv, azaz a központi költségvetésben önálló fejezettel rendelkezik, de más költségvetési szerv felett nem gyakorol irányító szervei hatásköröket, vagy ha önálló fejezettel nem rendelkezik, de fejezetet irányító szervei jogállással van felruházva.

Különleges esetet jelentenek a költségvetés megállapítása szempontjából azon alkotmányos szervek, illetve költségvetési fejezetek, amelyek – a végrehajtó hatalomtól való függetlenségük megőrzése okán – a költségvetésükre vonatkozó javaslatot saját maguk készítik elő, majd azt a kormány változtatás nélkül köteles beterjeszteni a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat részeként az Országgyűlésnek. A költségvetésről való döntés így kizárólag a törvényhozás hatáskörébe tartozik. Ilyen, közjogi-költségvetési jogi szempontból autonóm szervek, illetve költségvetési fejezetek: az Országgyűlés, a Köztársasági Elnökség, az Állami Számvevőszék, az Alkotmánybíróság, a bíróságok, az ügyészségek és az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala.

Az államháztartásért felelős miniszter az egyeztetések és a különféle adatszolgáltatások alapján készíti elő a központi költségvetésről szóló törvény tervezetét. A költségvetési folyamat, illetve ciklus következő szakaszába a költségvetési döntések, azaz az intézményi részletes előirányzatok és az azokhoz kapcsolódó teljesítménykövetelmények megállapítása tartozik. Ezt követően pedig a megállapított intézményi költségvetés végrehajtásának szakaszába lépünk. Ez utóbbi körébe sorolhatjuk a költségvetési előirányzatok módosítását, átcsoportosítását és felhasználásának végrehajtását.

A költségvetési bevételek és kiadások azok közzgazdasági jellege szerint működési és felhalmozási bevételekre és kiadásokra, ezen belül kiemelt előirányzatokra oszthatók. A bevételek tehát lehetnek működési bevételek és azok kiemelt előirányzatai, illetve felhalmozási bevételek és azok kiemelt előirányzatai.

A kiadásokon belül a *működési kiadások* – és azok kiemelt előirányzatai – körébe sorolhatók közgazdasági jellegük szerint:

- személyi juttatások, amelyek a foglalkoztatottnak kifizetett illetményből, munkabérből és más juttatásokból, valamint a nem foglalkoztatott természetes személyeknek juttatott más jövedelmek kifizetéséből származnak;
- a munkaadókat terhelő járulékok és a szociális hozzájárulási adó, amelyet a kifizetést teljesítő köteles megfizetni;
- a dologi kiadások, amelyek a készletek és szolgáltatások vásárlása, más befizetési kötelezettségek teljesítése, kamatfizetés és más, a működés során keletkező kiadások teljesítéséből származnak;
- az ellátottak pénzbeli juttatásai, amelyek a társadalombiztosítási ellátásokból, a családi támogatásokból és a természetes személyek részére betegséggel, lakhatással összefüggő vagy más okból folyósított, ellátási típusú kifizetésekből származnak;
- az egyéb működési célú kiadások, amelyek a nemzetközi kötelezettségek teljesítéséből, az államháztartáson belülről vagy kívülről működési célból adott támogatásokból és más ellenérték nélküli kifizetésekből, valamint a más kiemelt előirányzaton nem szerepeltethető működési jellegű kiadásokból származnak.

A *felhalmozási kiadások* – és azok kiemelt előirányzatai – körébe tartoznak közgazdasági jellegük szerint:

- a beruházások, amelyek az ingatlanok, tárgyi eszközök és más, tartósan használt eszközök megszerzéséből, részesedések megszerzéséhez vagy növeléséhez kapcsolódó kiadások teljesítéséből származnak;
- a felújítások, amelyek a tartósan használt eszközök felújításának kiadásaiból származnak;
- az egyéb felhalmozási célú kiadások, amelyek az államháztartáson belülről vagy kívülről, felhalmozási célból adott támogatásokból és más, ellenérték nélküli kifizetésekből származnak.

A központi költségvetésről szóló törvény az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szervek költségvetési kiadási előirányzatait működési és felhalmozási kiadások, kiemelt előirányzatok szerinti bontásban, bevételi előirányzataikat összesítve tartalmazza. A központi költségvetési szervnek a központi költségvetésről szóló törvényben megállapított kiemelt előirányzatait és a finanszírozási bevételeket és kiadásokat közgazdasági jogcímeke (rovat) kell bontani. A költségvetési szerv költségvetésben megállapított bevételeinek és kiadásainak egységes rovatrend szerinti részletezéséről *elemi költségvetést* kell készíteni. Ez az elemi költségvetés az államháztartás számviteléről szóló kormányrendelet szerinti költségvetési jelentésnek megfelelően tartalmazza az eredeti és módosított előirányzatokat, illetve a személyi juttatások és a foglalkoztatottak, választott tisztségviselők összetételét tartalmazó adatszolgáltatás tervértékeit.

A központi költségvetési szerv az elemi költségvetését a fejezetet irányító szervnek – a gazdasági szervezettel nem rendelkező költségvetési szerv a tervezési, gazdálkodási, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási feladatait ellátó másik költségvetési szerv

útján – küldi meg, a fejezetet irányító szerv által meghatározott időpontig. A fejezetet irányító szerv az elemi költségvetést felülvizsgálja, majd ez alapján dönt annak jóváhagyásáról.

A költségvetési szerv a számára előírt feladatait az éves pénzügyi terve, vagyis a költségvetése alapján látja el. A költségvetés végrehajtása sajátos előirányzati gazdálkodás alapján történik. Ez alatt egyrészt a költségvetési szerv egyes előirányzatainak évközi megváltozását kell érteni: az előirányzatok módosítását és az előirányzatok közötti átcsoportosítást. Másrészt a *végrehajtás* kifejezés alatt a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos azon feladatok összességét lehet érteni, amely a közpénzek elköltésének államháztartási jogszabályokban rögzített kontrollkörnyezetét jelenti: a költségvetés terhére fizetési kötelezettséget eredményező kötelmek, a kötelezettségvállalások létrejöttének és a közpénzek kifizetésének szabályait. A szűkebb értelemben vett gazdálkodás alatt tehát a kötelezettségvállalás, a pénzügyi ellenjegyzés, a teljesítés igazolása, az érvényesítés és az utalványozás egymásra épülő folyamata értendő.¹¹

5.5. A költségvetési szervek irányítása és irányító általi ellenőrzése

A költségvetési szerv, így a központi költségvetési szerv is az állam igazgatásának részeként tipikusan alá-fölé rendeltségi (hierarchikus) viszonyok között működő, azaz irányítás alatt álló szerv.

Az Áht. általános jelleggel felsorolja az *irányítási jogokat*, ezek:

- az alapítói jogok, azaz a költségvetési szerv alapító okirátának kiadása, szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása, a szerv átalakítása és megszüntetése;
- a vezetési jogok, azaz a költségvetési szerv vezetője tekintetében a kinevezés és felmentés vagy a vezetői megbízás adása, visszavonása, valamint az egyéb munkáltatói jogok gyakorlása;
- a gazdasági vezetési jogok, vagyis a költségvetési szerv gazdasági vezetőjének kinevezése és felmentése, illetve a megbízása vagy megbízásának visszavonása;
- a bevételi és kiadási előirányzatokkal való gazdálkodás rendszeres figyelemmel kísérése, a végrehajtás, illetve a költségvetési szerv által ellátandó közfeladatok meg nem valósításának veszélye esetén a jogszabályban meghatározott szükséges intézkedések megtétele;
- a költségvetési szerv által ellátandó közfeladatok ellátására vonatkozó, és az erőforrásokkal való szabályszerű és hatékony gazdálkodáshoz szükséges szakmai és gazdálkodási követelmények érvényesítése, betartásának számonkérése, ellenőrzése;
- jogszabályban meghatározott esetekben a költségvetési szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása vagy a szerv döntésének megsemmisítése, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítása;
- egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására;
- a költségvetési szerv jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezése;

¹¹ E számviteltechnikai feladatokról részletesen lásd: LENTNER, 2013; BERCSIK, 2015

- a költségvetési szerv kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, valamint a felsorolt egyes irányítási jogkörök gyakorlásához szükséges, törvényben meghatározott személyes adatok kezelése.

Az irányítás joga, más szóval az egyes irányítási hatáskörök eltérhetnek egymástól a jogok alanya tekintetében, tehát több szerv vagy személy között megoszthatók, de természetesen egyalanyúak is lehetnek. Ki kell emelni az ún. alapítói jogokat, vagyis a költségvetési szerv alapítására (átalakítására, megszüntetésére stb.) vonatkozó jogokat, ezek az irányítási jogok körébe tartozó egyes részjogosítványokat jelentenek, attól nem különülnek el. Az ezen jogokkal rendelkező szervet nevezik alapító szervnek. Az irányítói és az alapítói jogok tehát az általános és a különös logikai viszonyában állnak egymással. E körben elvileg előállhat az, hogy az alapítói jogokkal felruházott szerv nem rendelkezik egyéb irányítási joggal az adott intézmény vonatkozásában, így lehetséges, hogy az alapítói jogokkal felruházott szerv eltér az egyéb irányítási (felügyeleti) jogok címzettjétől.

A költségvetési szervek felett általában nem egyszerűen felügyelet és különösen nem törvényességi felügyelet érvényesül, hanem az *irányítási jogok teljessége*. Ennek megfelelően a költségvetési szerv általában csak viszonylagos szakmai és gazdasági önállósággal rendelkezik. A kormányzati szervezetrendszerben általánosak a korlátozás nélküli irányítási viszonyok, de az Alaptörvény és más törvények korlátozhatják a felettes szerv irányítási jogait. Az egyik korlátozott irányítási jogkört külön is nevesíti az Áht., ez a *felügyeleti jogkör*. A felügyeleti szerv kategóriája azon szerveket öleli fel, amelyek nem rendelkeznek az irányítási jogok teljességével, hanem csak korlátozott irányítási jogkörrel. A felügyeleti jogkör lehet szakmai felügyelet, vagy a még annál is korlátozottabb jogokat jelentő *törvényességi felügyelet*. Ez a felügyeleti típusú jogkör jellemzően azon körben érvényesül, ahol nagyobb a közfeladat-ellátás önállósága, ebből következően az intézményi önállóság, és az állam regulatív, piacsabályozó vagy az adott közszolgáltatás ellátására nézve megrendelői funkcióban képviseli a köz érdekeit. Az Áht. szerinti felügyeleti hatáskörbe a fent felsorolt irányítási jogok közül a költségvetési szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása és a feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására kiadott egyedi utasítás nem tartozik bele.

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

A költségvetési szerv működését, feladatai ellátását, hatékonyságát az irányító szervnek kötelessége rendszeresen felülvizsgálni. A felülvizsgálat eredményeként, illetve a feladat változásakor a szervezet alapító okiratát érintő döntést kell hoznia, és a felülvizsgálat eredményétől függően a költségvetési szervet át kell alakítani vagy meg kell szüntetni. Az alapító szerv tehát jogosult a költségvetési szervet jogutóddal vagy jogutód nélkül felszámolni. A költségvetési szerv általános jogutódlással történő megszüntetése átalakítással történhet, amely egyesítést vagy szétválasztást jelent. Az egyesítés lehet beolvadás vagy összeolvadás. A szétválasztás lehet különválás vagy kiválás. Ha az egyesítés több alapító szervhez tartozó költségvetési szervet érint, az alapító szervek közösen jelölik ki az új költ-

ségvetési szervet irányító szervet. Az átalakításról vagy a megszüntetéséről – az alapításnak megfelelően – jogszabályban vagy határozatban kell rendelkezni.

2015. március 1-jén lépett hatályba a megyei és járási (fővárosi kerületi) szinteken a szakigazgatási szervek önálló feladat- és hatáskörgyakorlása, és ezzel az ún. belső integrációval egy egységes kormányhivatali rendszer jött létre. Ezzel egyidejűleg a szakmai és funkcionális feladat- és hatáskörök címzettje a kormány megbízott és a járási hivatalvezető lett.¹²

5.6. A költségvetési rend szerint gazdálkodók bizonylatolási rendje

A költségvetési évre megállapított kiadási előirányzatok teljesítésének bizonylatolási folyamatában egy sajátos számviteli-logikai rend érvényesül. A bizonylatolás a gazdasági események igazolására, elszámolására szolgál, elsődleges számviteli fázisról van szó. A bizonylatok alapján történik az analitikus könyvelés, majd a főkönyvi, illetve év végén az éves beszámoló összeállítása. Így a gazdasági esemény megtörténtének időpontjában kiállított bizonylat (alaki és tartalmi követelményeknek eleget téve) meghatározó jelentőséggel bír.

A gazdasági események folyamat- és elszámolási rendje a következő:

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

A kötelezettségvállalás a költségvetési év kiadási előirányzatainak – személyi juttatások, termékbeszerzési vagy szolgáltatási szerződés megkötése, megrendelése – terhére történő fizetési kötelezettség vállalásáról szóló, szabályszerűen megtett jognyilatkozat, amelynek fedezetét a kötelezettségvállalónak a tervezéskor kell biztosítania. Kötelezettséget a költségvetési szerv vezetője vagy az általa írásban felhatalmazott, a költségvetési szerv alkalmazásában lévő személy vállalhat. Kötelezettséget csak a szabad előirányzatok terhére lehet vállalni.

A szabad előirányzat meglétét a *pénzügyi ellenjegyző* ellenőrzi, ezért a kötelezettségvállalást meg kell előznie az előzetes *pénzügyi ellenjegyzésnek*. A pénzügyi ellenjegyző az ellenjegyzés dátumával és aláírásával igazolja a szabad előirányzat meglétét. A pénzügyi ellenjegyző a gazdasági vezető vagy az általa írásban kijelölt, a költségvetési szerv alkalmazásában álló személy. A gazdasági szervezettel nem rendelkező költségvetési szervnél a pénzügyi ellenjegyzőt a költségvetési szerv vezetője jelöli ki. Pénzügyi ellenjegyző felsőfokú gazdasági végzettséggel rendelkező, a költségvetési szerv alkalmazásában álló személy lehet. A pénzügyi ellenjegyzőnek a kötelezettségvállalót írásban tájékoztatnia kell, amennyiben a kötelezettségvállalásra nem áll rendelkezésre szabad előirányzat, a kifizetéshez a fedezet nem biztosított, vagy az sérti a gazdálkodásra vonatkozó szabályokat. Ha a kötelezettséget vállaló a tájékoztatás ellenére írásban utasítást ad a pénzügyi ellenjegyzésre,

¹² Működésükről, gazdálkodási szabályaikról részletesen lásd: BERCEK et al., 2015

a pénzügyi ellenjegyző köteles annak eleget tenni, és e tényről az irányító szerv vezetőjét haladéktalanul írásban értesíteni, aki a tájékoztatás kézhezvételétől számított 8 munkanapon belül köteles megvizsgálni a bejelentést, és kezdeményezni az esetleges felelősségre vonást.

A teljesítés megtörténtét (a termék beszerzését, a szolgáltatás igénybevételét) követően a teljesítést szakmailag igazolni kell. *A szakmai teljesítésigazoló* személyét és feladatait a költségvetési szerv vezetője írásban jelöli ki. A teljesítés igazolása során a teljesítést igazolóknak az okmányok alapján ellenőriznie kell a kiadások teljesítésének jogosságát a bizonylatra történő feljegyzéssel, amely tartalmazza a teljesítés tényére való utalást és az igazolás dátumát.

Az érvényesítőnek ellenőriznie kell az összecszerúséget, a fedezet meglétét, továbbá azt, hogy a megelőző ügymenetben a költségvetési gazdálkodási és számviteli előírásokat, a belső szabályzatok előírásait betartották-e. Amennyiben az érvényesítő a vizsgálat során szabálytalanságot tapasztal, akkor azt az utalványozónak jeleznie kell. Az érvényesítő a dokumentumra feljegyzi az érvényesítés tényét és dátumát, s aláírásával igazolja. Az érvényesítésre jogosult személyekre, azok kijelölésére a pénzügyi ellenjegyzőre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Az érvényesítésre jogosult személyeknek speciális pénzügyi képzettséggel kell rendelkezniük. Ha az érvényesítő a jogszabályok, szabályzatok megsértését tapasztalja, köteles ezt jelezni az utalványozónak. Az érvényesítés nem tagadható meg, ha ezt követően az utalványozó erre írásban utasítja. Az érvényesítő köteles az érvényesítést elvégezni, és e tényről az irányító szerv vezetőjét haladéktalanul írásban értesíteni. A vezető a tájékoztatás kézhezvételétől számított 8 munkanapon belül köteles megvizsgálni a bejelentést, és kezdeményezni az esetleges felelősségre vonást.

Az utalványozásra jogosult személyekre, azok kijelölésére a kötelezettségvállalóra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A kiadások utalványozása az érvényesített okmány alapján történik. A bevételek utalványozására a teljesítés igazolását követően kerülhet sor.

Utalványozni csak írásban lehet, és az írásbeli rendelkezésen fel kell tüntetni:

- az *utalvány* szót,
- a költségvetési évet,
- a befizető, kedvezményezett megnevezését, címét,
- a fizetés időpontját, módját, összegét, devizanemét.

A költségvetési intézményeknél megvalósuló számviteli-bizonylatolási rendszer biztosítja a közpénzek felhasználásának nyomonkövethetőségét és elszámoltathatóságát.

Felhasznált irodalom

- BATHÓ Ferenc: *Melyik úton, merre tovább? Az eredményszemléletű számvitelre történő áttérés elvi programja*. In: *Pénzügyi Szemle*, 57. évf. 4. sz. 2012. 426–443.
- BERCZIK Ábel et al.: *A központi költségvetési szervek, ezen belül a kormányhivatalok és járási hivatalok gazdálkodásának szabályozása*. In LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*. Budapest: NKE Szolgáltató Kft. 2015. 677–702.

- GREGÓCZKI Etelka: A közbeszerzési jog szabályozása az államháztartás területén. In LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*. Budapest: NKE Szolgáltató Kft. 2015. 225–260.
- LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*. Budapest: Nemzeti Közszerződési és Tankönyvkiadó. 2013.
- LENTNER Csaba: A vállalkozás folytatása számviteli alapelvéről. In: *Gazdaság és Jog*, 22. évf. 3. sz. 2014. 3–8.
- LENTNER Csaba: A vállalkozás folytatása számviteli alapelvének érvényesülése közüzemi szolgáltatóknál és költségvetési rend szerint gazdálkodóknál – magyar, európai jogi és eszmetörténeti vonatkozásokkal. In LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*. Budapest: NKE Szolgáltató Kft. 2015a. 763–784.
- LENTNER Csaba: *Közigazgatási szakvizsga. Pénzügyi és költségvetési igazgatás*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2015b. (A tananyagot 2016-ban és 2017-ben Dr. Bathó Ferenc helyettes államtitkár hatályosította.)
- LENTNER Csaba: *Közigazgatási szakvizsga. Általános államháztartási ismeretek*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2015c. (A tananyagot 2016-ban Dr. Bathó Ferenc helyettes államtitkár, 2017-ben Dr. Nagylaki Csilla kormányhivatal-vezető hatályosította.)
- LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*. Budapest: NKE Szolgáltató Kft. 2015d.
- LENTNER Csaba: *Kormányzati tanulmányok közgazdasági és közpénzügyi megalapozása*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2017.
- SIMON József: *Az államháztartási számvitel alapjai és a közpénzügyi információs rendszer*. Budapest: Complex Kiadó. 2012.
- WICKERT Irén: Államháztartási számvitel. In HÖGYE Mihály (szerk.): *Közpénzügyi menedzsment*. Budapest: Aula. 2012a. 167–194.
- WICKERT Irén: Államháztartás szervezeteinek ellenőrzése. In HÖGYE Mihály (szerk.): *Közpénzügyi menedzsment*. Budapest: Aula. 2012b. 195–208.

Vákát oldal

6. A központi költségvetés gazdálkodása, működése

A központi költségvetés törvényi szabályozottsága, gazdálkodási fegyelme kihatással van a nemzetgazdaság egészére. A magyar központi költségvetés magába olvasztja a társadalombiztosítási alapokat és az elkülönített állami pénzalapokat is, az elmúlt években végbement államháztartási centralizáció egyik eredményeként.

6.1. Költségvetési alapfogalmak, költségvetési gazdálkodási szempontok

Az államháztartás központi költségvetését jogszabályban meghatározott olyan pénzügyi tervnek tekintjük, amely a költségvetési évre vonatkozóan a közfeladatok ellátásához szükséges bevételeket és kiadásokat teljeskörűen tartalmazza. Más megközelítésben az éves költségvetési törvény az adott kormány gazdaságpolitikai programjának az adott évre lebontott része. A költségvetés pénzügyi terv, hiszen célja a költségvetési gazdálkodás adott időszakban történő tervszerű folytatása, kereteinek meghatározása a gazdaságpolitikai, életszínvonal-politikai célok megvalósulása érdekében, vagyis a költségvetési időszakban ellátandó valamennyi közfeladat összefoglalása, valamint azok minden költségvetési bevételének és kiadásának számbavétele, amelynél a bevételi előirányzatok teljesítéséhez kötelezettség, a kiadási előirányzatok felhasználásához pedig jogosultság kapcsolódik. Bár a költségvetés alaki jogforrástani szempontból jogszabály, azonban annak tartalma éppen a költségvetés tervszerű jellegére nem tekinthető normatívnak, leszámítva a költségvetéssel kapcsolatban az azt megállapító jogszabályban tárgyalt olyan rendelkezéseket, amelyek a költségvetés végrehajtásához kapcsolódó imperatív szabályokat¹ állapítják meg.

A központi költségvetés törvényben való elfogadása azért is fontos, mert kifejeződik benne a választott népképviselői szerv (és ezáltal a társadalom) akarata a végrehajtó hatalomnak, vagyis a közpénzekkel való gazdálkodónak a közpénzekkel való gazdálkodására vonatkozó feltétlen befolyás gyakorlására és értelemszerűen a végrehajtásról való beszámolás, a zárszámadás során, annak elszámoltatására és ellenőrzésére. Az Országgyűlés határozza meg azt, hogy a költségvetési bevételeket mire lehet felhasználni, és annak beszédésére/felhasználására a központi költségvetésről szóló törvénnyel hatalmazza fel

¹ Ezek jellemzően azokat a rendelkezéseket tartalmazzák, amelyek az államháztartás központi alrendszerének az önkormányzati alrendszerrel és az államháztartáson kívüli szervezetekkel való kapcsolatát szabályozzák, s az Országgyűlés, a kormány, az államháztartásért felelős miniszter és a fejezetet irányító szervek vezetőire vonatkozó speciális szabályokat állapítanak meg. Nem jelentik tehát azokat a törvénymódosításokat, amelyeket a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásával összefüggésben kell megalkotni. Ez utóbbi ugyanis az Áht. 22. § (5) bekezdése alapján – összhangban az Alkotmánybíróság 4/2006. (II. 15.) AB határozatában foglaltakkal – önálló törvényjavaslat részét képezi.

a kormányt, s azt a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényben vonja vissza, ezzel felmentve (egyúttal elszámoltatva) a kormányt a költségvetési évre szóló felelősség alól.

A felhatalmazás (vagy más néven appropriáció) megadása mindig meghatározott időszakra szól. Ez ma éves költségvetési gazdálkodást jelent, amelynél a költségvetési év megegyezik a naptári évvel.² A költségvetés mögött meghúzódó gazdasági ügyekben azonban az elkötelezettségek sok esetben ennél jóval hosszabb időszakot érintenek. Éppen ezért a költségvetési tervezés és a döntéshozatal megalapozottabbá tételét segíti, hogy a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat benyújtásakor teljeskörűen be kell mutatni a költségvetési évet követő három év várható előirányzatainak keretszámait is, amelyeket a költségvetési év folyamatai és áthúzódó hatásai, a tervezett feladatellátási és szerkezeti változások, valamint a gazdasági előrejelzések alapján alakítanak ki.

A költségvetés megalkotása során felelős gazdálkodási szemléletmódot és számos, nevesített alapelvet kell érvényesíteni. Az alapelvek érvényesítésének vannak jogi garanciái. Az alapelvek érvényesítését szolgáló joganyag egyrészt a költségvetés készítésével és az elszámolással kapcsolatos eljárási szabályokat rögzít, másrészt a költségvetés végrehajtásával és a gazdálkodással kapcsolatos magatartási szabályokat ír elő, harmadrészt pedig a pénzügyi folyamatok számbavételi módját határozza meg. A gazdálkodással szemben az adózók joggal várhatják el, hogy az államháztartás takarékosan gazdálkodjon.

6.2. A központi költségvetés bevételei³

A költségvetési vagy más néven fiskális politika az adópolitikán keresztül befolyásolja a jövedelemcentralizáció mértékét, valamint alakítja az állami bevételek mértékét és belső arányait. Az államháztartás bevételei adják az állam által ellátott közfeladatokhoz szükséges forrásokat. Jogi természetük szerint megkülönböztetünk közjogi jellegű bevételeket, amelyek tekintetében az állam a közhatalom letéteményeseként írja elő az állami bevételekhez való hozzájárulási kötelezettség szabályait, és szedi be a bevételeket, valamint magánjogi jellegű bevételeket, amelyekre az állam – mint tulajdonos – magánjogi jogviszonyban eljáró félként tesz szert.

² A költségvetési év és időtartam tekintetében többféle megoldás létezik a nemzetközi gyakorlatban, sőt hazánkban is volt olyan időszak, amikor a költségvetési év különbözött a naptári évtől. A naptári évtől eltérő költségvetési év eredete egyfelől a mezőgazdasági éves ciklus figyelembevételére nyúlik vissza, más esetekben a parlamentek ülésrendje kívánta meg az évközi döntéshozatalt. Magyarországon 1914-től 1938-ig a költségvetési év július 1-jétől a következő év június 30-áig tartott (vö. az állami költségvetési év kezdetének megváltoztatásáról szóló 1913. évi XXVI. tc.-kel). Az USA-ban a költségvetési év október 1-jétől a következő év szeptember 30-áig tart, a törvény a tárgyévén túli négyéves kitekintést ír elő. Az Egyesült Királyságban április 1-jétől a következő év március 31-éig tart a költségvetési év, szokásosan hároméves prognózist terjesztenek a parlament elé. A GMU tagállamai egységesen naptári évre készítik a költségvetésüket, de országonként eltér, hogy a nemzeti parlamentek milyen időintervallumra kívánják meg a távlatosabb kitekintést. Németországban ötéves tervciklusra készülnek a számítások, de csak éves adatokról szavaznak, Franciaországban az éves büdzsét kötelezően hároméves költségvetési tervbe foglalják. Az Európai Unió költségvetése hét évre szóló költségvetési keret, amelyről konszenzussal dönt az Európai Tanács (ilyen például a 2014–2020 „pénzügyi perspektíva” is). A hétéves keret irányszámait alapján azután a naptári évekre külön készül költségvetés, amelyről az európai uniós költségvetési eljárás keretében a Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament együttműködésével évente döntenek.

³ Az központi költségvetési bevételek szabályozásáról lásd: SZILOVICS, 2012; 2014a; 2014b

A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 28. § (1) bekezdésének a) pontja alapján közhatalmi bevétel (vagy a kötelezett oldaláról nézve közteher) az adó, a járulék, a hozzájárulás, a vagyonszerzési illeték, a bírság, a pótlék vagy más hasonló – az állam közvetlen ellenszolgáltatása nélküli – rendszeres vagy rendkívüli fizetési kötelezettség. Ezeket az állam az Alaptörvény XXX. cikke alapján a közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulásként írja elő.

A szabályalapú költségvetési rendszeren⁴ belül a közhatalmi bevételek körének a stabilitási törvény szerinti meghatározása azonban nem zárt, hanem példálózó jellegű, vagyis az állam a stabilitási törvényben meghatározott típusoktól eltérő jogcímen is megállapíthat közvetlen ellenszolgáltatás nélküli rendszeres vagy rendkívüli fizetési kötelezettséget. A fizetési kötelezettségek másik körét jelentik az állami közhatalom birtokában nyújtott szolgáltatásért, eljárásért fizetendő eljárási és felügyeleti illetékek, igazgatási szolgáltatási díjak és pótdíjak. Valamennyi fizetési kötelezettség tekintetében a stabilitási törvény a fizetési kötelezettséget előíró jogforrás szintjét és bevezetésének időpontját garanciális jelleggel határozza meg. Eszerint – néhány kivételtől⁵ eltekintve – fizetési kötelezettséget előírni, a fizetésre kötelezettek körét, a fizetési kötelezettség mértékét, a kedvezmények/mentességek körét és mértékét megállapítani kizárólag törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján jogszabályban, önkormányzati rendeletben lehet. A fizetési kötelezettséget megállapító, a fizetésre kötelezettek körét bővítő, a fizetési kötelezettség terhét növelő, a kedvezményt/mentességet megszüntető vagy korlátozó jogszabály kihirdetése és hatálybalépése között legalább 30 napnak el kell telnie.⁶ A bevételek jóval kisebb részét teszik ki a magánjogi jellegű bevételek, amelyekre az állam főként tulajdonosi minőségében tesz szert. Ilyen például a privatizációs bevétel, a koncessziós szerződésből származó bevétel vagy az osztalék. A fejlett gazdaságokban az állami bevételek meghatározó hányadát (80–90 százalékát) az adók és adójellegű bevételek alkotják. Ez az arány a magyar államháztartásban is érvényesül.

A közpénzek jelentős része a központi költségvetésen folyik keresztül. A fogyasztáshoz kapcsolt adók és a társaságiadó-bevételek teljes egészében, a személyi jövedelemadóból származó bevételek a helyi önkormányzatoknak átadott rész kivételével a központi költségvetés bevételeit képezik. Ebből következően a bevételi arányok elmozdulásának az államháztartás egészében megfigyelhető tendenciái ebben az alrendszerben is tükröződnek. A központi költségvetés összes – államháztartáson belüli pénzmozgásokat (halmozódásokat) is tartalmazó – bevételeinek négyötödét adják az adók és adójellegű bevételek, amelyek

⁴ Kovács, 2017

⁵ Ilyen például a kormány joga a bírság, pótlék mértékének kormányrendeletben való megállapítására vagy bármely miniszter joga az igazgatási szolgáltatási díj, pótdíj miniszteri rendeletben való megállapítására, de az MNB és az önálló szabályozó szerv is az általa kiadható rendeletben határozhatja meg az általa nyújtott szolgáltatásért fizetendő igazgatási szolgáltatási díj, pótlék szabályait. Az igazgatási szolgáltatási díj, pótlék tekintetében tehát nemcsak a mérték, hanem magának a fizetési kötelezettségnek a meghatározása is lehetséges, azonban ennek az érintettek származékos jogalkotói hatáskörére tekintettel kifejezett feltétele az adott életviszonyt szabályozó törvényben kapott konkrét felhatalmazás megléte.

⁶ Ez alól kivételt képez, ha a fizetési kötelezettség az Európai Unió kötelező jogi aktusának való megfelelést szolgálja, vagy ha az AB vagy más nemzetközi bíróság, hatóság döntéséből az állam által teljesítendő olyan fizetési kötelezettség fakad, amelynek teljesítésére a központi költségvetésről szóló törvényben e célra előzetesen meghatározott összeg nem elegendő, és az a központi költségvetés más előirányzata terhére sem pótolható a kiegyensúlyozott költségvetési gazdálkodás követelményének sérelme nélkül.

közül a legjelentősebb bevételi jogcímet a fogyasztáshoz kapcsolt adók teszik ki (hozzávetőleg a 25 százalékot). A központi költségvetés bevételi struktúráját a 8. ábrán láthatjuk.



8. ábra

A központi költségvetés bevételi struktúrája

Forrás: LENTNER, 2015a

6.3. A központi költségvetés kiadásai

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

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

A besorolás alapja a COFOG,⁷ az ENSZ által kidolgozott nemzetközi szabvány, amelyet a GFS⁸ is követ. Az államháztartási információs rendszer (ÁHIR) adatbázisa ma már lehetővé teszi, hogy a kiadásokat ne csak adminisztratív szerkezetben, hanem a funkciók szerinti (és a későbbiekben ismertetendő közgazdasági) felosztásban is megismerhessék a döntéshozók. A központi költségvetésről szóló törvényben újabban már ebben a szerkezetben is szerepelnek az államháztartás és az alrendszerek mérlegei.

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

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

6.4. Az államháztartási mérleg

Az államháztartás alrendszereinek összes költségvetési bevételét és kiadását az államháztartási mérleg tartalmazza. A pénzforgalom egy része azonban az államháztartás alrendszerei között bonyolódik. A központi költségvetés kiadásai között megtaláljuk a helyi önkormányzatoknak az államilag megszabott feladatok fedezésére kiutalt forrásokat, a társadalombiztosításnak átutalt pénzösszegeket. Ugyanakkor a helyi önkormányzatok kiadásai egy részét az átvett pénzeszközökből fedezik, az államháztartás intézményei munkavállalóik után társadalombiztosítási járulékot fizetnek (a bruttó elszámolás elve szerint.)

Ezek a „halmozódások” az államháztartás méretét a valóságosnál nagyobbak mutatják, ezért, ha tényleges terjedelméről akarunk képet kapni, az alrendszerek közötti pénzmozgásokat ki kell szűrni. Az úgynevezett konszolidált államháztartási mérlegben a bevételek és kiadások már csak az államháztartáson kívülről származó, illetve oda irányuló pénzmozgásokat mutatják. Az állami szerepvállalás mértékét azon keresztül lehet megítélni, hogy az állam a gazdaságban keletkezett jövedelem mekkora hányadát központosítja és vonja be az újraelosztásba. Ezt mutatja a konszolidált bevételeknek a GDP-hez viszonyított aránya, más néven a centralizációs ráta, valamint a GDP százalékában kifejezett konszolidált kiadások, az újraelosztási hányad. Az 1990-es évek elején a magyar államháztartást még meglehetősen nagy, mintegy 60 százalékos újraelosztási ráta jellemezte. Az 1990-es évtized közepétől az újraelosztás mértéke előbb erőteljesen, majd később fokozatosan csökkent 2001-ig. Európai összehasonlításban a magyar újraelosztás aránya közepesnek mondható.

Az államháztartás méretét tekintve a fejlett piacgazdaságokban is nagy eltéréseket találunk. Az újraelosztási hányad az OECD országokban 30–60 százalék között szóródik.

⁷ *Classification of Functions of Government* (kormányzati funkciók egységes osztályozási rendje).

⁸ *Government Financial Statistics* (kormányzati pénzügyi statisztikai rendszer).

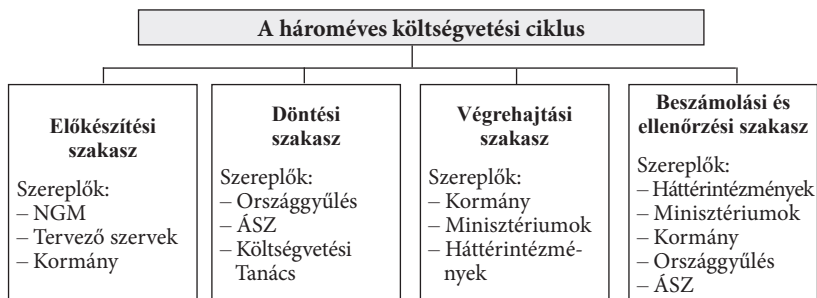
Míg például az USA-t a 30 százalékhoz közeli mérték jellemzi, addig a jóléti állam példaként emlegetett Svédországban az újraelosztási mutató a 60 százalékot közelíti. A kiadások arányát tekintve az Európai Unió átlaga nagyjából 45 százalék körül van, ám a hazai, 50 százalék körüli adatot annak ismeretében kell megítélni, hogy például Szlovákiában az újraelosztási ráta csak 35 százalék körüli.

A költségvetés bevételeinek és kiadásainak mérlegszerű szembeállítására révén adódó deficit GDP-arányos mértéke 2012-től 3 százalék alá került. Ebben meghatározó jelentőségű a közteherviselés intézményének kiteljesítése. Egyidejűleg a személyi jövedelemadó százalékos kulcsának mérséklésével, továbbá szociálpolitikai kedvezmények szja-törvénybe iktatásával a lakosság éves szinten mintegy 700–800 milliárd forint többletjövedelemhez jut. Ez nyilván „lyukat üt” a költségvetésen, de a kormány közpénzügy-politikai prioritása, hogy Magyarországon emelkedjen a lakosság munkaalapú, elkölthető jövedelme, illetve fizetőképes kereslete, s a megkeresett jövedelemből több maradjon a háztartásokban. A rezsi-csökkentések, hatósági árszabályozások révén a háztartások jövedelemgyarapodása ugyancsak kézzelfogható, több száz milliárdos jövedelemmegmaradást jelent a családoknál. Az igen nagy mértékű jövedelemátcsoportosítások mellett szükséges utalni az alacsony, moderálható inflációra, amely a jövedelmeket nem anulálja, továbbá – költségvetési hatásait tekintve – a jegybankialapkamat-csökkentő kurzusra, amelynek révén az állam finanszírozása, folyó kamatszolgáltatának teljesítése olcsóbbá vált. A növekvő lakossági jövedelmek állampapírpiacra terelése pedig a kamatjövedelmek hazai gyarapítását, vagyis országon belüli realizálását biztosítja.

6.5. A központi költségvetés előkészítése és elfogadása⁹

A központi költségvetésről szóló törvénnyel kapcsolatos feladatok természetesen nem korlátozódnak egyetlen esztendőre, hiszen három, sőt még több évet érintenek. A tárgyévvel megelőzi a tervezés szakasza, a költségvetési év maga a végrehajtási időszak, végül annak lezárulta után be kell számolni az előirányzatok teljesüléséről. Ez a zárszámadás időszaka. A következőkben ezt a folyamatot fogjuk áttekinteni, azonban mindenekelőtt ennek a bonyolult közigazgatási tevékenységnek a megértéséhez álljon itt a folyamatokat szemléltető 9. ábra!

⁹ A 2018. évi költségvetési törvény előkészítése már 2017 tavaszán megtörtént, Országgyűlés elé is került, s ez – a korábbi gyakorlathoz képest – a költségvetési folyamatok kiszámíthatóságára, a biztonságosabb tervezettségére utal. Az állami költségvetéssel kapcsolatban álló jövedelemtulajdonosok működésének biztonsága, kiszámíthatósága is javul a „korai” költségvetési tervezéssel.



9. ábra

A központi költségvetés alakulásának folyamata – hároméves terminusra

Forrás: Lentner, 2015a

6.5.1. A központi költségvetésről szóló törvény előkészítése, a tervezés módszertana

Az államháztartás központi alrendszerének költségvetését az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásával állapítja meg, a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat pedig saját maga határoz a költségvetéséről. A központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében a kormánynak különleges szerepe van. A központi költségvetésről szóló törvényjavaslatot és a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslatot ugyanis a kormány köteles az Országgyűlés elé terjeszteni.¹⁰ Ezen törvényjavaslatok Országgyűlés általi tárgyalása során az államháztartásért felelős miniszter jár el a kormány nevében. A kormány ezen kitüntetett szerepe azonban könnyen belátható. A végrehajtó hatalom birtokosaként ugyanis egyedül a kormány rendelkezhet mindazzal az információval és tájékozottsággal a közigazgatás tevékenységét illetően, amely a megalapozott költségvetés elkészítéséhez szükséges. Ennek megfelelően az elosztható források nagyságára és – a makrogazdasági előrejelzés alapján – a várható bevételekre az államháztartásért felelős miniszter prognózist készít: a növekedést és az inflációt, a GDP-n belül a fogyasztás és a felhalmozás arányát figyelembe véve alakítja ki a fogyasztáshoz kapcsolódó adóbevételeket tartalmazó előirányzatot, és a jövedelmek mértékétől függően határozza meg a személyi jövedelemadó és a társadalombiztosítási járulékbévételek, továbbá a vállalkozások nyereségének várható alakulásához igazítottan a társaságiadó-bevételek előirányzatát.

Az utóbbi években kiemelt figyelmet kap a magyar gazdaság külső környezetének értékelése, különösen az eurózána fokozódó pénzügyi instabilitása, illetve a régiós konfliktusok, amelyek a magyar fizetőeszköz és növekedési kilátásaink sorsát is befolyásolják. A prognózis készítése iterációs folyamat. Az államháztartásért felelős miniszter javaslata alapján a kormány a költségvetési évet megelőző évben határozza meg a gazdaság- és pénzügypolitika fő irányait. Ennek során a kormány dönt a tervezés részletes ütemtervéről és tartalmi követelményeiről, a központi költségvetés bevételeinek/kiadásainak, valamint költségvetési

¹⁰ Alaptörvény, 36. cikk (1) bekezdés

egyenlegének – a költségvetési évet követő három évre vonatkozóan – az államháztartási és makrogazdasági folyamatoknak megfelelően tervezett összegéről. A központi költségvetésről szóló törvény előirányzatainak tervezése tehát a makrogazdasági prognózisok kialakításával kezdődik, és az olyan fő mutatókra irányul, mint amilyen a GDP, a fogyasztói árindex vagy a folyó fizetési mérleg. A tervezési munka megindulása előtt döntés születik arról is, hogy melyek legyenek a kiadások kedvezményezett területei, de a tervezéshez fontos alapul szolgál a lakosság jövedelmeire, a bérek és jövedelmek várható alakulására, a főbb életszínvonal-mutatókra készített előrejelzés is.

A részletes tervezés az államháztartásért felelős miniszter által *tervezési köriratban* meghatározott módon veszi kezdetét. Ez tartalmazza a fő makrogazdasági paramétereket, az államháztartás intézményeiben tervezhető létszám- és béralakulást, a dologi költségek növekedésének mértékét és számos egyéb, a tervezéshez szükséges iránymutatást. A fejezetet irányító szerv vezetői megtervezik az adott fejezetbe sorolt költségvetési szerv, központi kezelésű előirányzat és fejezeti kezelésű előirányzat, valamint az elkülönített állami pénzalap és társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak bevételeit, kiadásait. *Költségvetési tervezésnek* nevezzük azt a folyamatot, amelynek során a költségvetés bevételi és kiadási előirányzatait valamely tervezési módszer alapján meghatározzák. Ennek célja stratégiai szempontból a kormány fiskális politikájának a központi költségvetésben való megjelenítése, míg operatív szempontból a központi államháztartási alrendszer költségvetésének meghatározása. A költségvetési tervezés módszerei között különbség van a finanszírozás tárgya szerint (vagyis az alapján, hogy mire irányul a finanszírozás) és a költségvetési tervezés technikája szerint. A finanszírozás tárgya szerint beszélhetünk intézményfinanszírozásról, feladatfinanszírozásról és költségfinanszírozásról, a tervezés technikája szerint pedig bázisalapú tervezésről, nullabázisú tervezésről, cél-, program- és teljesítményalapú, normatív tervezésről. Az *intézményfinanszírozás* módszerének lényege, hogy a tervezés során az intézmény egészének kiadási szükségletét becsülik meg, általában a megelőző évi kiadási előirányzatot használva a tervezés bázisául.¹¹ A *feladatfinanszírozás* módszere nem a meglévő intézményeket, hanem a feladatokat vizsgálja, és csak ezután rendeli hozzá a feladatokhoz az ellátásukat szavatoló intézményeket. Ez a módszer jóval információigényesebb az előzőnél, hiszen részleteiben kell áttekinteni az ellátott feladatokat és azok ráfordítási igényét. A feladatfinanszírozás finomított változata a *költségfinanszírozás* módszere, amelynek alkalmazásakor a feladatokat költségelemekre bontják, megvizsgálják, milyen költségelemből tevődnek össze, és mekkora a legkisebb összeg, amelyből az így meghatározott feladatok elláthatók.

$$E_i + I = E_i \pm x$$

Ahol:

E_i = tárgyévi előirányzat (bázis),

x = a feltételrendszerből (makroadatok) adódó növekedés, csökkenés,

$E_i + I$ = a tárgyévet követő év előirányzata.

¹¹ Az intézményfinanszírozás bázisalapú tervezése volt Magyarországon sokáig a legelterjedtebb módszer, noha lehetett tudni, hogy ez az eljárás nem foglalkozik azzal, hogy az adott intézmény milyen feladatot lát el, és mi lenne a ténylegesen szükséges költsége a feladat ellátásának.

A *bázisalapú tervezés* – a már említett módon – az előző év előirányzataira épít, azokat korrigálja. Ezzel szemben a *nullabázisú költségvetés* jellemzője az a törekvés, hogy a költségvetés kiadási oldalát a feladatok felől közelítve, „nulláról” kell felépíteni, azaz teljesen el kell tekinteni a bázistól és a kialakult, szokásos működési gyakorlattól, ehelyett minden egyes főbb feladatot meg kell vizsgálni és minden kiadási elemet indokolni kell. A *cél-, program- és teljesítményalapú költségvetés* többfázisú tervezési technika. Az első fázis a kitűzött célok elérését szolgáló lehetséges változatok feltárása, a második a kiválasztott változatokhoz programok hozzárendelése, a harmadik fázisban a programokhoz előirányzatokat rendelnek, azt intézményekre bontják, és kijelölik a program felelőseit. A *normatív tervezés* módszerében a tevékenységhez egyértelműen hozzárendelt mutatószámok segítségével megállapított, az egységre jutó támogatási szükséglet képezi a tervezés alapját. Ami a finanszírozási módszereket illeti, a magyar államháztartási gyakorlatban mindegyikre lehet példát találni. A tervezési technikák közül időről időre felmerül a nullabázisú költségvetés alkalmazása, ez azonban eddig időigényessége miatt nem valósult meg.

$$Ph = Ef / Rf$$

Ahol:

Ph = a programhatékonysági mutató,

Ef = az állami feladat eredménye,

Rf = a feladatellátáshoz szükséges ráfordítás értéke.

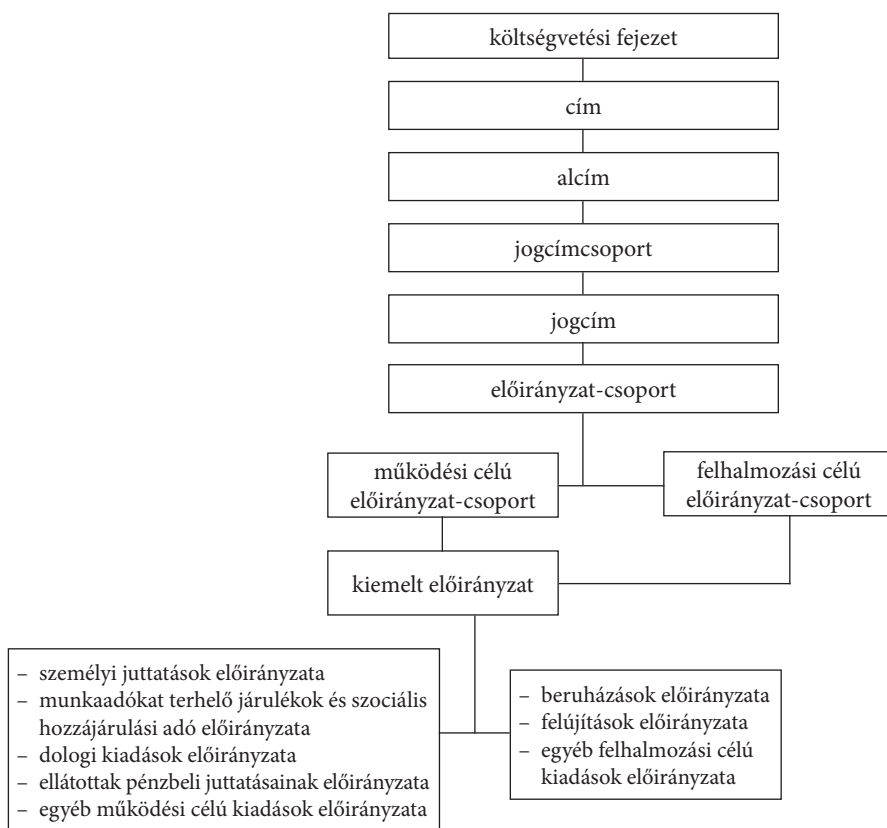
Az államháztartásért felelős miniszter a fentiekben ismertetett költségvetési tervezési módszerekkel megállapított fejezeti költségvetések összesítésével az Áht.-ben meghatározott és a következőkben ismertetett szerkezeti rend szerint előkészíti a központi költségvetésről szóló törvény tervezetét.

6.5.2. A költségvetés szerkezeti rendje

A költségvetés szerkezeti rendje alatt a költségvetési bevételek és kiadások olyan csoportosítását értjük, amelyek a nagyszámú tételek áttekinthetőségét biztosítják. A központi költségvetésről szóló törvény a költségvetési bevételeket és kiadásokat *fejezetekbe tagolva* tartalmazza. A költségvetési fejezet a tervezés, végrehajtás és beszámolás szempontjából önállóan felügyelt, irányított szervek és előirányzatok összességét tartalmazza. A költségvetési fejezetek a központi költségvetésről szóló törvényben fejezetrendet alkotnak. A központi költségvetésről szóló törvényben a törvény által előírt önálló, alkotmányos fejezeteken (pl.: az Országgyűlés, a Köztársasági Elnökség, az Alkotmánybíróság, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az Állami Számvevőszék, a bíróságok, az ügyészség) és a minisztériumok költségvetési fejezetein kívül az elkülönített állami pénzalapok, illetve a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai alaponként, a helyi önkormányzatok támogatásai külön fejezetben jelennek meg.

A *költségvetési fejezetek* szabályozási és szervezeti szempontból összekapcsolódó *címekre tagolódnak*, ezek alkotják a központi költségvetésről szóló törvény címrendjét. A költségvetési cím a fejezeten belül tovább részletezett előirányzatok összességét tartalmazza. A költségvetési fejezeteken belül költségvetési címet alkotnak a költségvetési

szervek és azok területileg szétagoltan működő, de azonos alaptevékenységet végző csoportjai, a fejezeti kezelésű előirányzatok, az elkülönített állami pénzalapok törvényben meghatározott bevételei és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak szabályozási szempontból összetartozó bevételei és kiadásai. *Az alcímek a címeken belül jelenthetnek további tagolást.* A költségvetési címeken és alcímeken belül a következő szerkezeti egység a *jogcímcsoport* és a *jogcím*, amelyeket az Áht. nem definiál, csupán említ. *Előirányzat-csoportok, kiemelt előirányzatok* szerinti bontásban tartalmazza a központi költségvetésről szóló törvény az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szervek kiadási előirányzatait. Az előirányzat-csoportok közül kiemelkedő jelentősége a működési célú előirányzat-csoportnak és a felhalmozási célú előirányzat-csoportnak van, ezek tartalmazzák ugyanis kiemelt előirányzatként például a személyi és dologi kiadások, valamint a beruházások, felújítások kiemelt előirányzatait. A költségvetési fejezetek bontását lásd a 10. ábrán.



10. ábra

A költségvetési fejezeti szerkezetrend

Forrás: LENTNER, 2015a

6.5.3. A központi költségvetésről szóló törvényjavaslat parlamenti tárgyalása

A kormány a központi költségvetésről szóló törvény és az abban foglaltak megalapozásához szükséges törvénymódosításokat tartalmazó önálló törvény tervezetét nyújtja be az Országgyűlésnek, amelyhez tájékoztatási céllal mellékeli az államháztartás helyzetét bemutató összefoglaló táblázatokat, mérlegeket. Ezzel kezdetét veszi a központi költségvetésről szóló törvény tárgyalásának parlamenti szakasza, amelyet az Áht. mellett a Hárszabály is szabályoz. A költségvetési törvényjavaslat tárgyalását az Országgyűlés költségvetési ügyekkel foglalkozó bizottsága készíti elő, amely kulcsszerepet játszik a parlamenti és a bizottsági tárgyalások vitelében, véleményezésében, valamint a javaslatlételben. A központi költségvetésről szóló törvény tervezetét az Országgyűlés az Állami Számvevőszék és a Költségvetési Tanács véleményével együtt tárgyalja meg. A központi költségvetésről szóló törvényjavaslat fontosságát mutatja, hogy sürgős tárgyalását nem lehet kérni.

Ha a központi költségvetésről szóló törvényt az Országgyűlés a naptári év kezdetéig nem fogadja el, a kormány jogosult a jogszabályok szerinti bevételeket beszedni, és az előző naptári évre a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott kiadási előirányzatok keretei között a kiadásokat időarányosan teljesíteni.¹² Ez annyiban különbözik a korábban a jogrendszerünk által ismert indennitás intézményétől, hogy ebben az esetben a kormány az Alaptörvény felhatalmazása alapján, az átmeneti gazdálkodásra vonatkozó törvényjavaslat Országgyűlés elé terjesztése nélkül finanszírozhatja az államháztartást a korábbi költségvetési évre vonatkozó keretek között. Az Alaptörvény ezen rendelkezése kizárja továbbá az *ex lex* állapot fennállásának lehetőségét is.

6.5.4. A központi költségvetésről szóló törvény végrehajtása

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

- az államháztartási-költségvetési rendszer működtetésével;
- a közbevételek igazgatásával;
- a közvagyonnal való gazdálkodással vagy
- az államháztartási-költségvetési gazdálkodás ellenőrzésével összefüggő feladatokat és hatásköröket látnak-e el.

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

¹² Alaptörvény, 36. § (7) bekezdés

6.6. A kormány, a Magyar Államkincstár és a fejezetet irányító szerv feladatai a központi költségvetés készítésében, végrehajtásában

6.6.1. A kormány és a fejezetet irányító szerv feladatai

A központi költségvetésről szóló törvény jelöli ki a kormány számára a költségvetési gazdálkodás határait, és az Országgyűlés ezzel a törvénnyel hatalmazza fel a kormányt a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtására, vagyis az abban meghatározott bevételek beszedésére, kiadások teljesítésére. A kormány ezen keretek között gazdálkodik, s ennek során

- különböző célokat szolgáló tartalékokat képez;¹³
- a központi költségvetés egyenlegének vagy az államadósság tervezett értékének kedvezőtlen alakulása esetén a központi költségvetés előirányzatait – az Áht.-ban meghatározott kivételekkel¹⁴ – zárhatja, csökkentheti, törölheti;
- fejezetek között (ide nem értve a központi előirányzatokat és az olyan előirányzatokat, amelyek módosításának jogát az Országgyűlés magának tartotta fenn) előirányzatokat csoportosíthat át, a költségvetési címrendet módosíthatja és kiegészítheti;
- az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy a következményeinek elhárítása céljából az államháztartási törvénytől eltérő átmeneti intézkedéseket hozhat.

A központi költségvetésről szóló törvény végrehajtása során a kormány mellett jelentős szerep jut a fejezetet irányító szerv vezetőinek is. A központi költségvetésről szóló törvény elfogadását követően ugyanis ők állapítják meg a fejezetbe tartozó költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok költségvetését, elemi költségvetését és miniszteri rendeletben szabályozzák a fejezetbe tartozó fejezeti kezelésű előirányzatok¹⁵ kezelésével, felhasználásával kapcsolatos rendelkezéseket. Az *elemi költségvetés* tehát az a részletes

¹³ Az Áht. az előre nem tervezhető kiadások fedezésére tartalékképzési kötelezettséget ír elő. A tartalékok között az Áht. alapján megkülönböztetünk rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalékot, céltartalékot és fejezeti általános tartalékot. Ha a központi költségvetésről szóló törvény ezekről eltérő más tartalék létrehozásáról rendelkezik, annak célját, felhasználásának módját és feltételeit a központi költségvetésről szóló törvény határozza meg. A központi költségvetésről szóló törvényben az előre nem valószínűsíthető, nem tervezhető költségvetési kiadásokra és az előirányzott, de elháríthatatlan ok miatt elmaradó költségvetési bevételek pótlására a központi költségvetésről szóló törvény kiadási főösszegének 0,5–2 százaléka közötti mértékben rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalékot kell képezni, amelynek legfeljebb 40 százaléka használható fel a költségvetési év első félévében. Céltartalék szolgál az olyan kormányzati intézkedések fedezetéül, amelyeknek a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásakor csak a célja és rendeltetése ismert, szerkezeti rendi besorolása azonban nem.

¹⁴ A zárolás nem vonatkozhat az előirányzat-módosítási kötelezettség nélkül túlteljesíthető előirányzatokra, az európai uniós források, az adományok, segélyek, valamint a felsőoktatási intézmények állami részösztön-díjas és önköltséges tanulmányokat folytató hallgatói által fizetett önköltség előirányzataira.

¹⁵ A fejezeti kezelésű előirányzatok a költségvetési fejezet saját kezelésű, de nem a fejezetbe sorolt költségvetési szervekhez rendelt előirányzatai, amelyek felhasználási célját (általában a fejezetet irányító szerv vezetőjének jogszabályban meghatározott felelősségi köreihez igazítottan) miniszteri rendelet határozza meg. Fejezeti kezelésű előirányzatok szolgálnak egyes oktatási, ütfenntartási feladatok, civil szervezetek támogatására.

bontásban elkészített költségvetés, amely a fejezetbe tartozó költségvetési szerv működésének költségvetési alapját meghatározza.

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

6.6.2. Az Államkincstár feladatai a költségvetés végrehajtásával kapcsolatban

A kincstár a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásával összefüggésben nyilvántartja a költségvetési előirányzatokat, vezeti azok változásait és teljesülését, továbbá azokhoz kapcsolódó pénzforgalmi műveleteket végez a kincstári körbe tartozó személyek és előirányzatok tekintetében. Ehhez kapcsolódóan a költségvetési bevételek beszedésére és a költségvetési kiadások teljesítésére irányuló pénzügyi lebonyolítási feladatokat lát el. Ennek során a költségvetési kiadásokhoz kapcsolódóan likviditási és előirányzat-fedezeti, valamint alaki, formai és pénzügyi ellenőrzést végez. A kincstár az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szerv részére előirányzat-felhasználási keretet nyit. Az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szervek a megállapított havi előirányzat-felhasználási keret terhére gazdálkodhatnak.

A működési célú előirányzat-csoportba és a kölcsönök előirányzat-csoportjába tartozó előirányzatok felhasználása időarányosan, a felhalmozási célú előirányzat-csoport előirányzatainak felhasználása teljesítésarányosan, teljesítésarányos előirányzat-finanszírozási terv alapján történik. A kincstár a szabályszerűen utalványozott kiadásokat ennek terhére¹⁶ teljesíti. Utalványozásnak minősül a kiadási előirányzatok terhére történő kifizetés elrendelése és a kifizetés teljesítésére való utasítás. Az utalványozást mindig megelőzi¹⁷ a kötelezettségvállalás, a teljesítés és az érvényesítés. A kötelezettségvállalás során a kötelezettségvállalásra jogosult kötelezi magát az értékesített termék, illetve a nyújtott szolgáltatás átvételére. Kötelezettség mindig a költségvetési év kiadási előirányzatainak terhére, annak szabad előirányzatai mértékéig vállalható úgy, hogy az abból származó valamennyi kifizetés a költségvetési évet követő év június 30-áig megtörténjen. Több év előirányzatait terhelő kötelezettség jogszabályban meghatározott feltételek mellett a fejezetet irányító szerv – a kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szerv, az államháztartásért felelős miniszter – előzetes engedélyével vállalható.

Kötelezettségvállalásra ellenjegyzés után, írásban kerülhet sor. A pénzügyi ellenjegyzőnek meg kell győződnie arról, hogy a szabad előirányzat rendelkezésre áll-e, a tervezett

¹⁶ Az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szerv az előirányzat-felhasználási keret mellett házipénztárából készpénzfizetéssel is teljesítheti a készlet- és a kis értékű tárgyszerű beszerzés, a kiküldetési és reprezentációs kiadás, az egyes kis összegű szolgáltatási kiadások, a társadalom- és szociálpolitikai juttatás, valamint az ellátottak pénzbeli juttatásának a készpénzben kifizetendő összegének költségeit.

¹⁷ Ez alól kivétel az olyan kifizetés, amelynek értéke nem éri el a százezer forintot, pénzügyi szolgáltatás igénybevételéhez kapcsolódik vagy jogszabályon, végrehajtható bírósági, hatósági döntésen alapul. Az ilyen kifizetésekhez bár kötelezettségvállalás nem szükséges (esetenként nem is értelmezhető), a kötelezettségvállalás teljesítésére (érvényesítésre, utalványozásra) vonatkozó szabályokat azonban alkalmazni kell.

kifizetési időpontokban a pénzügyi fedezet biztosított-e, illetve a kötelezettségvállalás nem sérti-e a gazdálkodásra vonatkozó szabályokat. A kötelezettségvállalás a teljesítéskor realizálódik. A teljesítéshez kapcsolódóan meg kell győződni a teljesítés jogszerűségéről, az értékesített termék, a nyújtott szolgáltatás hibátlanságáról, valamint a mennyiségi és minőségi feltételeknek való megfeleléséről, és a szabályszerű teljesítést a teljesítés igazolása során kell jóváhagyni.¹⁸ Az összegszerűsége, a fedezet meglétére és a szabályszerűsége irányuló, okmányok alapján végzett ellenőrzés tárgyának az érvényesítését a teljesítés igazolása alapján kell végrehajtani. Az utalványozásra írásban kerülhet sor. Az utalványozást követően az alkalmazandó fizetési módban történő megállapodásnak megfelelően gondoskodni kell a kifizetések teljesítéséről. Ha a kifizetés teljesítésére az előirányzat-felhasználási keret terhére kerül sor, az utalványozás alapján a kincstár a fizetési megbízás teljesítését megelőzően – a központi kezelésű előirányzatokhoz kapcsolódó fizetési számlák kivételével – likviditási vizsgálatot és fedezetvizsgálatot végez. A likviditási fedezet vizsgálata során vizsgálni kell, hogy a terhelendő fizetési számlán van-e elegendő fedezet a megbízás teljesítéséhez, az előirányzati fedezetvizsgálat során pedig azt, hogy a kiadási előirányzathoz rendelkezésre áll-e a kiadás teljesítéséhez szükséges előirányzat (a kiemelt előirányzat terhére vállalt kötelezettségek összege ugyanis csökkenti a kiadási előirányzat szabad keretét).

A kincstár nettó finanszírozási rendszert működtet, vagyis a kifizetéseket adók és járulékok levonását követően teljesíti. Az államháztartás központi költségvetésének irányából az önkormányzatok felé történő közpénzek mozgatása jelenleg a kereskedelmi bankok közbeiktatásával történik. Az önkormányzatokat megilleti a kereskedelmi bank szabad megválasztásának lehetősége, ám ez a közpénzek „utaztatását” és vele együtt többletköltségek keletkeztetését jelenti. A takarékos közpénzgazdálkodás igényelné, hogy az önkormányzatok az Államkincstárnál vezessenek folyószámlát. A kincstár vezeti a kincstári körbe tartozó személyek és a kincstári körön kívüli számlatulajdonosok számláit is. Kincstári körbe tartozik az államháztartás központi alrendszerébe tartozó valamennyi jogi személy és előirányzat.

A kincstári kör fizetési számlái – a lakásépítés/lakásvásárlás munkáltatói támogatására szolgáló számla, a nemzetbiztonsági szolgálatok alapfeladatainak ellátásához nélkülözhetetlen speciális kiadások teljesítéséhez szükséges számla – a kincstár engedélye esetén a hitelintézetnél vezetett devizaszámla kivételével kizárólag a kincstárnál vezethetők. A kincstárnak a kincstári körbe tartozó személyek kiadásainak teljesítése során szavatolnia kell a kincstári egységes számla likviditását, illetve a közpénzgazdálkodással, a fizetési kötelezettségek teljesítésével és a követelések érvényesítésével, valamint az államadósság kezelésével és megújításával összefüggő feladatok ellátását. Lényegében a kincstári számla folyamatos likviditásának biztosítását jelenti a központi költségvetés finanszírozása. Éppen ezért a kincstár a Magyar Nemzeti Banknál vezetett kincstári egységes számlán helyezi el a kincstári körbe tartozó személyek és előirányzatok, valamint a kincstári körön kívüli számlatulajdonosok pénzállományát. Ezzel hatékonyabb gazdálkodás és likviditási meg-

¹⁸ A kötelezettséget vállaló szerv a bevételek meghatározott körére is előírhatja a teljesítés igazolásának kötelezettségét. Ez esetben a bevétel utalványozására a teljesítés igazolását követően kerülhet sor. Nem kell utalványozni a termék értékesítéséből, a szolgáltatás nyújtásából befolyó, valamint a közigazgatási hatósági határozaton alapuló bevétel beszedését, a fizetési számlával kapcsolatos felszámított költséget, az európai uniós forrásokból nyújtott támogatások jogszabály szerinti lebonyolítási számláról történő kifizetését, valamint a fedezetkezelői számláról és az építetói fedezetbiztosítási számláról történő kifizetéseket.

takarítás érhető el. A kincstár kizárólagos joggal rendelkezik a kincstári egységes számla felett. A kincstári körön belüli fizetések a kincstári egységes számla pénzállományát nem érintik, mert e tranzakciókat átvezetéssel bonyolítják le. A kincstári körön kívül végzett műveletek esetében azonban tényleges pénzmozgás követi a bevételek és kiadások alakulását.

A kincstár az államháztartási alrendszerek költségvetésének végrehajtása során a pénzügyi lebonyolítással és a finanszírozással összefüggő, központi kezelést igénylő feladatokon túl jogszabályban meghatározott további feladatokat is ellát. Ennek keretében nyilvános és közhiteles nyilvántartást vezet (törzskönyvi nyilvántartás) a költségvetési szervekről, a helyi önkormányzatokról, a nemzetiségi önkormányzatokról, a többcélú kistérségi társulásokról, a jogi személyiségű társulásokról, a térségi fejlesztési tanácsokról és jogszabály alapján a költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó szabályokat alkalmazó egyéb jogi személyekről. A kincstár a helyi önkormányzat, a helyi nemzetiségi önkormányzat, a többcélú kistérségi társulás és a nem állami intézmény fenntartója részére folyósított normatív hozzájárulásokkal, támogatásokkal kapcsolatos adatszolgáltatási, folyósítási és ellenőrzési feladatokat végez. A kincstár feladatai közé tartozik a központi költségvetésből finanszírozott családtámogatási és fogyatékosági ellátások megállapítása, finanszírozása. A kincstár működteti a központosított illetményszámfejtési rendszert, valamint az ehhez kapcsolódó adó- és járulékszámolás meghatározott feladatait. A költségvetési támogatásokkal összefüggésben közreműködik továbbá egyes hazai és európai uniós forrásból nyújtott pályázatok végrehajtásában, ellenőrzésében, illetve az azokhoz kapcsolódó pénzforgalmi feladatok ellátásában, valamint a költségvetési támogatások nyomon követése érdekében működteti az országos támogatási és monitoringrendszert.

6.7. A központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásának ellenőrzése¹⁹

A központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásának ellenőrzése a költségvetési év folyamán az e célra létrehozott szerveken, jellemzően az Állami Számvevőszéken keresztül (ezek tárgyalására később, a XI. és XII. fejezetben kerül sor), valamint a költségvetési évet követően az Országgyűlés által valósul meg. Míg a számvevőszéki ellenőrzés a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásában részt vevő költségvetési szervekre irányul, addig az Országgyűlés általi kizárólag a kormányt érintő számviteli, jogi és politikai felelősség megállapítását jelenti.

A kormány a költségvetési év végét követő tíz hónapon belül az Országgyűlés elé terjeszti a költségvetés végrehajtását bemutató zárszámadási törvényjavaslatot, amelyet a parlamenti beterjesztés előtt két hónappal az Állami Számvevőszéknek is be kell nyújtani. A zárszámadást – a központi költségvetésről szóló törvénnyel való összehasonlítás céljából – a központi költségvetésről szóló törvénynek a költségvetési év utolsó napján fennálló szerkezeti rendjével azonos felépítésben kell elkészíteni. Célja, hogy az Országgyűlés – amely felhatalmazást adott a kormánynak a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtására – kimerítő képet kapjon a kormány gazdálkodásáról és a központi költségvetés végrehajtásának részleteiről, eredményeiről. A zárszámadás során valamennyi

¹⁹ E tárgykört a XI. és XII. fejezet tárgyalja részletesen, míg a fiskális stabilitás jogi intézményét a III. fejezet.

bevetelről és kiadásról el kell számolni. A zárszámadás tehát a központi költségvetésről szóló törvényben szereplő tervadatokhoz képest tényadatokat tartalmaz, s ezek alapján az Országgyűlés a zárszámadási törvény elfogadásával dönt a kormány részére történő felmentvény megadásáról.

Az állami számvevőszéki ellenőrzésekben a normakövető, jogszabályi megfelelésre koncentráló kontrollok mellett egyre nagyobb figyelem hárul a teljesítmény-ellenőrzésekre, vagyis a közpénzek minél hatékonyabb, minél célszerűbb elköltésére. Az állami közpénzügyi ellenőrzés így a szabálykövető és hatékony államháztartási gazdálkodást egyaránt szolgálja.

6.8. A társadalombiztosítási alapok költségvetési összefüggései

6.8.1. A társadalombiztosítás alapjai

A 2011-ben megszületett Alaptörvény a megelőző állapothoz képest „fogalmilag és tartalmilag is jelentős változtatásokat hozott a társadalombiztosítás rendszerében. E norma alapvető sajátossága, hogy jelentős szemléletváltoztatást jelentett az egyén és az állam, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás, az egyéni és társadalmi felelősség, valamint a szolidaritás területén.”²⁰ A társadalombiztosítás új rendszerét meghatározza, hogy az Alaptörvény kimondja: a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet és a biztonság megvalósítása. Nyomatékosítja, hogy az állam szolgálja polgárait, de az Alaptörvény O) cikke azt is hozzáteszi: „Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.” A XVI. cikk 3. és 4. bekezdése új megközelítési módban hívja a figyelmet a szülők és a gyermekek egymás iránti gondoskodására. A XIX. szakasz a korábbi alkotmányhoz hasonlóan kimondja, hogy Magyarország törekszik minden polgárának szociális biztonságot nyújtani betegség esetén. E szakasz 4. bekezdése az időskori megélhetés segítését társadalmi szolidaritáson alapuló állami nyugdíjrendszerrel kívánja megvalósítani, a nők fokozott védelme mellett. A társadalombiztosítás új rendszerének működését alapvetően meghatározza, hogy az Alaptörvény több helyen utal közvetlenül vagy közvetetten ennek működésére.

A magas színvonalú egészségügyi és nyugdíj szolgáltatások általános elérhetőségének biztosítása az EU összes tagállamának elsődleges célja az általános életminőség javítása érdekében, de kiemelt célja az Európai Unió 2020 stratégiájának is. A társadalombiztosítási – nyugdíj- és egészségbiztosítási – rendszerek fenntarthatósága és megfelelése elsősorban attól függ, hogy a foglalkoztatás szintje és a foglalkoztatottak jövedelméből levont járulékok, adók és nyugdíjcélna előírányzott megtakarítások hogyan alakulnak, milyen mértékben képesek a rendszer fizetőképességét fenntartani. A finanszírozási szabályokat, a jogosultság feltételeit és a munkaerőpiaci feltételeket úgy kell alakítani, hogy kiegyensúlyozott kapcsolat legyen a járulékok és a jogosultságok, az aktívan közreműködő foglalkoztatottak és a nyugdíjas ellátottak száma között.²¹

²⁰ SZILOVICS, 2012, 65.

²¹ NOVOSZÁTH, 2014

6.8.2. A társadalombiztosítás szabályozottsága, törvényi háttere

A társadalombiztosítás működésének alapelveit, a benne részt vevők körét, a fizetendő járulékokat és a biztosított jogállás alapján járó társadalombiztosítási ellátások meghatározását a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (röviden: Tbj.) foglalja magában. Az egészségbiztosítási és nyugdíjbiztosítási ellátások jogosultsági szabályait, valamint az ellátások nyújtásának részletszabályait nem a Tbj., hanem külön törvények határozzák meg. A társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak jelentős bevételét képezi a munkáltatói tb-járulékot 2012-ben felváltó szociális hozzájárulási adó, valamint az egészségügyi ellátások fedezetének kiegészítésére hivatott egészségügyi hozzájárulás. Az előbbiről nem önálló törvény, hanem az egyes adótörvények és az azokkal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény IX. fejezete rendelkezik, míg a másodikként említett közteher szabályait az egészségügyi hozzájárulásról szóló 1998. évi LXVI. törvény tartalmazza.

6.8.3. A tb-rendszer működésének alapelvei és az ellátások köre

Biztosítási kötelezettség: A társadalombiztosítási kötelezettség egyfelől azt jelenti, hogy kötelező a társadalombiztosítási rendszerben való részvétel, másfelől pedig azt, hogy a biztosítás az annak alapjául szolgáló jogviszonnyal egyidejűleg a törvény erejénél fogva jön létre, vagyis annak keletkezéséhez más jogi aktusra nincs szükség. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a biztosításhoz nem kapcsolódnak – akár a keletkezésekor, megszűnésekor vagy fennállása alatt – joghatással bíró egyedi jogi aktusok, hiszen a biztosítottat be kell jelenteni, a járulékokat be kell vallani és meg kell fizetni.

Társadalmi kockázatközösség: Teljeskörűen biztosítottak azok, akik biztosítással járó jogviszony keretében keresőtevékenységet folytatnak. Egészségügyi szolgáltatásra jogosultak – vagyis nem teljeskörűen biztosítottak – azok, akik nem folytatnak keresőtevékenységet, de szolidaritási alapon valamilyen tb-, szociális ellátásuk vagy egyéb speciális jogállásuk miatt egészségügyi ellátási jogosultságot szereztek (belföldi nyugdíjasok, kiskorúak, szociálisan rászorultak stb.) vagy végső soron, akik Magyarországon állandó lakóhellyel rendelkeznek. Ebből következik, hogy az egészségbiztosítás hatálya mindenkire kiterjed Magyarországon, míg a tb-nyugellátás csak azoknak jár időskorukra, akik keresőtevékenységük alapján elegendő szolgálati időt szereztek.

Biztosítási elv és társadalmi szolidaritás: A biztosítottak járulékfizetéssel járulnak hozzá a tb-ellátások fedezetéhez, vagyis a járulékfizetésért cserébe jár tb-ellátás. A járulék és az adó közötti lényegi különbség pontosan ez, hiszen például a személyi jövedelemadó vagy az áfa befizetése nem jár közvetlen ellenszolgáltatással. A magyar társadalombiztosítás ugyanakkor nem tisztán biztosítási elvű. A bruttó munkabérből jövedelemarányos járulékot fizetünk, egészségügyi ellátást azonban mindenki azonos színvonalon kaphat. A járulék mértékét az sem befolyásolja, hogy ki milyen mértékben vesz igénybe tb-ellátást – például orvosi ellátást –, ami nyilvánvalóan kor, egészségi állapot és egyéb „kockázatok” függvénye. A szolidaritás megnyilvánul abban is, hogy bizonyos társadalmi csoportok felmentést

kapnak a járulékfizetés alól (például nyugdíjasok, szociálisan rászorultak), helyettük az állam a központi költségvetés terhére fizeti meg a járulékot.

Állami felelősség: A társadalombiztosítást az állam működteti, és a tb-ellátások fedezetére fizetett járulékokat az erre felhatalmazott szervei útján szedi be. Ha a járulékok nem elégségesek a tb-ellátások finanszírozásához, az államnak akkor is biztosítania kell a szükséges pénzügyi forrásokat.

6.8.4. A tb-rendszer működési mechanizmusa

A társadalombiztosítás pénzügyi alapjai finanszírozzák és látják el a társadalombiztosítás törvényben meghatározott, kötelező feladatait. A társadalombiztosítás a központi alrendszeren belül működik, de relatíve önálló, ugyanis a társadalombiztosítás irányítását, működését, hatásköri és eljárási szabályait, bevételeinek és kiadásainak körét, gazdálkodását, a központi alrendszeren belüli és az államháztartás önkormányzati alrendszerrel való kapcsolatát az Áht. és külön törvények szabályozzák. Magyarország költségvetésében a nyugdíj- és egészségbiztosítási alapok költségvetésének jóváhagyása a költségvetésen belül, de külön fejezetként, elkülönítetten történik.²²

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. Ennek egyik része a működési vagyon (irodaépületek, jóléti ingatlanok), másik része az ügynevezett ellátások fedezetére szolgáló vagyon. A tulajdonosi joggyakorló a *működési vagyon* esetében az alapot kezelő szerv vezetője, jelenleg a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő és az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság főigazgatója. A nemzeti vagyonról szóló törvényben meghatározott kivételi körben a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő és az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság jogosult működési vagyonát hasznosítani, ingatlanjainak felújításáról, beruházásáról gondoskodni. A tulajdonosi joggyakorló az *ellátási vagyon* esetében az alapot kezelő szervezet irányító miniszter, ez a személy jelenleg mindkét tb-alapot kezelő központi költségvetési szerv (Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő, Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság) tekintetében az emberi erőforrások minisztere. Az ellátások fedezetére szolgáló vagyon jelentős része a járuléktartozás fejében, bíróság által megítélt vagyonelemekből áll. Ezek az alapkezelők könyveiben szerepelnek, de a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. jogosult hasznosításukról gondoskodni, és köteles a hasznosításból származó bevételt az alapok számlájára átutalni. Ez a bevétel az egészségbiztosítási és nyugdíjbiztosítási ellátások (gyógyszerár-támogatás,

²² A tb-alapok centralizálásáról, a központi költségvetés alá vonásáról lásd: NOVOSZÁTH, 2014; 2015; finanszírozási reformjáról lásd: ÁRVA–MÁDI, 2016

öregségi nyugdíj stb.) fedezetét egészíti ki. A társadalombiztosítás vagyona (működési vagyona) az állami vagyon része, néhány speciális rendelkezés kivételével esetében is az állami vagyonra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

A társadalombiztosítási alapok kezelését az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (ONYF) és 2016. december 31-ig az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) látta el. A központi hivatalok és a költségvetési szervek formájában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről szóló 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat döntött a társadalombiztosítási igazgatási szervek átalakításáról. Az Országos Egészségbiztosítási Pénztár elnevezése 2017. január 1-jével Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelőre (NEAK) változott. A Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő gazdálkodásával és üzemeltetésével kapcsolatos egyes, korábban az Országos Egészségbiztosítás Pénztár által ellátott feladatokat, valamint az Egészségbiztosítási Alap irányításával kapcsolatos feladatokat az Emberi Erőforrások Minisztériuma látja el. Az egészségbiztosítási ellátásokkal, a baleseti táppénzzel és az utazási költségtérítéssel kapcsolatos feladat- és hatáskörök jogutódlással átkerültek az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatósághoz.

A tb-alapokat nemcsak a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő és az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság kezeli, hanem a fővárosi és megyei kormányhivatalok is. Azok a feladatok kerültek a kormányhivatalokhoz, amelyek az ügyfelekkel való közvetlen kapcsolattartást igényelnek, és integrálhatók a központi ügyfélszolgálatba is, például a táppénz-, gyed- és nyugdíjigénylés. Az egészségbiztosítási pénztári feladatokat a Budapest Főváros Kormányhivatalának XIII. Kerületi Hivatala és a megyeszékhelyen működő járási hivatalok látják el.

A társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak költségvetési bevételeit és költségvetési kiadásait tartalmazó központi költségvetési fejezet a szabályozási szempontból összetartozó bevételi és kiadási előirányzatokat cím, alcím, jogcímcsoport és jogcím szerinti bontásban tartalmazza. A működési bevételek és kiadások címként jelennek meg, ezen belül alcímet alkotnak a központi hivatali szervek és az igazgatási szervek. A Nyugdíjbiztosítási Alap és az Egészségbiztosítási Alap kezelése, továbbá a társadalombiztosítás igazgatási szerveinek (az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság, illetve a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő) irányítása állami feladat. A nyugdíjbiztosítási és az egészségbiztosítási költségvetési szervek működésére, gazdálkodására a központi költségvetési szervekre vonatkozó rendelkezések az irányadók.

A jelenlegi nyugdíjrendszer egyrészt a felosztó-kirovó állami rendszerből, másrészt az öngondoskodást biztosító önkéntes nyugdíjrendszerből áll. 2010–2011-ben a kötelező befizetésekre épülő magánnyugdíjpénztári rendszer döntő mértékben megszűnt. A magán-pénztárak által felhalmozott bevételtömeg gazdaságdinamizáló szerepet csak mérsékelten töltött be, emellett a magánpénztárakhoz befizetett járuléktömeg az állami nyugdíjalap hiányát folyamatosan növelte, általa az államháztartás pénzügyi pozíciói folyamatosan destabilizálódtak.

6.9. Az elkülönített állami pénzalapok

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

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

- az alap rendeltetését,
- az alap bevételi forrásait,
- az alap terhére teljesíthető kiadások körét, valamint
- az alap tekintetében rendelkezésre feljogosított, az alap 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 (járulékok, hozzájárulások vagy egyéb befizetések formájában) legyenek közvetlenül hozzárendelhetők. Az elkülönített állami pénzalap költségvetési bevételeit és költségvetési kiadásait tartalmazó fejezet az elkülönített állami pénzalap működéséről szóló törvényben meghatározott tartalmú bevételi és kiadási előirányzatokat cím, alcím szerinti bontásban tartalmazza. Az alap gazdálkodásáról az alappal rendelkező miniszter (testület) éves költségvetési beszámolót és mérleget készít. A beszámolót és a mérleget könyvvizsgálóval ellenőriztetni kell. A beszámoló ellenőrzését az Állami Számvevőszék által kidolgozott módszertan szerint kell végrehajtani. A beszámolót és a mérleget meg kell küldeni az Állami Számvevőszéknek. Az ellenőrzés eredményéről a kormány a zárszámadás keretében tájékoztatja az Országgyűlést.

A társadalombiztosítás pénzügyi alapjaihoz hasonlóan a gazdálkodásra és a vagyongazdálkodásra az általános szabályok mellett speciális rendelkezések vonatkoznak. Ilyen speciális szabály például, hogy az alapból vállalkozási tevékenység nem folytatható. Az alap előirányzatai terhére pénzkölcsön (hitel) nem vehető fel, garancia és kezesség nem vállalható, értékpapír nem vásárolható, váltó nem bocsátható ki és nem fogadható el, kötvény nem bocsátható ki, pénzügyi lízing- vagy faktoringügyletre irányuló vagy illet magában foglaló szerződés nem köthető.

A rendszerváltást követően rendkívül sok alap működött, amelyek áttekintése megnehezült. A jelenleg működő *elkülönített állami pénzalapok* a következők:

- *Nemzeti Földalap*: az értékesítésből, bérleti díjakból származó bevétellel gazdálkodik, kezeli a termőfölddel kapcsolatos állami feladatokat;
- *Nemzeti Foglalkoztatási Alap* (korábban: Munkaerő-piaci Alap): ellátja a foglalkoztatáshoz, a munkanélküliség-kezeléshez és a képzési rendszer fejlesztéséhez kapcsolódó pénzeszközök összevonásával és egységes kezelésével kapcsolatos feladatokat;
- *Bethlen Gábor Alap* (a korábbi Szülőföld Alap helyébe lépett 2011. január 1-jétől): rendeletetése a határon túli magyarság szülőföldjén való boldogulásának,

Magyarországgal való kapcsolatai ápolásának és fejlesztésének, valamint a magyar nemzeti azonosságtudat erősítésének támogatása;

- *Központi Nukleáris Pénzügyi Alap*: a radioaktív hulladékok végleges elhelyezésének, a kiégett üzemanyagok átmeneti tárolásának és a nukleáris üzemanyagciklus lezárásának, továbbá a nukleáris létesítmények leszerelésének finanszírozását biztosító alap;
- *Nemzeti Kulturális Alap*: rendeltetése a nemzeti és egyetemes értékek létrehozásának, megőrzésének, valamint terjesztésének támogatása;
- *Kutatási és Technológiai Innovációs Alap*: rendeltetése a kutatás-fejlesztés és a technológiai innováció támogatása.

Felhasznált irodalom

- ÁRVA László – MÁDI László: A társadalombiztosítás finanszírozási reformja. Avagy hogyan üthetnénk több legyet egy csapással? In: *Pénzügyi Szemle*, 61. évf. 3. sz. 2016. 389–406.
- KOVÁCS Árpád: Rule-Based Budgeting: The Rode to Budget Stability. The Hungarian Solution. In: *Civic Review*, Vol. 13. Spec. 2017. 39–63.
- LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*. Budapest: Nemzeti Közszerződési és Tankönyv kiadó. 2013.
- LENTNER Csaba: *Közigazgatási szakvizsga. Általános államháztartási ismeretek*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2015a. (A tananyagot 2016-ban Dr. Bathó Ferenc helyettes államtitkár, 2017-ben Dr. Nagylaki Csilla kormányhivatal-vezető hatályosította.)
- LENTNER Csaba: *Közigazgatási szakvizsga. Pénzügyi és költségvetési igazgatás*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2015b. (A tananyagot 2016-ban és 2017-ben Dr. Bathó Ferenc helyettes államtitkár hatályosította.)
- LENTNER Csaba: *Kormányzati tanulmányok közgazdasági és közpénzügyi megalapozása*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2017.
- NOVOSZÁTH Péter: *A társadalombiztosítás pénzügyei*. Budapest: Nemzeti Közszerződési és Tankönyv kiadó. 2014.
- NOVOSZÁTH Péter: The Main Challenges and Risks for Social Security Systems in the European Union. The Essence of Reforms in Hungary After 2010. In: *Civic Review*, Vol. 13. Spec. 2017. 167–184.
- SZILOVICS Csaba: *Az igazságos és arányos közteherviselés kialakításának magyarországi feltételeiről*. Pécs: Inter-Szféra Kft. 2012.
- SZILOVICS Csaba: A második Orbán-kormány adópolitikájának jellegzetességei. In: *Polgári Szemle*, 10. évf. 1–2. sz. 2014a. 60–82.
- SZILOVICS Csaba: *Betrug und Rechtsbefolgung im Steuerrecht*. Passau: Schenk Verlag. 2014b.

Vákát oldal

7. Az önkormányzati alrendszer működésének jogi és gazdasági keretei

A települési önkormányzatok működését 2010-től feszebb szabályozási környezet és körültekintőbb gazdálkodás jellemzi. A kormány által végrehajtott adósságkonszolidáció következtében szervezettebbé és jobb minőségűvé váltak az önkormányzati feladatellátások. Az önkormányzati rendszerben kiemelt cél a helyi és területi közigazgatási rendszer teljes megújítása, amelynek lényeges eleme, hogy a települési önkormányzatok feladatainak jelentős részét az állam közvetlenül látja el 2013-tól. Az önkormányzatok az intézményfenntartói funkcióik megszűntével a település gazdasági fejlesztésében tölthetnek be meghatározó szerepet. Fontos fókuszterületté vált az önkormányzati tulajdonban álló közüzemi vállalatok gazdálkodása, amely a települési önkormányzatok állami konszolidációját követően is kritikus területe maradt az önkormányzati vagyongazdálkodásnak.

7.1. A magyar önkormányzati rendszer főbb történelmi fordulópontjai a rendszerváltás után

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXXV. törvény a korábbi Alkotmány rendelkezéseit alapul véve határozta meg a szocialista tervgazdasági rendszerben kialakított szovjet típusú tanácsi rendszert felváltó helyi önkormányzatok működésének szabályait. A széles felelősséggel rendelkező önkormányzatok nagy önállóságot kaptak mind gazdálkodásukat illetően, mind pedig a szervezetalkítás területén.

Az önkormányzati rendszer gazdasági megalapozására a Parlament folyamatosan alkotta meg azokat a törvényeket, amelyek kiszélesítették az önkormányzati rendszer mozgásterét. Az önkormányzatok gazdasági önállóságának megteremtésében a helyi adókról szóló törvény mellett az önkormányzati vagyontörvény játszott meghatározó szerepet, amelyet a Parlament 1991-ben fogadott el. Az önkormányzati törvény a helyhatóságok tulajdonába adta a tanácsi alapítású közüzemi vállalatokat, a tanácsi kezelésben lévő oktatási, egészségügyi, kulturális és egyéb intézményeket, az állami bérlakásokat, a tanácsok valamennyi pénzvagyont, értékpapírjait és más vagyoni jogát. A vagyontárgyak egy része az Ötv. alapján, a törvény erejénél fogva került az önkormányzatok tulajdonába, míg más részüket az erre a célra létrehozott vagyontáradó bizottságok adták át. Ebben az időszakban kialakult a cél- és címzett-támogatási rendszer működésének jogi háttere, szervezeti keretei.

Az 1990-es évektől kialakuló önkormányzati rendszer irányába azonban jelentős feladatdecentralizáció indult meg az államtól, a központi költségvetési szektorból. A feladatok letelepítését azonban nem követte a központi források decentralizációja, főként reálértékben nem, így az ezredfordulóra már jelentős működési hiány alakult ki a helyi államháztartási alrendszerben. Gyakori jelenséggé vált, hogy a fejlesztési forrásokat, elsősorban a beruházási hiteleket az önkormányzatok működési kiadásaira használták fel. Az 1990-es évek közepétől

a feladatdecentralizációt követően kialakult a hiány államháztartáson belüli decentralizációja is, majd az államháztartás adósságállománya is decentralizációs vákuumba került.

2004-től az Európai Unió teljes jogú tagjává válva új fejlesztési támogatások igénybevételének lehetősége nyílt meg az önkormányzatok előtt. A feladataik ellátásához szükséges infrastrukturális háttér létrehozása, szinten tartása és fejlesztése érdekében végrehajtott beruházásokhoz, felújításaikhoz, eszközbeszerzéseikhez jelentős európai uniós és hazai fejlesztési célú támogatásokat használhattak fel. Az európai források megjelenésével átalakult a hazai fejlesztések támogatási rendszere. Az EU-tagsággal megnyíló, jobbára infrastrukturális fejlesztési lehetőségek az önkormányzatoknál a beruházási kedvet élénkítették. Elégséges pénzeszközük azonban a támogatási keretek saját önrészéhez nem volt, így annak biztosítására hiteleket vettek fel, illetve devizakötvényeket bocsátottak ki, s ezáltal az önkormányzati államháztartási alrendszer eladósodása, ezzel párhuzamosan az államháztartás adósságállományának decentralizációja újabb lendületet vett. Tetézte a problémákat, hogy a felvett hitelek – az európai uniós támogatásokkal egyetemben – jobbára infrastrukturális, tehát nem termelő beruházásokra fordítottak. Így közvetlen hozammal, vagyis a hitelszolgálat nyereségből megképződő fedezetével nem lehetett számolni. Az önkormányzatok a törlesztéshez szükséges devizabevételekkel sem rendelkeztek. A 2008-as válsággal az önkormányzati alrendszer pénzügyi instabilitása – a megemelkedett devizaárfolyam-kockázatok okán – az államháztartás egészére kihatott. A településeken az önkormányzatok tömegesen kerültek csődhelyzetbe, majd 2011 után a pénzügyi konszolidálásuk és egyidejűleg a feladataik jelentős részének állami centralizálása következett be. Az újabb eladósodástól való „távoltartás” hatja át az önkormányzatok jogi és gazdasági környezetét formáló törvényalkotókat, kormányzati szerveket.

7.2. Az önkormányzatok gazdálkodásának jogi és szabályozási környezete

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

A települési önkormányzatok részei az állami közfeladat-végrehajtási rendszernek, de miközben feladataikat törvényi szintű szabályok határozzák meg, a végrehajtás módjában, a feladatellátás szervezésének módjában és számos más kérdésben relatív gazdasági autonómiával rendelkeznek. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját kihirdető 1997. évi XV. törvény a helyi önkormányzatok terjedelméről a következőképpen rendelkezik: „A közfeladatokat elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. A feladatoknak más közigazgatási szervre történő átruházása a feladat természetétől és nagyságától, valamint hatékonysági és gazdasági követelményektől függ.”¹

¹ 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről, 4. cikk

Adódik tehát a chartából, hogy ahol nem biztosított, nem oldható meg a településen történő közfeladat-ellátás, azt az állampolgárhoz legközelebb álló közigazgatási szervnél kell megvalósítani. Tehát a közös önkormányzati hivatalok létrehozását biztosító új önkormányzati törvény (Mötv., 2011. évi CLXXXIX. tv.) az európai önkormányzati elvekkel szinkronban áll.

Az Alaptörvény 32. cikke alapján a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja, mint ahogy a helyi közügyek intézésére történő törvényi feljogosítás is. Így az önkormányzat rendeletet alkot, határozatot hoz és önállóan igazgat. Meghatározza szervezeti és működési rendjét, gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat. Ugyancsak önállóan határozza meg a költségvetését, és gondoskodik annak végrehajtásáról. Vagyonával és bevételeivel a kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozási tevékenységet folytathat. Dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről. Feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérhet, döntést kezdeményezhet és véleményt nyilváníthat. Szabadon társulhat más helyi önkormányzattal és érdekképviseleti szövetséget hozhat létre.

A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. tv. alapján bevezetett kormányzati hitelengedélyezési rendszer eredményeként konszolidálódott az önkormányzati pénzügyi szabályozás is. A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény 34. cikkének (5) bekezdése lehetővé teszi, hogy a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében külön törvény az önkormányzatok kötelezettségvállalását feltételhez vagy a kormány hozzájárulásához kösse, de bizonyos hitelügyletek a kormány engedélye nélkül is létrejöhetnek. Az európai uniós fejlesztési támogatások előfinanszírozásának biztosítására szolgáló hitelek nem tartoznak engedélyköteles körbe, mivel ezekben a megelőlegező hitel fedezete az Európai Uniótól kapott támogatás. Az éven belüli működési célú hitelek sem engedélykötelesek, mivel nincsenek kihatással az államadósság év végi állományára, másrészt engedélyezésük túl nagy késedelmet okozna, s ez az önkormányzati likviditást gyengítené.

A stabilitási törvény szerint az önkormányzat kizárólag a kormány előzetes hozzájárulásával vállalhat a polgári törvénykönyv szerinti kezességet és garanciát, valamint köthet adósságot keletkeztető ügyletet. A települési önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletet csak abban az esetben köthet, ha a hatályos helyi adó rendelete alapján a helyi iparüzési adót, vagy a helyi adókról szóló törvény szerinti vagyoni típusú adók közül legalább az egyiket, vagy a magánszemélyek kommunális adóját bevezette. E rendelkezést nem kell alkalmazni a települési önkormányzat olyan adósságot keletkeztető ügyletére, amelyhez nincs szükség a kormány hozzájárulására, illetve amelynek célja meglévő adósság visszafizetése, ha annak összege nem haladja meg az adósság összegét.

Az önkormányzati rendszert az 1990-es évek elejétől alulfinanszírozottság jellemezte, egyre súlyosabb pénzügyi instabilitás keletkezett. 2011-ben sor került a megyei önkormányzatok adósságállományának átvállalására, 2012–2014 között pedig a helyi, települési önkormányzatok adósságállományának rendezése is megtörtént. A jelentős központi költségvetési forrásfelhasználást kiváltó konszolidációt követően az adósságtermelődés megállítása került előtérbe. Az adósságrendezési eljárás során a hitelezői egyezség megkötéséhez igénybe vett reorganizációs hitelekre vonatkozó ügyletek szintén a kormány jóváhagyása nélkül megköthetők. Ezenfelül a fejlesztési célt szolgáló, a fővárosi és a megyei jogú városok esetében a 100 millió forintot, az országos nemzetiségi önkormányzat esetében a 20 millió forintot, egyéb önkormányzat esetében az adott évi saját bevételeinek 20 százalékát, de legfeljebb a 10 millió forintot meg nem haladó összértékű adósságot keletkeztető ügyletekhez

sem szükséges a kormány engedélye, mint ahogy a jogszabályon alapuló kötelező, illetve az olyan kezesség- és garanciavállaláshoz sem, amely a fent részletezett, a kormány engedélye nélkül megköthető hitelügyletkez kapcsolódik.

Az adósságcentralizációval párhuzamosan szervezeti-intézményi centralizációra is sor került. A megyei intézmények, valamint a Fővárosi Önkormányzat fenntartásában álló egészségügyi intézmények 2012. január 1-jével állami kézbe kerültek, majd 2012. május 1-jétől a települési önkormányzatok által fenntartott kórházak is. Egyes közszolgáltatást ellátó intézmények (iskolák, bizonyos szociális szakellátási intézmények és járóbeteg-szakellátást biztosító egészségügyi intézmények) fenntartásának átvállalása ugyancsak állami hatáskörbe, helytállási körbe került.

7.3. Az önkormányzati költségvetés és végrehajtás

A helyi önkormányzatok költségvetése az államháztartás költségvetésének része. Az önkormányzati alrendszer költségvetése a központi költségvetéstől elkülönül, de ahhoz a központi költségvetési támogatásokon keresztül kapcsolódik. 2010 után erősödtek az államigazgatási korlátok az önkormányzati gazdálkodási önállóság tekintetében. A költségvetési tervezés jogszabályi háttérét az új önkormányzati, államháztartási törvények, valamint az államháztartás végrehajtásáról szóló kormányrendelet adja.² A költségvetési tervezéssel kapcsolatos alapelvek, az önkormányzati gazdálkodás szabályozása (átmeneti gazdálkodás, bevételek és kiadások számbavétele, intézményi egyeztetések, rendeletalkotás) az önkormányzati gazdálkodás sarkalatos pontjai.

A helyi önkormányzat gazdálkodásának alapja az *éves költségvetés*. Ebből finanszírozza és látja el a törvényben meghatározott kötelező, valamint az azok ellátását nem veszélyeztető önként vállalt feladatait. Utóbbiak forrásait és kiadásait a költségvetési rendeletben elkülönítetten kell kimutatni. Az új önkormányzati törvény alapján a költségvetési rendeletben a korábbiaktól eltérően nem lehet működési hiányt tervezni. Az éves költségvetés tervezésének alapvető kereteit az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény és a végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet határozza meg. Az önkormányzatok éves költségvetésükről rendeletet alkotnak.

7.3.1. A helyi önkormányzat költségvetése

A helyi önkormányzat költségvetése az alábbi elemeket tartalmazza:

- a helyi önkormányzat költségvetési bevételeit és költségvetési kiadásait előirányzat-csoportok, kiemelt előirányzatok és kötelező feladatok, önként vállalt feladatok és államigazgatási feladatok szerinti bontásban;
- a helyi önkormányzat által irányított költségvetési szervek költségvetési bevételeit és költségvetési kiadásait előirányzat-csoportok, kiemelt előirányzatok és kötelező feladatok, önként vállalt feladatok, államigazgatási feladatok szerinti bontásban;

² 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (Ávr.) az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról

- a költségvetési egyenleg összegét a működési bevételek és kiadások egyenlege, a felhalmozási bevételek és kiadások egyenlege szerinti bontásban;
- a költségvetési hiány belső finanszírozására szolgáló, az előző évek költségvetési maradványából, vállalkozási maradványából, hitel, kölcsön felvételéből, hitelviszonyt megtestesítő értékpapír forgalomba hozatalából, váltó kibocsátásából, pénzügyi lízingből, visszavásárlási kötelezettséggel kötött adásvételi szerződésből származó finanszírozási bevételi előirányzatokat;
- a költségvetési hiány külső finanszírozására vagy a költségvetési többlet felhasználására szolgáló finanszírozási bevételeket és kiadásokat;
- a költségvetési év azon fejlesztési céljait, amelyek megvalósításához adósságot keletkeztető ügylet megkötése válik vagy válhat szükségessé, valamint az adósságot keletkeztető ügyletek várható összegét;
- a stabilitási törvény 3. § (1) bekezdése szerinti adósságot keletkeztető ügyletekből és az önkormányzati garanciákból és önkormányzati kezességekből fennálló kötelezettségeit az adósságot keletkeztető ügyletek futamidejének végéig, illetve a garancia, kezesség érvényesíthetőségéig, és a stabilitási törvény 45. § (1) bekezdés a) pontja alapján a kormány által rendeletben meghatározott saját bevételeit;
- a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos hatásköröket, a polgármester által vállalható kötelezettség értékhatárát, a finanszírozási bevételekkel és kiadásokkal kapcsolatos hatásköröket, valamint a helyi önkormányzat bevételeinek és kiadásainak módosítását és a felhatalmazást a kiadási előirányzatok közötti átcsoportosításra;
- a költségvetési rendeletben elkülönítetten szerepel az évközi többletigények, valamint az elmaradt bevételek pótlására szolgáló általános tartalék és céltartalék.

A költségvetés előterjesztésekor a képviselő-testület részére szöveges indoklással együtt be kell mutatni:

- a helyi önkormányzat költségvetési mérlegét közgazdasági tagolásban, előirányzat-felhasználási tervét;
- a többéves kihatással járó döntések számszerűsítését évenkénti bontásban és összesítve;
- a közvetett támogatásokat – így különösen az adóelengedéseket, adókedvezményeket – tartalmazó kimutatást;
- a tervszámoknak megfelelően a költségvetési évet követő három év tervezett előirányzatainak keretszámait főbb csoportokban, és a tervszámoktól történő esetleges eltérés indokait.

A helyi önkormányzat képviselő-testülete évente, legkésőbb a költségvetési rendelet elfogadásáig határozatban állapítja meg a kormány által rendeletben megszabott saját bevételeinek és a hitel, kölcsön felvételéből, hitelviszonyt megtestesítő értékpapír forgalomba hozatalából, váltó kibocsátásából, pénzügyi lízingből, visszavásárlási kötelezettséggel kötött adásvételi szerződésből, szerződésben kapott halasztott fizetésből, részletfizetésből és a még ki nem fizetett ellenértékből, az Államadósság Kezelő Központ Zrt.-nél elhelyezett fedezeti betétekből és azok összegéből eredő fizetési kötelezettségeinek a költségvetési évet követő három évre várható összegét. A költségvetési rendelet tervezetét a jegyző készíti el.

Az előkészített költségvetési rendelettervezetet a polgármesternek a központi költségvetésről szóló törvény hatálybalépését követő 45. napig be kell nyújtania a képviselő-testület részére. Ha a költségvetési rendeletet a képviselő-testület a költségvetési évben legkésőbb március 15-ig nem fogadta el, az önkormányzatnak rendeletet kell alkotnia az *átmeneti gazdálkodásról*, amelyben felhatalmazást ad a költségvetési szerveinek a bevételeik folytatólagos beszédésére, kiadásai teljesítésére, illetve meghatározza a felhatalmazás időtartamát. A felhatalmazás az új költségvetési rendelet hatálybalépésének napján megszűnik. A fővárosban speciális a tárgyévi költségvetés készítése, mert a kétszintű önkormányzati rendszer következtében Budapest Főváros Önkormányzatának rendeletet kell alkotnia a fővárosi és a kerületi önkormányzatok forrásmegosztásáról.

Költségvetési bevételek:

- a közhatalmi bevételek (adók, hozzájárulások, bírságok, díjak és más fizetési kötelezettségek);
- központi támogatások és átengedett központi bevételek;
- 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;
- az önkormányzati költségvetési szervek működési és felhalmozási kiadásai;
- az államháztartáson kívül ellátott közfeladatok finanszírozásával kapcsolatos kiadások;
- a vagyonnal kapcsolatos kiadások;
- az önkormányzatok adósságával kapcsolatos kiadások.

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

A települési önkormányzatok saját bevételeinek meghatározó részei a helyi adók.³ A képviselő-testületek maguk döntenek a bevezetendő adónemekről és az adó mértékéről (a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény felső korlátjának figyelembevételével). Ennek során a törvény szerinti kötelező előírásokat és a diszkrimináció tilalmára vonatkozó alkotmányos előírásokat szintén figyelembe kell venniük. A települések adottságai (az ipar fejlettsége, a települési szerkezet, valamint a foglalkoztatási, szociális, vagyoni helyzet) meghatározóak a helyi adópolitika kialakításában, de nem elhanyagolható az önkormányzati

³ MAIYALEHNÉ GREGÓCZKI, 2015

testületekben képviselt különböző helyi érdekek megjelenése sem. A helyi önkormányzatok finanszírozása a központi költségvetési törvényben meghatározottak alapján az ellátandó feladat keretében valósul meg.

A feladatok finanszírozása történhet:

- a közszolgáltatási szintnek megfelelő ellátás szerint,
- a helyi szükségleteket jellemző mutatószámokat alapul véve,
- a lakosságszám alapján, valamint
- felhasználási kööttséggel járó vagy felhasználási kööttség nélküli támogatás nyújtásával.

A támogatás biztosításánál figyelemmel kell lenni a takarékos gazdálkodás, a helyi önkormányzat jogszabályon alapuló, elvárható saját bevételeire és a tényleges saját bevételekre. Az elvárt bevételek körét és mértékét törvény határozza meg. Az önkormányzatok finanszírozása során figyelembe kell venni a település jövedelemtermelő képességét. Ezt a differenciálást szolgálja 2013-tól a beszámítás, amelynek értelmében az önkormányzat 2013. évi általános támogatását az iparüzési adóalaphoz viszonyított elvárt bevétellel – a 2011. évi iparüzési adóalap 0,5 százalékaival – kellett csökkenteni. 2014-től a beszámítás szabályait korrigálták, és az elvárt iparüzési adóbevétel a költségvetési támogatások összegét differenciáltabb módon csökkenti, ezzel biztosítva a helyi önkormányzatok bevételi érdekeltiségének fenntartását. A helyi önkormányzatnak a támogatásokkal legkésőbb az éves költségvetési számolóval egyidejűleg el kell számolnia. A központi költségvetés által biztosított támogatást a helyi önkormányzat éves szinten kizárólag az ellátandó feladatainak kiadásaira fordíthatja. Ettől eltérő felhasználás esetén a helyi önkormányzat köteles a támogatás összegét a központi költségvetésbe visszafizetni.

Átengedett megosztott bevételek:

- a gépjárműadóról szóló törvény alapján a belföldi gépjárművek után a települési önkormányzat által beszedett adó 40 százaléka és a gépjárműadóhoz kapcsolódó bírságból, pótlékból és végrehajtási költségből származó bevétel 100 százaléka;
- a termőföld bérbeadásából származó jövedelem utáni – a települési önkormányzat által beszedett – személyi jövedelemadó 100 százaléka;
- a települési önkormányzat jegyzője által jogerősen kiszabott környezetvédelmi bírság 100 százaléka,
- a fővárosi és megyei kormányhivatal által a települési önkormányzat területén – a veszélyhelyzet kihirdetését megalapozó eseménnyel összefüggésben jogerősen kiszabott környezetvédelmi bírságok kivételével – kiszabott és abból befolyt környezetvédelmi bírságok összegének 30 százaléka,
- a közúti közlekedésről szóló törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben meghatározott jogsértésre (a továbbiakban: közlekedési szabályszegés) tekintettel kiszabott – tekintet nélkül a bírságot kiszabó szervre – közigazgatási bírság behajtásából, illetve végrehajtásából származó bevétel 40 százaléka, ha a behajtást, illetve a végrehajtást a települési önkormányzat jegyzője önkormányzati adóhatósági jogkörében eljárva foganatosította;

- a települési önkormányzat területén a közlekedési szabályszegések után a közterület-felügyelő által kiszabott közigazgatási bírság behajtott összegének 100 százaléka.

Az új önkormányzati törvény szerint a helyi önkormányzat saját bevételei:

- a helyi adók;
- saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevétel, nyereség, osztalék, kamat és bérleti díj;
- átvett pénzeszközök;
- a törvény alapján az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj;
- az önkormányzat és intézményei egyéb sajátos bevételei.

7.3.2. Az önkormányzati költségvetés végrehajtása

Az önkormányzati költségvetés végrehajtásának jogszabályi háttere alapvetően az államháztartási törvény, annak végrehajtási rendelete és a számviteli törvény. Az önkormányzatok a feladataikat a költségvetési szerveiken keresztül látják el. Ebben az értelemben az önkormányzati hivatal is egy költségvetési szerv. A költségvetési szerv az irányító szerv (önkormányzati hivatal) döntésétől függően rendelkezik gazdasági szervezettel. Amennyiben az önkormányzat költségvetési szerve gazdasági szervezettel nem rendelkezik, úgy a gazdasági szervezet feladatait a képviselő-testület döntésének függvényében vagy az önkormányzati hivatal, vagy egy másik, a képviselő-testület által kijelölt gazdasági szervezettel rendelkező önkormányzati költségvetési szerv látja el.

Az előirányzatok módosítása, átcsoportosítása lehet vagy csak az adott költségvetési évben érvényesülő (egyszeri), vagy a költségvetési éven túl tartósan érvényesülő (tartós jellegű). A költségvetési bevételek a bevételi előirányzatokon felül is teljesíthetők, és kizárólag azok túlteljesítése esetén növelhetők, de a költségvetési bevételek tervezettől történő elmaradása esetén csökkenteni kell azokat. A képviselő-testület értékhatárhoz kötött előzetes engedélyt adhat a többletbevétel felhasználásához. Ez esetben a képviselő-testület (közgyűlés) hatáskörében az előirányzat-módosításra utólag, a költségvetési szerv adat-szolgáltatása alapján kerül sor. A helyi önkormányzat költségvetési rendeletében megjelenő bevételek és kiadások módosításáról, a kiadási előirányzatok közötti átcsoportosításról a polgármester (a közgyűlés elnöke), valamint a költségvetési szerv részére biztosított előirányzat-módosítás és -átcsoportosítás kivételével a képviselő-testület (a közgyűlés) dönt. A polgármester (a közgyűlés elnöke) az önkormányzat bevételeinek és kiadásainak módosítási és a kiadási előirányzatok közötti átcsoportosítási lehetőségét a helyi önkormányzat költségvetési rendelete tartalmazza.

A helyi önkormányzati költségvetési szerv bevételi és kiadási előirányzatai – a kormány rendeletében – meghatározott esetben a helyi önkormányzati költségvetési szerv saját hatáskörében módosíthatók. A kiadási előirányzatok egymás között átcsoportosíthatók. Ha a helyi önkormányzat év közben a költségvetési rendelet készítésekor nem ismert többletbevételhez jut, vagy bevételei a tervezettől elmaradnak, e tényről a polgármester (a közgyűlés elnöke) tájékoztatja a képviselő-testületet (a közgyűlést). Az előirányzat-módosítás, előirányzat-átcsoportosítás – az első negyedév kivételével – negyedévenként,

illetve a képviselő-testület (közgyűlés) döntése szerinti időpontokban, de legkésőbb az éves költségvetési beszámoló elkészítésének határidejéig, december 31-i hatállyal módosítható, ezt az önkormányzat költségvetési rendeletén is át kell vezetni.

A helyi önkormányzat költségvetésének végrehajtására vonatkozó *zárszámadási rendelet* tervezetét a jegyző készíti elő és a polgármester terjeszti a képviselő-testület elé úgy, hogy az az előterjesztést követő 30 napon belül, de legkésőbb a költségvetési évet követő 5. hónap utolsó napjáig hatályba lépjen. A zárszámadási rendelet tervezetével együtt a képviselő-testület részére tájékoztatásul be kell nyújtani a Magyar Államkincstárnak az államháztartási törvény 68/B. §-a szerinti ellenőrzése keretében a helyi önkormányzat éves költségvetési beszámolójával kapcsolatosan elkészített jelentését. A zárszámadás során valamennyi bevételről és kiadásról el kell számolni. A vagyonról és a költségvetés végrehajtásáról a számviteli jogszabályok szerint éves költségvetési beszámolót kell készíteni, amelynek az elfogadott költségvetéssel összehasonlítható módon, az év utolsó napján érvényes szervezeti, besorolási rendnek megfelelőnek kell lennie. Az éves költségvetés teljesítéséről a helyi önkormányzatok (zárszámadási) rendeletet alkotnak.

Az éves költségvetési beszámolót a költségvetési év kezdetétől a mérleg fordulónapjáig terjedő időtartamra kell készíteni, amelynek részei:

- a költségvetés végrehajtásának ellenőrzését és a zárszámadás elkészítését a költségvetési számvittel biztosító
- költségvetési jelentés,
- maradványkimutatás,
- adatszolgáltatás a személyi juttatások és a foglalkoztatottak, választott tisztségviselők összetételéről;
- az önkormányzati alrendszer sajátos gazdálkodásához kapcsolódó elszámolások;
- a vagyoni helyzet és az eredményszemléletű bevételek, költségek, ráfordítások alakulását, valamint a zárszámadás kiegészítő információinak elkészítését a pénzügyi számvittel biztosító
- mérleg,
- eredménykimutatás,
- költségekről és megtérült költségekről szóló kimutatás, továbbá
- kiegészítő melléklet.

Az önkormányzatnak az éves költségvetési beszámolóban a költségvetési szervek elemi költségvetésének teljesítését költségvetési szervenként kell bemutatnia.

A zárszámadási rendelettervezet előterjesztésekor a képviselő-testület részére tájékoztatásul a következő mérlegeket és kimutatásokat kell prezentálni:

- a helyi önkormányzat költségvetési mérlegének közgazdasági tagolás szerinti, valamint előirányzat-felhasználási tervének változását;
- a többéves kihatással járó döntések számszerűsítését, évenkénti bontás szerinti, valamint összesített változását;
- a közvetett támogatásokat – így különösen az adóelengedéseket, adókedvezményeket – tartalmazó kimutatás változását;

- a tervszámoknak megfelelően a költségvetési évet követő három év tervezett előirányzatainak, keretszámainak főbb csoportok szerinti változását, és a tervszámoktól történő esetleges eltérés indokait;
- a helyi önkormányzat adósságának állományát lejárát, valamint adósságot keletkeztető hitel, kölcsön, hitelviszonyt megtestesítő értékpapír, lízingügyletek, bel- és külföldi irányú kötelezettségek szerinti bontásban;
- a vagyonkimutatást;
- a helyi önkormányzat tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek működéséből származó kötelezettségeket, a részesedések alakulását.

A nemzetiségi önkormányzat zárszámadásának megalkotására a normatív szabályok vonatkoznak, a nemzetiségi önkormányzatokra meghatározott eltérésekkel.

7.4. Operatív pénzügyi menedzsment és vagyonpolitika az önkormányzatoknál

A települési önkormányzatok pénz- és vagyongazdálkodását – a napi működés szintjén is – alapvetően meghatározza a 2010 előtti adósságspirálnak az elkerülése. Működésük törvényi feltételei ebből adódóan részletesek és feszesek. A 2010 előtti időszakban ugyanis a települési önkormányzatok eladósodtak, jelentős mértékű devizakötvény-kibocsátásokat hajtottak végre, hogy beruházásaikat, illetve folyó működésüket finanszírozni tudják. Az eladósodási folyamatnak a közpénzügyi tárgyú törvények megújítása és az ellenőrzések módszertanának a problémák feltárásához, súlyához mért fejlesztése vetett véget. Ám 2011 és 2015 között központi költségvetési forrásokból az önkormányzatokat konszolidálni kellett.⁴

A helyi önkormányzatok finanszírozása a központi költségvetési törvényben meghatározottak alapján az ellátandó feladat keretében valósul meg. A feladatok finanszírozása történhet:

- a közszolgáltatási szintnek megfelelő ellátás alapján,
- a helyi szükségleteket jellemző mutatószámokat alapul véve,
- a lakosságszám alapján, valamint
- felhasználási kööttséggel járó vagy felhasználási kööttség nélküli támogatás nyújtásával.

A támogatás biztosításánál figyelembe kell venni a következő szempontokat is:

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

A helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat – a megyei önkormányzat kivételével – dönthet arról, hogy bankszámláját egy belföldi hitelintézet vagy a kincstár vezesse-e. A számlavezető bank kiválasztását a képviselő-testület a hatályos közbeszerzés és pályá-

⁴ Bővebben a témáról lásd: LENTNER, 2014; BOTOS et al., 2015; SCHLETT, 2014

zat eredményeként teheti meg. A helyi önkormányzat hitelfelvétele, kötvénykibocsátása fedezetül az önkormányzati törzsvagyon, a helyi önkormányzat általános működésének és ágazati feladatainak támogatása és a költségvetési támogatás nem használható fel. Felhasználható az európai uniós forrásból finanszírozott költségvetési támogatás, az európai uniós forrásból finanszírozott költségvetési támogatás előfinanszírozása céljából felvett hitel, illetve a helyi önkormányzat általános működésének és ágazati feladatainak támogatása likvid hitel igénybevételére.

A helyi önkormányzatok gazdasági önállóságának egyik feltétele, hogy feladataik el látásához megfelelő vagyonnal rendelkezzenek. A vagyon fogalmába egyrészt a számviteli törvény szerinti befektetett eszközök (ingatlanok, pénzügyi befektetések, tárgyi eszközök, immateriális javak), másrészt a forgóeszközök (készletek, követelések, pénzeszközök) tartoznak. Magyarország Alaptörvénye rögzíti, hogy a helyi önkormányzat tulajdona a nemzeti vagyon része. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és az azzal 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 2011. évi CXCVI. törvény szabályozza.

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

Forgalomképtelen törzsvagyonnak minősül, amit a nemzeti vagyonról szóló törvény kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyonnak minősít, továbbá törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak ír elő. A helyi önkormányzat *kizárólagos tulajdonát* képező nemzeti vagyonba tartoznak a helyi közutak és műtárgyaik, a helyi önkormányzat tulajdonában álló terek, parkok, a nemzetközi kereskedelmi repülőterek, a hozzájuk tartozó légiforgalmi távközlő, rádió navigációs és fénytechnikai berendezésekkel és eszközökkel, továbbá a légiforgalmi irányító szolgálat elhelyezését szolgáló létesítményekkel együtt, továbbá a tulajdonukba adott vizek, közcélú vízi létesítmények, ide nem értve a vízi közműveket.

Nemzetgazdasági szempontból *kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak* minősül a nemzeti vagyonról szóló törvény mellékletben meghatározott, valamint törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében ekként meghatározott, a helyi önkormányzat tulajdonában álló vagyonelem. A *forgalomképtelen törzsvagyon* körbe tartozó vagyonelemek nem idegeníthetők el, vagyonkezelői jog, jogszabályon alapuló használati jog vagy szolgálat kivételével nem terhelhetők meg, azokon dologi jog vagy osztott tulajdon nem létesíthető. A *korlátozottan forgalomképes törzsvagyon*ba tartozó vagyonelemeket törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete állapítja meg. Ezekről a vagyonelemekről törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek szerint lehet rendelkezni. A törvény valamennyi tulajdonosi rendelkezési jogosítvány gyakorlásához állapíthat meg feltételeket, de az önkormányzat rendeletében is korlátozottan forgalomképes törzsvagyon körbe sorolhatja egyes – törvény szerint törzsvagyonba egyébként nem tartozó – vagyontárgyait. Fontos követelmény, hogy az önkormányzat rendeletének a rendelkezési jog minden elemét

szabályoznia kell. Ha a rendelet nem határozza meg pontosan, hogy milyen feltételekkel lehet a korlátozottan forgalomképes vagyontárggyal rendelkezni (különösen elidegeníteni, megterhelni, használatba adni), akkor a tulajdonosi jogokat gyakorló képviselő-testület nem tehet érvényes jognyilatkozatot. Az a helyi önkormányzati vagyon, amely nem tartozik a törzsvagyonba, *üzleti vagyonnak* minősül. Ez a vagyonrész az önkormányzat szabad elhatározása alapján elidegeníthető, megterhelhető, vállalkozásba apportként bevihető. Ismételten szükségesnek tartjuk kiemelni, hogy a törzsvagyon mellett az üzleti vagyonra is vonatkozik, hogy az önkormányzat feladatait és céljait kell szolgálnia. Az önkormányzat vállalkozási szabadsága nem korlátlan, a vállalkozási tevékenység a helyi közösségi érdekekkel összhangban lehetséges. A nemzeti vagyonról szóló törvény előírja, hogy a helyi önkormányzat közép- és hosszú távú vagyongazdálkodási tervet köteles készíteni.

A helyi önkormányzatot – az önkormányzati törvényben foglalt eltérésekkel – megilletik azon jogok és terhelik mindazon kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetőleg terhelik. A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik. Az önkormányzati vagyonnal kapcsolatos vagyongazdálkodási feladatok, jogosultságok és kötelezettségek – például a rendeltetésszerű használat, állagmegóvás, bővítés (beruházás, felújítás), a vagyon nyilvántartása, vagyonvédelem, értékesítés, ingyenes elidegenítés – szabályozása önkormányzati vagyonrendeletben történhet.

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

7.5. Az önkormányzati gazdálkodás legújabb kihívásai

Az önkormányzati rendszerben kiemelt cél a helyi és területi közigazgatási rendszer teljes megújítása, amelynek lényeges eleme, hogy a települési önkormányzatok feladatainak jelentős részét az állam közvetlenül látja el 2013-tól. A települési önkormányzatok a jövőben a valós helyi feladatszerzési döntéseket igénylő, a legcélszerűbben helyi szinten ellátható közszolgáltatásokat biztosítják a lakosság számára. Az állam jelentős közszolgálati feladatokat vállalt át a köznevelés, az egészségügyi ellátás, valamint a szociális gondoskodás területein. Sor került az önkormányzati adósság konszolidálására is. A feladat- és adósságcentralizáció hatására az önkormányzatok gazdálkodása kiegyensúlyozottabb lett, így indokolt, hogy intézményfenntartói funkcióik megszűntével a település gazdasági fejlődésében töltsenek be meghatározó szerepet, a megyei önkormányzatokkal egyetemben.

A települési önkormányzatok állami konszolidációját követően⁵ is kritikus területe az önkormányzati vagyongazdálkodásnak az önkormányzati tulajdonban álló közüzemi

⁵ LENTNER, 2014

vállalatok gazdálkodása. A rendszerváltozást követő időszakban a központi költségvetés területéről a települési önkormányzatok irányába elindult feladatdecentralizációt nem követte forrásdecentralizáció. Az így kialakuló hiány az államháztartási decentralizált hiány, amely működési és felhalmozási deficitet jelentett a településeknél, és csak állami konszolidáció útján volt kezelhető. A hiány keletkezésének mérséklésére azonban az önkormányzatok gyakorta jártak el úgy, hogy keletkező deficitjük egészét nem önkormányzati szinten jelenítették meg, hanem a tulajdonukban vagy többségi tulajdonukban álló közüzemi szolgáltató vállalatokhoz „telepítették át”, ott számolták el. Ennek feltárását évtizedeken át akadályozta, hogy az Állami Számvevőszéknek 2011-ig nem volt jogosultsága a közpénz útját ellenőrizni az önkormányzati tulajdoni körben lévő közüzemi vállalatoknál, sőt a vállalatoknál működő könyvvizsgálati tevékenység sem fedte fel a problémát. Így adódott, hogy az önkormányzati konszolidáció után, 2015 végén ezen önkormányzati államháztartási alrendszerbeli konszolidáció összegét meghaladó deficit alakult ki az önkormányzati vállalati körben. Az önkormányzati közüzemi vállalatoknál gyakorta említett hivatkozási alap a hatósági árszabályozás bevezetése a közüzemi szolgáltatásokra (rezsicsökkentés), amely kétségtelenül csökkentette a vállalatok árbevételét, ám az Állami Számvevőszék tényfeltáró ellenőrzése rámutatott a problémák igazi okaira.⁶

Az állammenedzsment egyik kulcsfontosságú területe az állami és önkormányzati, összefoglalóan *köztulajdonú gazdasági társaságok* irányítása. A köztulajdonú gazdasági társaságok vezetésére vonatkozó hatályos jogszabályok jogi elemzésével igazolható, hogy a jogszabályok olyan irányítási kereteket biztosítanak, amelyek összhangban vannak a nemzetközi ajánlásokkal. Ugyanakkor a 2011–2015 közötti időszakban nyilvánosságra hozott, az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzési tapasztalatait bemutató 113 számvevőszéki jelentés összehasonlító elemzésével alapvető és visszatérő, súlyos közpénzügyi következményeket eredményező irányítási problémák kerültek az ÁSZ ellenőrzésének homlokterébe, mint például a teljesítménykövetelmények, tervezés, önköltségszámítás és a tulajdonosi ellenőrzés hiánya, illetve hiányosságai. A rendszerszintű problémák orvoslására az Állami Számvevőszék részletes ajánlásokat fogalmazott meg a köztulajdonú vállalatok tulajdonosi joggyakorlói, a felügyelőbizottságai és a menedzsmentjei számára.

A 2011–2015 közötti időszakban évről évre emelkedett az ÁSZ állami és önkormányzati tulajdonú vállalatoknál folytatott ellenőrzéseinek száma, bár ezek jobbára a vállalatok pénzügyi helyzetét, vagyongazdálkodását, a belső kontrollrendszerük kialakítását, illetve az ezek szerves részét képező területek szabályszerűségét vizsgálták. Az elemzett időszakban 113 számvevőszéki jelentés kapcsolódik a különféle ágazatokban működő állami és önkormányzati tulajdonú vállalatok ellenőrzéséhez. Az ellenőrzött gazdasági társaságok között található 35 távhőszolgáltató, 17 színház, 22 erdőgazdaság, 9 hulladékgazdálkodó, 6 közlekedési vállalat, 5 vízmű, illetve további 19 pénzügyi, infrastruktúra- és egyéb szolgáltató ágazatban működő és tulajdonosi joggyakorló gazdasági társaság. Már az ÁSZ jelentéseiben megfogalmazott javaslatok és azok címzettjeinek évről évre növekvő száma is jelzi, hogy a terület súlyos problémákkal terhelt, számos javítanivaló akad a köztulajdonú vállalatoknál. Az ÁSZ a köztulajdonban lévő gazdasági társaságok ellenőrzéséhez kapcsolódóan például a 36 távhőszolgáltató és hulladékgazdálkodó társaság esetében 186, a színházak esetében 94, az erdőgazdaságok esetében 87, a víziközmű-társaságok esetében

⁶ DOMOKOS et al., 2016

42 intézkedési kötelezettséggel járó javaslatot tett. A megfogalmazott intézkedési kötelezettséggel járó javaslatok elsődlegesen az állami és önkormányzati tulajdonú vállalatok szabályos működését hivatottak biztosítani, az irányba terelve az érintetteket, hogy a javaslatokat építsék be az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági vállalatok működésének gyakorlatába, kiküszöbölve többek között az ellenőrzött gazdasági társaságok irányításához kapcsolódóan feltárt szabálytalanságokat, hiányosságokat, nem megfelelő gyakorlatokat. A feltárt problémák tipikusan a világos teljesítménykövetelmények, üzleti tervek hiányosságaira utaltak, továbbá a nem megfelelő önköltségszámításra, és ennek alapján a nem alapos árazási gyakorlatra a közüzemi szolgáltatások díjainak területén. Az aktív irányítás hiánya ugyanúgy problémát jelentett, mint a közvagyon megóvásának és gyarapításának nem elégséges – rendszerszintű – volta. A feltárt problémák bázisán az önkormányzati vállalatok közszolgáltatási tevékenysége, annak minősége és árazása nem lehet valós, így szükséges a folyamatokba történő beavatkozás. E téren az önkormányzati vállalatok teljesítményértékelésének módszertani fejlesztése⁷ ugyanúgy reális megoldás lehet, mint a közüzemi vállalati gazdálkodási fegyelem megerősítése, valamint szigorúbb és folyamatos kontrollja.

Felhasznált irodalom

- BEKÉNYI József (szerk.): *Nagy önkormányzati kézikönyv*. Budapest: Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó. 2014.
- BOTOS Katalin – SCHLETT András – HALMOSI Péter: *Államháztartástan*. Szeged: Szegedi Tudományegyetem. 2015.
- DOMOKOS László – VÁRPALOTAI Viktor – JAKOVÁC Katalin – NÉMETH Erzsébet – MAKKAI Mária – HORVÁTH Margit: Szempontok az állammenedzsment megújításához. In: *Pénzügyi Szemle*, 61. évf. 2. sz. 2016. 185–204.
- HEGEDŰS Szilárd – ZÉMAN Zoltán: Tökeszerkezeti elméletek érvényesülésének vizsgálata a hazai önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok körében. In: *Statisztikai Szemle*, 94. évf. 10. sz. 2016. 1032–1049.
- LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*. Budapest: Nemzeti Közszerzői és Tankönyv kiadó. 2013.
- LENTNER Csaba: A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. In: *Pénzügyi Szemle*, 59. évf. 3. sz. 2014. 330–344.
- LENTNER Csaba: *Közigazgatási szakvizsga. Pénzügyi és költségvetési igazgatás*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2015a. (A tananyagot 2016-ban és 2017-ben Dr. Bathó Ferenc helyettes államtitkár hatályosította.)
- LENTNER Csaba: *Közigazgatási szakvizsga. Általános államháztartási ismeretek*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2015b. (A tananyagot 2016-ban Dr. Bathó Ferenc helyettes államtitkár, 2017-ben Dr. Nagylaki Csilla kormányhivatal-vezető hatályosította.)
- LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*. Budapest: NKE Szolgáltató Kft. 2015c.
- LENTNER Csaba: *Kormányzati tanulmányok közgazdasági és közpénzügyi megalapozása*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2017.

⁷ ZÉMAN-TÓTH, 2015; HEGEDŰS-ZÉMAN, 2016; ZÉMAN-BÉHM, 2016; ZÉMAN, 2016; ZÉMAN et al., 2016

- MAIYALEHÉ GREGÓCZKI Etelka: A helyi adók és a gépjárműadó – a helyi adók tervezése, beszedése, gazdasági szerepe. In LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*. Budapest: NKE Szolgáltató Kft. 2015. 703–730.
- SCHLETT András: *Államháztartás és szakpolitikák*. Budapest: Pázmány Press. 2014.
- ZÉMAN Zoltán: A kockázat-tudatos vállalati működés egyes újszerű összefüggéseinek elméleti bemutatása. In: *Jura*, 22. évf. 2. sz. 2016. 362–366.
- ZÉMAN Zoltán – BÁCS Zoltán – LUKÁCS János – TÚRÓCZI Imre: A pénzügyi kimutatásokból számítható mutatószámok korlátai. In: *Controller Info*, 4. évf. 2. sz. 2016. 13–16.
- ZÉMAN Zoltán – BÉHM Imre: *A pénzügyi menedzsment controll elemzési eszköztára*. Budapest: Akadémiai Kiadó. 2016.
- ZÉMAN Zoltán – TÓTH Antal: Az önkormányzatok és közüzemi vállalatok teljesítményértékelése. In LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*. Budapest: NKE Szolgáltató Kft. 2015. 829–853.

Vákát oldal

8. Fiskális politika, adóhatóságok

A fiskális kormányzás és az alárendelt adóhatóságok a nemzetgazdaság működésében meghatározó szerepet töltenek be. A gyarapodásra, a termelés és a jövedelem bővítésére ösztönző adózási elvek, jogszabályok érvényre juttatása a gazdasági növekedést és a pénzügyi stabilitást egyaránt szolgálja, s ennek során az állam a közfeladatai ellátáshoz szükséges bevételeket biztonságosan tudja realizálni.

8.1. A fiskális politikáról

A fiskális politika a gazdaságpolitika meghatározó része, a költségvetési eszközökkel történő gazdaságbefolyásolás eszköze, amely a vállalkozásoknál és a magánszemélyeknél mint elsődleges jövedelemtulajdonosoknál keletkező jövedelmek centralizálását és újraelosztását végzi. Tehát a fiskális politika nemcsak az államháztartás bevételi oldalára teremti elő az adóbevételeket, hanem az állam újraelosztó funkcióját is magába olvasztva végzi a szociális szektor, az államigazgatás, a közszolgáltatások finanszírozást, családi kompenzáló jövedelmek juttatását és a vállalkozások gazdasági támogatását, s mindezek mellett az állam adósságának aktuális kamatterheit is fizeti. A fiskális politika és pénzügyi keret „intézménye” a költségvetés, amely közvetetten meghatározza, hogy a jövedelemtulajdonosoknál mennyi jövedelem maradhat, illetve pótlólagosan mennyi jövedelemhez jussanak a szociálisan rászorulóknak, illetve mennyi költségvetési ellátmányhoz az állami feladatokat ellátó intézmények. Biztosítja az állam adósságának kamatszolgálatát. Hosszú távú célja – az optimális jövedelempozíciók megteremtésén keresztül – a nemzetgazdaság, a vállalkozások és a háztartások gazdasági-pénzügyi növekedésének elősegítése. A nemzetgazdasági szintű centralizáció és újraelosztó folyamatok államhatalmi eszköze, vagyis törvényi felhatalmazáson nyugvó privilegizált eszköze a fiskális politika. Benne – technikájában, mértékében, jellegében – a kormánynak a gazdaság és a társadalom felé megnyilvánuló politikai prioritásai, közpénzügy-politikai elvei érvényesülnek. Az adó társadalmpolitikai eszköz. Jellegében, mértékében, kivetési módjában az államhatalom, illetve a kormány társadalom irányába megnyilvánuló akaratérvényesítése, a társadalom megcélzott pozicionálása jut kifejezésre.¹ Az adók által megfogalmazott üzenetek elsődlegesen jövedelemhatásúak, amelyekben keresztül a társadalom anyagi, lélekszámbeli, belső tagozódási és komfortállapot-változásai következnek be. Az adók kihatnak a gazdálkodási viszonyokra, a vállalati-ágazati versenyképességre² és a környezetre³ is, összességében

¹ E megállapítás alátámasztását lásd: GIDAY, 2017; GYÖRGY–OLÁH, 2017; SÁGI et al., 2017

² NAGY László, 2017; PARRAGH, 2014

³ NAGY–GERGELY, 2016; 2017

a nemzetgazdaság versenyképességére.⁴ Általuk e termelési tényezők és eszközök aggregátumai formálhatók, befolyásolhatók.

A fiskális politika legfőbb eszköze az adóztatás, illetve válság esetén – a keynesi modellt alapul véve – a pótlólagos kereslet keletkeztetése, amely a túlkínálat mérséklését, majd a gazdaság beindítását szolgálja. Válság esetén a kormány, ha adókat csökkent, több jövedelmet hagy a jövedelemtulajdonosoknál, és így több jövedelmük is marad, feltéve, ha azok nem szűkítik az újratermelési folyamataikat, kínálati portfóliójuk legalább azonos szinten marad. Ha a válságot adóemeléssel próbálja áthidalni, vagyis a költségvetés bevételi oldalának gyarapítására összpontosít, ritkán ér el eredményeket. A bevételek növelésére, a kiadások csökkentésére irányuló együttes fiskális eszközök nagyon ritkán vezetnek eredményre,⁵ főleg válság idején. Ha a kormány az adókulcsok emelését bizonyos adóerő-képesség, tűrési szint fölé emeli, akkor a vállalkozások, családok a termelés, a jövedelemszerzés visszafogására vagy jövedelmeik, bevételeik eltitkolására tesznek lépéseket, így a várt mértékű adóbevétel-emelkedés elmarad,⁶ s ennek következtében költségvetési konszolidáció aligha érhető el. A válság esetén az adók csökkentése, addig nem adózók terhére új⁷ adók kivetése, esetleg a kettő együttes⁸ alkalmazása, a közkiadások észszerűsítése a párhuzamos elemek és kapacitások leépítésével, a redukált források célzottabb célba juttatása – ezek lehetnek a pénzügyi stabilitást és növekedést igazán serkentő fiskális politikai módszerek. Gyakori eszköz válság esetén, de már a növekedésre koncentrálva, az infláció alultervezése⁹ a költségvetési törvényben, majd a beáramló többletbevételek tartalékolása fejlesztésekre, beruházásokra, ugyanakkor a közkiadási oldal eredeti, költségvetési szinten és kedvezményezett irányokba való megtartása.¹⁰ Célszerű, ha a fiskális politika a termelő¹¹ és a korábban korszerűbb műszaki színvonalú beruházásokat, főleg új értéket, különösen piacképes, eladható áruk és szolgáltatások előállítását támogatja. A monetáris politika segítségével, a kamatlábak emelésével a pénzkínálat mennyiségét lehet csökkenteni. A kamatlábak csökkentésével lehet növelni is a pénzkínálatot – ez a konjunktúra-időszak tipikus eszköze, ám a 2007–2008-as válságot követően is gyakran éltek vele. A közelmúlt gazdaságtörténeti eseményei igazolják, hogy fiskális politikával gyors, hatékony, míg a monetáris politikával lassabb hatású gazdasági beavatkozást lehet elérni. Ám az is beigazolódott, hogy a fiskális

⁴ Összefüggéseiben tárgyalja: KOLOZSI, 2017

⁵ Lásd a 2006-os konvergenciapálya-kiigazítás kudarcát: LENTNER, 2007

⁶ Ez a Laffer-görbével is igazolható, amelynek lényege, hogy az adókulcsok emelése egy bizonyos szint fölött már nem hoz költségvetési többletbevételt. A témáról bővebben lásd: NAGY Sándor, 2007

⁷ Lásd a magyar kormány intézkedéseit 2010 nyarától.

⁸ Belföldi jövedelemtulajdonosok körében a magyar állam 2010-ben adókat csökkentett, az szja 16 százalék lett (a korábbi 36–40 százalék helyett), majd 15 százalék. A tánya 10 százalék a pozitív adóalap 500 millió forintot meg nem haladó összegéig [tánya tv. 19. § (2)], amely jellemzően nem a nemzetközi vállalatok méretéhez igazodó adóalapl mérték Magyarországon. 500 millió pozitív adóalap felett 19 százalék a társasági nyereségadó. Jelenleg egységesen 9 százalékos a társasági nyereségadó-alap, a kisvállalati adó 13 százalék.

⁹ Mint például a 2001–2002-es költségvetési törvényben.

¹⁰ Lásd a Széchenyi Nemzeti Fejlesztési Terv logikáját: LENTNER, 2016. További eszköze volt a beruházásoknak az MFB kötvénykibocsátása állami garancia mellett, amely a költségvetés kiadásait – adott évben, egyelőre – nem növelte.

¹¹ A keynesi piramisépítő és üres whiskys üvegek el-, majd kiadását preferáló improduktív ügyletek állami finanszírozása hosszabb távon fenntarthatatlan. Mint ahogy a magyar közmunkaprogramok is, ha nem fordulnak nagyobb mértékben a termelő ágazatok irányába. Ne a BM legyen a legnagyobb foglalkoztató! Közmunka terén ezt a szerepet át kell vennie a Földművelésügyi, illetve a Gazdaságfejlesztési Minisztériumnak.

politika önmagában nem képes a válságot leküzdeni, szükség van a jegybanki eszköztár kiszélesítésére, gazdasági növekedést serkentő célok és hozzárendelt eszközök bevetésére. Optimális esetben a fiskális és a monetáris politika összehangolt.¹²

Az adórendszer az adott időintervallumban, jobbára kormányzati ciklusban működött, azonos alapfilozófiájú adók összessége. A gazdaságtörténeti és a társadalmi múlt bázisára épül, ugyanakkor a jelen elvárásaihoz igazodik. Országspecifikus, így a nemzetközi integrációs folyamatokat, illetve a határok nyitottsága okán más államok adórendszereit is figyelembe veszi. A jó adórendszer legfőbb követelménye, hogy betartható és betartatható legyen. Egyszerűnek, átláthatónak, a szükségesség tekintetében megérthetőnek kell lennie. Konkrét módozata függ a kormány célkitűzéseitől, a belső pénzügyi függetlenségtől, az alkotmányos alapelvektől és a gazdaságracionalizálási megfontolásoktól. Nem kevésbé az adott adómentalitásától. Magyarországon az adórendszer a nemesi adómentesség eltörlésétől vagy akár az 1980-as évek végétől több átalakításon¹³ ment keresztül. Az adórendszer az ország versenyképességének¹⁴ egyik fontos fokmérője. A magyar adórendszer szerkezetét tekintve jobbára központi jellegű, de a helyi adókat is magában foglalja. Az adópreferenciák az elmúlt évtizedekben gyakran váltották egymást, így az adórendszeren keresztül elérhető gazdálkodói stabilitás nem valósult meg. A feketegazdaság jelenléte még mindig korlátozza – az elmúlt években végbement jelentős adókifehérités ellenére – a magyar adórendszernek, rajta keresztül az optimális államháztartási bevételi szint elérésének.

Az adórendszer tehát a fiskális politika technikai tartománya, többnyire jogtechnikai tartománya, amely gazdasági hatásokat alakít és keletkeztet, illetve fenntart. Jellemzően az adórendszeren keresztül valósul meg az államháztartás bevételi oldalának előteremtése. Az adórendszer szerves részét képezik a helyi adók, amelyeket az önkormányzati adóhatóságok részére kell teljesíteni. Az adózási folyamatok koordinációját, végrehajtását az állam az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvényen keresztül valósítja meg. Tehát a gazdasági, politikai preferenciákra alkot kikényszerítő, jogkövetést biztosító, illetve nyomon követő jogi szabályokat. Az államháztartásba az adók az egyes adónemek jogcímein kerülnek be. A fejezetnek a terjedelmi okok végett, és egyébként sem¹⁵ célja, hogy részleteiben tárgyalja az adókat, de törekvése, hogy összefüggéseiben mutassa be az adópolitikát, az adózás rendjéről szóló törvényt, annak intézményi hátterét és a főbb adónemtörvények lényegesebb szabályait.

Az adópolitika – technikai vetületben – az adórendszerrel kapcsolatos döntések, eljárások konzisztenciáját szabályozó elvek, jogszabályok összessége, amely gazdasági és politikai érdekeket juttat érvényre a fiskális politikán keresztül. Adók lehetnek közvetlen, jövedelem típusú adók, mint például a társasági nyereségadó, a személyi jövedelemadó, illetve közvetett, forgalom típusú adók, mint például az általános forgalmi adó, a jövedéki adó, a pénzügyi tranzakciós illeték. Hatásuk az egyénekre, vállalatokra és az államháztartásra

¹² Lásd a Fed kormányzati célokat – a munkanélküliség-leépítést és gazdasági növekedést – szolgáló eszközeit és a Magyar Nemzeti Bank 2013 utáni monetáris politikáját.

¹³ Lásd bővebben az *Adókodekx* aktuális számait, továbbá: LENTNER, 2015; 2016

¹⁴ PITTI, 2007

¹⁵ E témában autentikus forrás – az adórendszer rendszertanának és összefüggéseinek felvázolása után – SIMON István (2012) könyve, különösen az adókat leíró fejezetei, továbbá az *Adókodekx* kiadványai. Jelen kiadvány az adórendszert csak mint az államháztartás működését biztosító struktúrát említi. Az adókkal tételesen a pénzügyi jog tantárgy foglalkozik.

terjed ki, amely utóbbi az adókból keletkező bevételeket újraosztja. A magyar államháztartás működése a fiskális kényszeren alapul. Az állam az eredeti jövedelemtulajdonosok és kereskedelmet folytatók gazdasági tevékenységének megadóztatásán keresztül jut bevételekhez.¹⁶ A közkiadásokat a legtöbb állam bevételeivel nem tudja lefedni, de a költségvetési hiánynya vonatkozó maastrichti kritérium alapján törekedni kell arra, hogy a bevételek és kiadások közötti különbség a GDP 3 százalékánál ne legyen több. Államháztartási szempontból tehát az adóztatás kényszer, fiskális kényszer, hiszen az adók mértékét, módját az állam elsődlegesen nem az adózók teherbíró képességéhez igazítja, hanem a költségvetési kiadások tervezett mértékéhez. Optimum, vagyis a jó adórendszer csak mint elméleti kategória létezik. Elvart követelmény azonban, hogy ne taszítsa kezelhetetlen tartományba az adófizetők morálját, termelést fenntartó érdekeltiségét, elősegítse a termelési tényezők optimális erőforrás-allokációját, ne szüntesse meg a termelés fenntartásában való érdekeltiséget, hanem egy bizonyos szinten mindig fenntartsa. Az adózási rendszer lényege, hogy az állam mint származékos jövedelemtulajdonos és az elsődleges jövedelemtulajdonosok között az összhang, a kölcsönös érdekeltiség meglegyen. Az adókikerülés, a rejtett gazdaság¹⁷ kialakulása Magyarországon évtizedek¹⁸ óta jelentős mértékű. Magyarországról a rendszerváltozás óta 242 milliárd dollár magántőkét mentettek ki a világ különböző adóparadicsomaiba.¹⁹ Hazánk ezzel a példátlan mértékű – az államháztartást kikerülő, az országot, nemzetgazdaságot elhagyó – tőkeösszeggel a 12. helyen²⁰ áll a fejlődő országok sorában. Magyarország a méretéhez és tőkeerejéhez képest nagy veszteségeket szenvedett el az eléggé leépített állami ellenőrzés és a megmaradt kontroll gyenge hatékonysága miatt, illetve a korlátlan pénzfelszívást lehetővé tevő offshore jelenség miatt. A teljes magyar államadósság két és félszerese került offshore számlákra az elmúlt két és fél évtizedben. A jelenség a többi adófizető adókötelezettség-morálját is rombolja. Az adóhatóság rendszeresen tart vagyonosodási vizsgálatokat, és az Art., illetve ügyrendje szerint kialakított ellenőrzési programok keretében ellenőrzéseket. Az adó optimalizálása²¹ mást jelent vállalati és államháztartási szempontból, különösen gyakorlati aspektusból. A vállalatoknál a költségvetési kapcsolatok optimalizálása értelemszerűen a kevesebb adóban jelentkezik, míg az államháztartásnak a költségvetési kiadásokat igen nagy mértékben, legalább 97 százalékot lefedő, sőt afölötti mértékben kell teljesítenie. Tehát minimum a kiadások 97 százalékára kell teljesülniük az államháztartási bevételeknek. Az államháztartás a céljai megvalósulása érdekében adónemtörvényeket tart hatályban, illetve az adózás rendjéről szóló törvénnyel az adózók adókötelezettség-teljesítését ellenőrzi, sőt indokolt esetben megpróbálja kikényszeríteni az adókötelezettségek teljesítését. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal – mint technikai lebonyolító – szerepe kulcsfontosságú.

¹⁶ Privatizációs rendkívüli bevételekre már nem, állami cégek osztlékára pedig a közüzemi vállalati szektor újrapozicionálása után számíthat a magyar állam.

¹⁷ Lásd bővebben: BELYÓ, 2008; BÁNFI–BALOGH, 2010

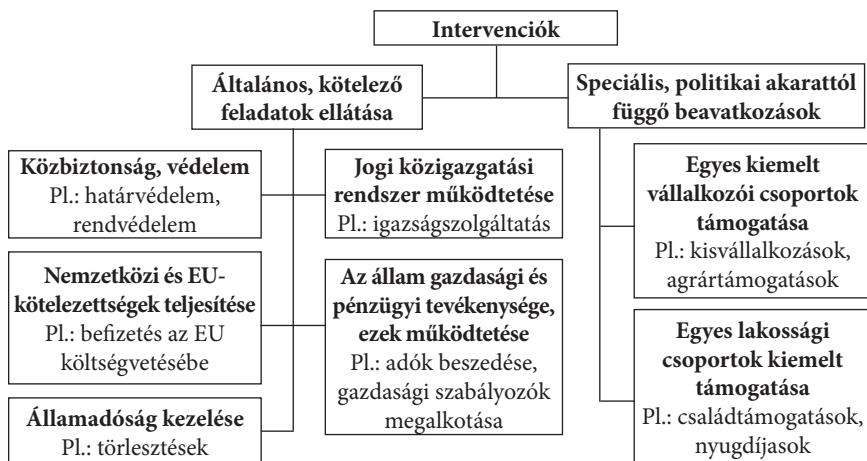
¹⁸ A rendszerváltozás kezdetétől a lehetőségek kibővülnek, lásd olajszoállítás ügyek, jövedéki családok stb.

¹⁹ A Tax Justice Network (2013) adatai alapján.

²⁰ Legendák keringenek a nagyobb népességszámú, két földrészen elterülő, óriási természeti kincsekkel rendelkező Oroszországról, ahonnan „mindössze” 798 milliárd dollár tőkét vontak ki illegálisan.

²¹ Az adóoptimalizálás, nemzetközi adótervezés szakmai aspektusairól lásd: HERICH, 2007

2010-től a magyar adórendszerben lényegi változások következtek be.²² A közteherviselés kiszélesítésén túl az adóbeszedés hatékonysága is lényegesen javult. Az online pénztárak és a közúti áru fuvarozási ellenőrzési rendszer bevezetésével a feketegazdaság mérete lényegesen csökkent,²³ míg az államháztartás kiszámíthatóbb módon, nagyobb összegben jut adóbevételekhez. Az adómorál jelentősen javult, sőt 2018-ban vezetik be az elektronikus számlázási rendszert, amelytől a feketegazdaság még erősebb visszaszorulása várható.



11. ábra

A fiskális politika gazdaságbefolyásoló eszközei

Forrás: Lentner, 2015a

8.2. Az adópolitika, adóigazgatás alapelvei²⁴

Az adó a modern állam működésének alapfeltétele, az egyén szempontjából a szervezett társadalom fenntartásához való hozzájárulás, az állam által nyújtott szolgáltatások fedezete, amely a polgárok biztonságos létezését és a gazdasági szereplők kiszámítható tevékenységét biztosítja.²⁵ Az adójogi jogkövetés egyetlen oka, hogy az állam a polgárai érdekében működik, és az adózás célja e működéshez szükséges pénzügyi eszközök biztosítását szolgálja. A közpénzügyi rendszernek, az állami redisztribúció működésének, a modern állami szuverenitás megnyilvánulásának egyik alapeleme az adófizetés.

Adórendszernek nevezzük az államok által egy időben működtetett adók összességét, beleértve az e tevékenységet ellenőrző, irányító adóhatóság munkáját is. Az adórendszer elemeit az adók (központi és helyi adók) alkotják, de lényegesen befolyásolják működését az adójogi normák, a bíróságok, alkotmánybíróságok vonatkozó döntései, maga az adóha-

²² Az adószervezet átalakításáról lásd: VARGA, 2017

²³ Az adóteher-csökkentés és a gazdaság kifejlesztésének összefüggéseire mutat rá: VARGA, 2017

²⁴ A témában releváns szakirodalom: SZILOVICS, 2015a; 2015b, amely művek e fejezet összeállításánál sokat segítettek.

²⁵ SZILOVICS, 2015b, 311.

tóság működése és a jogtudomány. Minden adórendszer magán viseli annak az államnak és társadalomnak a jellegzetességeit, amely létrehozta, illetve működteti.²⁶ 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. Az adórendszereket jól jellemzi továbbá, hogy milyen a társadalom jogkövetési szintje, mely társadalmi csoportok rendelkeznek mentességekkel, milyen arányú az adócsalás és a feketegazdaság, mennyire együttműködő az adóhatóság.

Az adóztatási alapelvek érvényesülése a modern adórendszerek működését két oldalról befolyásolja. Egyfelől számos tudományterület – mint a közgazdaságtan, a jog, a filozófia – elméleti elvárásokat határoz meg az optimális adórendszer működésével, felépítésével kapcsolatban. E kutatások eredményeiből vezethetők le a klasszikussá vált alapelvek: az adórendszer legyen általános, olcsó, kényelmes. Az adóztatási alapelvek másik csoportja alkotmányos és erkölcsi szempontból határozza meg az adóztatással szembeni elvárásait, és kialakította a modernnek tekinthető elveket. Lényeges különbséget kell tennünk azonban az adóztatási alapelvek, az államháztartási és az adóigazgatási alapelvek között. E három alapvető csoport között tartalmi szempontból lényeges különbségek figyelhetők meg, és egymáshoz csupán közvetett, áttételes módon kapcsolódnak. Míg az adóztatási alapelvek az adórendszer kialakítására és működésére vonatkoznak, addig az adóigazgatási alapelvek az adóigazgatási eljárásra, az államháztartási alapelvek pedig az államháztartás egészére fogalmazzák meg elvárásokat.

Az alapelvek pontos meghatározására koronként és tudományonként eltérő módon került sor. Pontos, mindenki által elfogadott és elismert rendszerről nem beszélhetünk. A legelfogadottabb besorolás szerint megkülönböztetünk klasszikus és modern alapelveket. *A klasszikus alapelveket* Adam Smith 1776-ban megjelent munkájában fogalmazta meg, és azóta is követendő elvként szolgálnak a nemzetállamok számára.

- Az első alapelv szerint az adóalanyoknak képességükkel és jövedelmükkel arányosan kell hozzájárulniuk a kormányzat fenntartásához. Ezt az elvet maga Adam Smith nevezte az egyenlő közteherviselés elvének. A képesség ebben az esetben az adóteher-viselési, vagyoni képességet jelenti, amely a közteherviselés mércéjeként határozható meg. Ennek az alapelvnek a középpontjában tehát a közteherviselés áll, amely Nyugat-Európában a 18. század végén valósult meg.
- A második alapelv azt fogalmazza meg, hogy az adó legyen mindig konkrétan meghatározott, az adójogszabályok, tehát az adóalanyok teherviselésének feltételei legyenek egyszerűen és pontosan megfogalmazva. Az adó meghatározása ne történjen önkényesen, törekedni kell arra, hogy az adózó helyzete minél kevesebb bizonytalanságot tartalmazzon.
- A harmadik klasszikus elv a kényelmességé, amely azt mondja ki, hogy az adókötelezettséget úgy kell megállapítani és az adót úgy kell beszedni, hogy annak megfizetése a lehető legkevesebb kellemetlenséget okozza az adózóknak. Az adókötelezettségek teljesítéséhez az adózók számára a legalkalmasabb feltételeket kell megteremteni. Adam Smith ebből az elvből kiindulva támogatta a fogyasztás

²⁶ E gondolat kifejtését részletesen lásd: SZILOVICS, 2010

adóztatását, mert úgy gondolta, hogy az adóalanyok fogyasztási szokásai jól jellemzik a vagyoni helyzetüket.

- A negyedik alapelv az olcsón működtetett adóigazgatásé. Az adók megállapításánál arra kell törekedni, hogy az adóalanyokat a lehető legkevésbé terhelje az adózás, és ehhez szervesen hozzátartozik az adminisztráció szükséges minimumra szorítása. Az adó és maga az adózás ne legyen teljesítmény-visszatartó hatású. Ösztönözze az adóalanyokat a gazdasági teljesítményük, tehát az adóalapjuk növelésére. Idetartozik az is, hogy az adózási szankciók ne lehetetlenítsék el az adóalanyokat, mert munkájukra, teljesítményük hasznára az egész közösségnek szüksége van. Ehhez kapcsolódik az is, hogy az adóigazgatási vizsgálatok ne zaklassák feleslegesen az adózókat, és az esetleges büntetések legyenek arányosak az elkövetett cselekmény súlyával.

A modern alapelvek meghatározása már vitatottabb. A szakértők nagy többsége idesorolja a létminimum adómentességét. Ez az elv a 19. század végén Nyugat-Európában jelent meg, és erkölcsi, gazdasági okokra visszavezethetően azt fogalmazza meg, hogy az adóalanyok életviteléhez szükséges alapvető összeget, vagyonelemeket ne terhelje adó. Az elv gyakorlati érvényesülése azonban több kérdést is felvet. Először is látnunk kell, hogy a természetes személyek élethelyzetének ellehetetlenülése nehezen állapítható meg, és összetett vizsgálatot igényel. Még vitatottabb azonban a gazdasági társaságok ellehetetlenülésének megítélése, és joggal felvethető, hogy egy gazdasági csődhelyzet hogyan érintheti az adófizetési kötelezettségeket, egyáltalán érvényesülhet-e ez az elv ebben a szektorban. Vitatható továbbá az is, hogy az egyéni szükségletek mértéke és köre társadalmanként, társadalmi csoportonként, egyénenként változó, és így normatívan nehezen megítélhető. Igazságos lehet-e különböző élethelyzetekre ugyanazt a mércét alkalmazni? Tovább gyengíti a létminimum adómentességének elvét, hogy érvényesülése a fogyasztási adóknál nehézkes, a vagyoadóknál drága, és alapvetően csupán a személyi jövedelemadó rendszerében érvényesülhet széleskörűen. Vitát generálhat az is, hogy sokak szerint nem helyes mentesíteni az alacsony jövedelműeket az adózás alól, mert így a közteherviselés elve, valamint az adózó állammal szembeni megrendelő pozíciója meggyengülhet, eltűnhet. E fent említett viták miatt számos adórendszerből hiányzik az elv érvényesülése, így például Magyarországon, Ausztriában és az Egyesült Államokban sem tartják fontosnak.

Az előzőnél gyakrabban követett alapelv a semlegesség (neutralitás) alapelve. Ennek lényege, hogy az adókat úgy kell meghatározni, hogy az adóalanyok gazdasági, üzleti döntéseiket ne csupán az adórendszer változásaira tekintettel hozzák meg. Az adórendszer törekedjen arra, hogy ne telepedjen rá az adóalanyokra, ne hozzon létre kedvezményezett adózói csoportokat, tehát minden adóalany számára azonos elbírálást nyújtson. Modern alapelvként említhető még a konfiskatórius (elkobzó) jellegű adóztatás és a visszamenő hatályú jogalkotás tilalma. A konfiskatórius, kisajátító, elkobzó jellegű adóztatás azt jelenti, hogy az adóztató közhatalom olyan mértékű adót, adókat, illetve együttes adóterhelést alkalmaz, amely ellehetetleníti az adóalanyok életfeltételeit. Az elvonásnak nem kell feltétlenül az adóalany egész vagyonára kiterjednie, elegendő egyes jövedelmeire, bevételeire vonatkozó alkalmazása. A visszamenőleges adójogalkotás tilalma kifejezetten a jogalkotásra és nem a jogalkalmazókra vonatkozik. A jogalkalmazás időbeli korlátjaként az elévülés szabályai határozhatók meg. Ezzel szemben a visszamenőleges jogalkotás esetében valamilyen gazdaságpolitikai

cél érdekében maga a jogalkotó szabályozza újra a már lezárult adóévek adóügyi aktusait. Ennek az elvnek az alkalmazása a jogállamiság és a jogbiztonság fő elemének tekinthető.

8.3. Adóhatóságok és felügyeletük

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

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

Az állami adó- és 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 adóhatóságok 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. Az állami adó- és vámhatóság feletti felügyeleti jogkör a NAV-törvényben meghatározottak szerint kiterjed:

- az adóztatás, a vámok, illetve a NAV hatáskörébe tartozó nem közösségi adók és díjak kiszabásának, beszedésének törvényességére;
- a NAV tevékenységének és vezetésének, a törvények, illetve más jogszabályok végrehajtásának felügyeletére és ellenőrzésére;
- a NAV szervezeti rendszerére, feladataira vonatkozó törvények, kormányrendeletek előterjesztésére.

A felügyelő miniszter jogosult adóügyekben a NAV vezetőjének jogszabálysértő határozatát megváltoztatni, illetve meghatározott esetekben eljárás lefolytatására utasítani. Az adóztatás, a vám- és jövedéki igazgatás működési feltételeinek kialakítása, szakszerű működése tekintetében a miniszter iránymutatást adhat. A NAV vezetőjének feladat- és hatáskörét a Nemzetgazdasági Minisztérium (NGM) parlamenti és adóügyekért felelős államtitkára gyakorolja.

Az önkormányzati adóhatóság működése feletti felügyelet keretében az adópolitikáért felelős miniszter ellenőrzi az adóztatás törvényességét, és kormány elé terjeszti az önkormányzati adóigazgatás szervezeti rendszerére vonatkozó jogszabályokat. A törvényesség és szakszerűség érvényesülése érdekében az önkormányzati adóhatóság vezetőitől jelentéseket, beszámolókat, adatszolgáltatást, továbbá bármely adózó ügyéről tájékoztatást kérhet.

8.4. A Nemzeti Adó és Vámhivatal rendeltetése és felépítése²⁷

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 létrehozása az adó- és vámszerv egységes működésének nemzetközi vonulatába illeszkedik. Különösen indokolta ezt, hogy Magyarország 2004-es uniós csatlakozásakor az addigi külső határok kétharmad része „belső” határrá alakult át, így a Vám- és Pénzügyőrségnek új kihívásokkal kellett megküzdenie.

A NAV jogi személyiséggel rendelkező, a nemzetgazdasági miniszter (a továbbiakban: 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 vagyongazdálkodója a NAV. A NAV mint vagyongazdálkodó képviselőjében a NAV vezetője jár el. A NAV központi és területi szervei útján látja el feladatait.

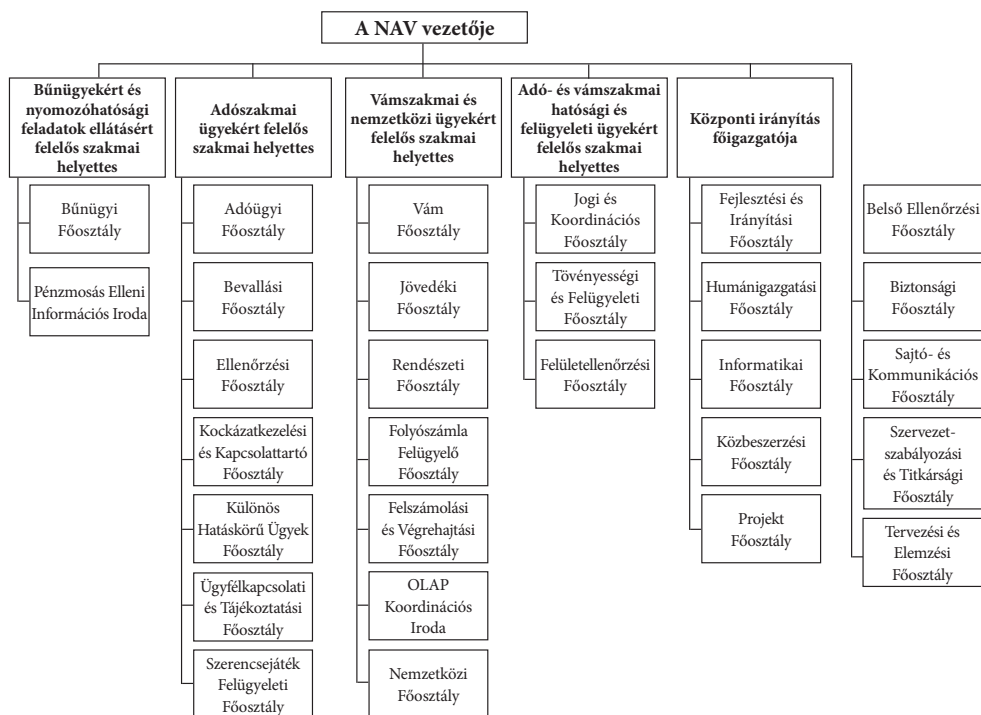
A NAV központi szervei:

- a Központi Irányítás,
- a 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.

²⁷ A NAV szervezeti struktúrájának leírásáról, az adózás rendjéről, az egyes adónem típusokról bővebben lásd: VARGA, 2015



12. ábra

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezeti rendszere

Forrás: Lentner 2015a

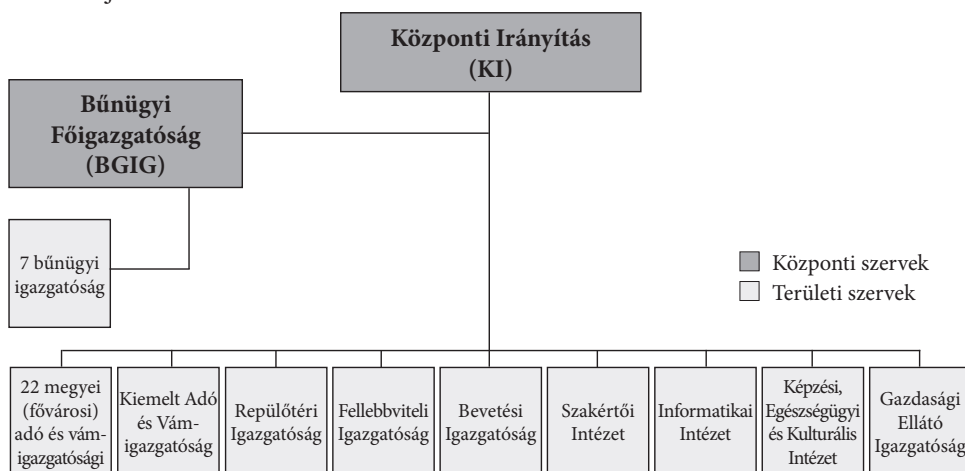
A NAV legfontosabb feladata a költségvetés bevételeinek beszedése, azaz a központi költségvetés kiadásait biztosító források megteremtése. A NAV szedi be a társadalombiztosítási járulékokat, amelyek sajátossága, hogy az összegeket a törvényben meghatározott arányok szerint a Nyugdíjbiztosítási Alap és az Egészségbiztosítási Alap részére utalja át. Törvény elkülönített állami pénzalapot is létrehozhat, az ezzel kapcsolatos befizetett összegek sem a központi költségvetésbe kerülnek, hanem a meghatározott pénzalapba. A befizetések mellett azon támogatások kezelése is alapvető feladat, amelyek a központi költségvetésből, illetve az egyes elkülönített állami pénzalapokból járnak az adózóknak. 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 az adatok szolgálnak alapul a nemzetgazdasági összesítésekhez. A NAV a feldolgozott adatokat az adópolitikáért felelős miniszternek, illetve statisztikai célra a Központi Statisztikai Hivatalnak is rendelkezésére bocsátja. 2007 óta a szerencsejáték-szervezéssel, a játékautomatával és az ajándék-sorsolással kapcsolatos engedélyezési/nyilvántartási feladatok is az állami adóhatósághoz tartoznak. A NAV végzi a pénzmosás, illetve a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvény rendelkezéseinek betartásával kapcsolatos ellenőrzési,

hatósági felügyeleti feladatokat. Az unióban egyedülállóként ellátja az Európai Csalásellenes Hivatallal (OLAF) való együttműködést, koordinációt.

8.5. A NAV szervezeteinek feladatai

A NAV a feladatait a jogszabályok szerint központi és területi szervek útján látja el. A belső munkamegosztás alapján a szakmai és funkcionális feladatoknak megfelelő szervezeti egységekre tagozódik. A legfelső irányító szerv az úgynevezett Központi Irányítás. Ez a szervezet feladatköréből adódóan gyakorolja a Bűnügyi Főigazgatóság, az igazgatóságok és a területi szervek felett a jogszabályban biztosított irányítási és felügyeleti jogköröket, koordinálja működésüket. Ezenkívül ellátja a hatáskörébe utalt felüellenőrzési, szerencsejáték-felügyeleti, vám- és jövedéki igazgatási, nyomtatványengedélyezési, külföldi szervezetekkel, jogsegéllyel kapcsolatos feladatokat. Ezen fő tevékenységek mellett ellátja a költségvetés-tervezési és -elemzési feladatokkal kapcsolatos teendőket. Gondoskodik a stratégia kialakításáról, a cél- és feladatrendszerek meghatározásáról. A Központi Irányítás struktúráját lásd a 13. ábrán.



13. ábra

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Irányításának struktúrája

Forrás: Lentner 2015a

A Központi Irányítás felügyeli a Bűnügyi Főigazgatóság alá tartozó 7 igazgatóságot, elbírálja a bűnügyi igazgatóságok első fokon hozott döntéseit, az összes jogorvoslati kérelmet. Adóigazgatási ágon jelenleg 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 továbbítja a bejelentett adatokat az illetékes szervek felé;
- elvégzi a beszedett illetékek zárasi összesítését, és adatszolgáltatást készít az illetékes szervek részére;
- hitelezői feladatokat lát el csőd eljárás, felszámolási, végelszámolási és kényszer-törlési eljárás során;
- 2017-től az adóhatóság készíti el a bérből és fizetésből élők szja-bevallását, amelyben ezt a jogosult adófizetői kör kérelmezi.

A vámigazgatási jogkörben a legfontosabb feladatok a következők:

- a közösségi vámjog alapján az áruk vámeljárás alá vonása;
- a vámhatáron át lebonyolódó áru- és utasforgalom vámenellenőrzése;
- a vámtartozások és a vámeljáráshoz kapcsolódó, nemzetek közötti adók, díjak kiszabása és beszedése;
- az 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 Garanciaalapról (EMGA) finanszírozott kifizetések utólagos ellenőrzése.

8.6. További adóhatóságok

Az önkormányzati adóhatóság adóztatási feladatai három fő kategóriába csoportosíthatók. A legfontosabb a helyi adók kezelése, de emellett a gépjárműadó (mint átengedett központi adó, a beszedése az önkormányzat feladata; a bevételből részesedik is) és az ebrendészeti hozzájárulás (illetve az ún. települési adók kivetése és beszedése) is a hatáskörébe tartozik. Az önkormányzati adóhatóság felügyeletét az adópolitikáért felelős miniszter látja el: felügyeli az adóhatóság törvényességét, irányítást ellenőriz, szervezeti változásokat kezdeményez, beszámolókat kér a tevékenységről. Szükség szerint törvényt módosítást kezdeményez a helyi adók vonatkozásában. Joga van az önkormányzati adóhatóság döntését megváltoztatni, a jogszabálysértő döntést megsemmisíteni. 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.

Az adóhatóságok tevékenységük – különösen az ellenőrzés – során megállapításokat tehetnek az adózó adókötelezettségével kapcsolatban. Tekintettel arra, hogy az egyes adóhatóságok hatáskörébe más-más adó tartozik, előfordulhat, hogy az adónem vizsgálatakor olyan megállapítás születik, amely egy másik – más adóhatóság hatáskörébe tartozó – adó

megállapításánál is jelentőséggel bírhat. Az adótitok szabályai ilyen esetben megengedik, hogy az adóhatóságok egymásnak átadhassák a feltárt adatokat, azonban minden esetben csak akkor, ha a célhoz kötöttség megvalósul (az adat átadása adó megállapítását teszi lehetővé). Az adatátadás nemcsak a különböző hatáskörű, hanem az azonos hatáskörrel, de különböző illetékességgel rendelkező adóhatóságokra is vonatkozik. Az önkormányzati adóhatóság tehát adatokat adhat át az állami adóhatóságnak, de más önkormányzati adóhatóságnak is.

8.7. A társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak kezelő szervei

A társadalombiztosítás 2010 előtt önálló alrendszerként képezett a magyar államháztartásban. 2010 után azonban a központi költségvetés alá integrálódott, így a tb javára befizetett járulékok, illetve a tb terhére történő kifizetések igazgatása is centralizálódott, amely folyamat az évek során számos korrekción ment keresztül. A társadalombiztosítás államháztartási alrendszerében jelentős változást hozott a kormány 1312/2016. (VI. 13.) számú határozata.

A változások az alábbi főbb területeket érintik:

- jogutódlással – az Emberi Erőforrások Minisztériumába történő beolvadással – megszűnt az OEP;
- a pénzügyi ellátással kapcsolatos feladatok a névváltozást követően Nemzeti Családtámogatási és Társadalombiztosítási Hivatalként működő Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságához kerültek;
- az egészségbiztosítási alapkezelő feladatok ellátására önálló költségvetési szerv jött létre;
- első fokon az egészségbiztosítási alapkezelő feladatokat ellátó költségvetési szerv hatáskörébe utalták a gyógyszerek, a gyógyászati segédeszközök, technológiák befogadása, az egyedi méltányossági (például külföldi gyógykezelés), továbbá a gyógyászati segédeszközök nyilvántartásának vezetésével kapcsolatos hatósági ügyeket;
- az OEP egyéb másodfokon ellátott hatósági ügyei a fővárosi és megyei kormányhivatalokhoz kerültek;
- az Egészségbiztosítási Alap irányításával kapcsolatos feladatokat az egészségbiztosításért felelős Emberi Erőforrások Minisztériuma, míg az Egészségbiztosítási Alap kezelésével összefüggő feladatokat önálló költségvetési szervként a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő (NEAK) látja el, vezetőjét az Emberi Erőforrások Minisztere nevezi ki.

A Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő – az államháztartási törvény ez irányú módosítását követően – a jogszabály által kijelölt kezelő szervként az Egészségbiztosítási Alap felhasználásával kapcsolatos alábbi feladatokat látja el:

- szerződést köt az Egészségbiztosítási Alapot terhelő ellátások finanszírozására, támogatására (pénzügyi és jogi ellenjegyzés itt történik), ellenőrzi ezen szerződések végrehajtását;

- végzi az Egészségbiztosítási Alapot terhelő ellátások elszámolásával és finanszírozásával kapcsolatos feladatokat;
- ellátja az Egészségbiztosítási Alappal kapcsolatos polgári jogi feladatokat;
- vezeti az ellátások igénybevételehez kapcsolódó nyilvántartásokat;
- intézi az Egészségbiztosítási Alappal kapcsolatos központi beszerzéseket;
- végzi az Egészségbiztosítási Alappal kapcsolatos perképviseleti feladatokat.

Az egészségbiztosításért felelős miniszter, illetve az EMMI – mint a fejezetet irányító szerv – látja el:

- az Egészségbiztosítási Alap tervezésével, az előirányzatok módosításával, átcsoportosításával, az éves költségvetési beszámoló jóváhagyásával és a zárszámadással kapcsolatos feladatokat;
- a pénzügyi elszámolásokkal és az azokhoz kapcsolódó adatszolgáltatási kötelezettséggel kapcsolatos feladatokat;
- az Egészségbiztosítási Alap ellátási és működési vagyonával – ideértve a vagyongazdálkodással, ezen belül nyilvántartással, üzemeltetéssel, felújítással, beruházással, beszerzéssel, szerződéskötéssel – kapcsolatos feladatokat,
- az Egészségbiztosítási Alap terhére történő kötelezettségvállalások jóváhagyását.

Az *Országos Nyugdíj-biztosítási Főigazgatóság (ONYF)* központi államigazgatási szerv, jogállását tekintve központi hivatal, amely a szociális és nyugdíjpolitikáért felelős miniszter irányítása alatt áll. Az ONYF önállóan működő és gazdálkodó, az előirányzatok felett teljes jogkörrel rendelkező központi költségvetési szerv, amelynek költségvetését a Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetése határozza meg. Az ONYF végzi a Nyugdíjbiztosítási Alap kezelését és látja el a nyugdíjágazat központi feladatait. Az ONYF élén a főigazgató áll, akit a szociális és nyugdíjpolitikáért felelős miniszter javaslatára a miniszterelnök nevez ki és ment fel. Az ONYF a feladatait jogi személyiséggel nem rendelkező szervei, a Központ és a NYUFIG (Nyugdíjfolyósító Igazgatóság) útján látja el.

A Központ:

- közreműködik a társadalombiztosítási nyugellátások, a családtámogatások, az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai, az utazási költségtérítés, a baleseti táppénz és a hatáskörébe utalt egyéb ellátások megállapításának és folyósításának szakmai irányításában, ezen ellátásokkal kapcsolatban elősegíti az egységes jogalkalmazást,
- hatósági feladatokat lát el,
- kezeli az Nyugdíjbiztosítási Alapot,
- méltányossági jogkört gyakorol,
- kezeli a nyugdíjbiztosítás hatósági nyilvántartását,
- ellátja a társadalombiztosítási egyéni számlához kapcsolódó feladatokat,
- kialakítja és működteti a feladatkörébe tartozó szakmai informatikai rendszereket,
- ellátja a hatáskörébe utalt szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi és rehabilitációs nyilvántartások vezetésével, illetve működtetésével és fejlesztésével összefüggő feladatokat,

- a hatáskörébe tartozó ellátások tekintetében ellátja a nemzetközi összekötő szervi feladatokat,
- közreműködik a szociális biztonsági rendszerek koordinációjával kapcsolatos európai uniós tagállami feladatok ellátásában,
- jogszabályban meghatározott esetben megállapítja a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 22/A. §-a szerinti növelést,
- ellátja a nyugellátásokkal, a családtámogatásokkal, a fogyatékosági támogatással, a megváltozott munkaképességűek ellátásaival és a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervek által megállapított más ellátásokkal kapcsolatos, jogszabályban meghatározott követeléskezelési feladatokat,
- a jogszabályban megjelölt küldeménytípusok vonatkozásában ellátja a központi érkeztetéssel, iktatással és kézbesítéssel, illetve a központi nyomtatással és postai úton történő közléssel kapcsolatos feladatokat.

A NYUFIG a jogszabályokban meghatározottak szerint elsőfokú ellátásmegállapítási és ellátásfolyósítási feladatokat lát el.

A NYUFIG folyósítja:

- a társadalombiztosítási nyugellátásokat és az egyszeri segélyt,
- a korhatár előtti ellátást,
- a szolgálati járandóságot,
- az átmeneti bányászjáradékot,
- a táncművészeti életjáradékot,
- a rokkantsági ellátást,
- a rehabilitációs ellátást,
- a baleseti járadékot,
- a rokkantsági járadékot,
- a családtámogatási ellátásokat,
- a fogyatékosági támogatást,
- egyes bányászati dolgozók keresetkiegészítését,
- a vakok személyi járadékát,
- a cukorbetegek támogatását,
- a bányászok szénjárandóságának pénzbeli megváltását,
- a lakbér-hozzájárulást és egyes szociális támogatásokat,
- a mezőgazdasági szövetkezeti és szakszövetkezeti tagok járadékát,
- a politikai rehabilitációval és a kárpótlással összefüggő ellátásokat,
- a hadigondozotti ellátásokat,
- a nemzeti gondozotti ellátásokat,
- a nemzeti helytállásért járó pótlékot,
- a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet által megállapított, termőföld utáni életjáradékot,
- a kártérítési járadékot,

- a Kiváló és Érdemes Művészek, valamint a Népművészet Mestere járadékát, a Magyar Alkotóművészeti Közalapítvány által megállapított ellátást, egyes művészeti kitüntetettek ellátását, valamint a világbajnokságon aranyérmert szerzett sportolókat megillető ellátásokat,
- a tudományos fokozat utáni pótlékot,
- a szépkorúak jubileumi juttatását.

A társadalombiztosítás rendszerében nyújtott ellátások az egészségbiztosítás és a nyugdíj-biztosítás keretében vehetők igénybe.

Felhasznált irodalom

- BÁNFI Tamás – BALOGH László: *Adózó munkaadók és adózó munkavállalók a korrupciómentes gazdaságban*. Budapest: Tanszék Kft. 2011.
- BELYÓ Pál: *A rejtett gazdaság természetrajza*. Budapest: Saldo Zrt. 2008.
- GIDAY András: Melyik adónk legyen egykulcsú? Adószerkezeti diagnózis: az áfa és az szja. In: *Pénzügyi Szemle*, 62. évf. 2. sz. 2017. 131–151.
- GYÖRGY László – OLÁH Dániel: A nettó bérhányad növelésének gazdaságpolitikai eszközei válság idején. A bérvezérelt növekedési modellre való áttérés Magyarországon. In: *Pénzügyi Szemle*, 62. évf. 2. sz. 2017. 152–172.
- HERICH György: *Nemzetközi adótervezés*. Budapest: Penta Unió Kiadó. 2007.
- KOLOZSI Pál Péter: Hogyan törhetünk ki a közepes fejlettség csapdájából? In: *Pénzügyi Szemle*, 62. évf. 1. sz. 2017. 71–83.
- LENTNER Csaba: A demokrácia pénzügyi csapdája. In: *Polgári Szemle*, 3. évf. 2. sz. 2007. 30–44.
- LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*. Budapest: Nemzeti Közszerkeleti és Tankönyv kiadó. 2013.
- LENTNER Csaba: *Közigazgatási szakvizsga. Pénzügyi és költségvetési igazgatás*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2015a. (A tananyagot 2016-ban és 2017-ben Dr. Bathó Ferenc helyettes államtitkár hatályosította.)
- LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*. Budapest: NKE Szolgáltató Kft. 2015b.
- NAGY László: Az adórendszer hatása a vállalati versenyképességre és a tőkebeáramlásra. Nemzetközi összehasonlítás a közép-kelet-európai térségben. In: *Pénzügyi Szemle*, 62. évf. 1. sz. 2017. 21–36.
- NAGY Sándor: A Laffer-görbe és a gazdasági egyensúly. In: *Gazdaság és Társadalom*, 18. évf. 2. sz. 2007. 7–15.
- NAGY Zoltán – GERGELY Beáta: The Hungarian Regulation the Emission Trading System. In: *Curentul Juridic*, Vol. 67. No. 4. 2016. 129–137.
- NAGY Zoltán – GERGELY Beáta: The Hungarian Regulation the Emission Trading System. In: *Lex Ex Scientia*, Vol. 24. 2017. 70–78.
- PARRAGH Bianka: A fiskális politika vállalati versenyképességgel kapcsolatos összefüggései. In: NAGY Imre Zoltán (szerk.): *Vállalkozásfejlesztés a XXI. században*. Budapest: Óbudai Egyetem. 2014. 91–110.
- PITTI Zoltán: *A közteherviselési rendszerek működésének elméleti és gyakorlati kérdései*. Kézirat. 2009.

- SÁGI Judit – TATAY Tibor – LENTNER Csaba – NEUMANNÉ VIRÁG Ildikó: A család- és otthonteremtési adókedvezmények, illetve támogatások egyes hatásai. In: *Pénzügyi Szemle*, 62. évf. 2. sz. 2017. 173–189.
- SIMON István: *Pénzügyi jog I–II*. Budapest: Osiris Kiadó. 2012.
- SZILOVICS Csaba: *Adózási ismeretek és adózói vélemények Magyarországon (2002–2007)*. Pécs: Pécsi Tudományegyetem. 2010.
- SZILOVICS Csaba: Az optimális adórendszer feltételeiről. In LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*. Budapest: NKE Szolgáltató Kft. 2015a. 281–310.
- SZILOVICS Csaba: Az adók rendszerezése. In LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*. Budapest: NKE Szolgáltató Kft. 2015b. 311–340.
- VARGA Árpád: Adóhatóságok. In LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*. Budapest: NKE Szolgáltató Kft. 2015. 483–529.
- VARGA József: Az adóteher-csökkentés és a gazdaság kifehérítésének pályája Magyarországon 2010 után. In: *Pénzügyi Szemle*, 62. évf. 1. sz. 2017a. 7–20.
- VARGA József: A magyarországi adószervezet átalakításának aktuális kérdései. In BOZSIK Sándor (szerk.): *Pénzügy-számvetel-statisztika füzetek*. Miskolc: Miskolci Egyetem. 2017b. 81–87.

Vákát oldal

9. A pénzügyi piacok szabályozása és a jó kormányzást segítő monetáris politika

Az állampénzügyi rendszer működése szempontjából kiemelt jelentőségű az üzleti és a bank- és tőkepiaci szektor intézményeinek stabilitása, a működésüket felügyelő jegybanki hatóság, továbbá a pénzügyi piac intézményeivel kapcsolatban álló fogyasztók jogérvényesítésének lehetősége, anyagi biztonságának feltételrendszere, mely területeket az állampénzügyi rendszeren belül működő hatóságok, elsősorban a Magyar Nemzeti Bank kontrollálja. A fejezet bemutatja a „veszélyes üzemnek” számító banki-tőzsdai pénzügyek világát, amelynek szavatolása, stabilitásának biztosítása állami feladat.

9.1. A pénzügyi piacok rendeltetése, intézményei

Pénzügyi rendszer alatt azt az intézményi kört értjük, amely kapcsolatot teremt egyfelől a rövidebb és a hosszabb időtávra létesített megtakarítások létrehozói, másfelől pedig a pénz felhasználói között. Az 1929–1933-as világgazdasági válság következményeként előálló fokozottabb állami szerepvállalás keretein belül a pénzügyi rendszer biztonságának garantálására való törekvés a pénzügyi rendszer két változatának kialakulásához vezetett. Az USA-t, az Egyesült Királyságot és a II. világháború utáni Japánt szokták az egyik típushoz sorolni, ahol a szakosított hitelintézetek rendszerében jellemzően önálló betétgyűjtő (és hitelnyújtó, számlavezető) feladatokat ellátó hitelintézetek (ezek kockázatvállalási képességét a törvények korlátozzák) és önálló beruházási bank típusú hitelintézetek működnek, amelyek kötvénykibocsátásokra, üzleti befektetésekre és egyéb, viszonylag kockázatos ügyletekre szakosodnak. Ezzel szemben az Európában meghatározó univerzális hitelintézetek saját szervezetükön belül mindkét típusra jellemző műveleteket végezhetnek. A német vagy francia hitelintézetek hagyományosan nagy szerepet játszanak a cégek tartós tőkeellátásának megszervezésében, mivel ezekben az országokban a tőzsde a vállalati tőkeszerzés intézményeként sokáig másodlagos jelentőségű volt. Az angol-szász országokban viszont a betétgyűjtő hitelintézetek hagyományosan távol maradnak¹ a nagyobb kockázattal – és jobb esetben nagyobb potenciális nyereséggel, rosszabb esetben tetemes veszteségekkel – járó tőkeműveletektől, s az új vállalkozások indítására és a meglévők tőkéjének megemelésére részvények vagy kötvények kibocsátásával a beruházási hitelintézetek, a pénzügyi vállalkozások és az értéktőzsdék állnak rendelkezésre. Idővel azonban fokozatos közeledés mutatkozott e két banki típus között. Ma a legtöbb országban vagy eleve univerzálisak a hitelintézetek, vagy ilyen irányba halad az ország pénzügyi

¹ Teljeskörűen már nem maradnak távol, bár jellemzően még mindig nagyobb a távolság, mint a kontinentális Európában. A szigorú korlátok enyhültek, ugyanis például a Glass–Steagall Act (az 1929–33-as válság után létrehozott szigorú amerikai banki szabályozás) eltörlésével az 1990-es években az USA-ban is megteremtették a kereskedelmi és befektetési banki tevékenységek együttes végzésének a lehetőségét.

intézményrendszerének szabályozási filozófiája. Az 1991-ben megalkotott magyar pénzügyi törvény átvett bizonyos alapelveket az angolszász felfogásból. Például azzal, hogy a betétgyűjtő hitelintézetek közvetlenül nem, csak önálló jogi személyként létrehozott vállalkozásaikon keresztül végezhetnek brókeri és egyéb tőkepiaci tevékenységet. Viszont kezdettől fogva érvek hangzottak el az univerzális rendszer érvényesítése mellett, és mára az utóbbi évek jogfejlődése, illetve üzletpolitikai mozgásai következtében a magyar bankrendszer az univerzális rendszerhez sorolható.²

A nagy szervezeti méretből azonban nagy kockázatok, sőt veszteségek is származhatnak, amint azt a 2007-ben kibontakozó nemzetközi pénzügyi válság megmutatta. A hatalmas méretű befektetési bankok vagy csődbe mentek, vagy állami védelmet kértek, esetleg átalakultak kereskedelmi bankká. A 2007 után kibontakozó pénzügyi zavarok az USA-ban egy sor befektetési és kereskedelmi bank csődjéhez vagy átalakulásához vezettek. Emiatt megerősödően van az a felfogás, miszerint a pénzügyi rendszer kockázatának mérsékléséhez korlátozni kellene a szereplők méretét. A fejlemények pedig újabb nyomatékot adtak a nemzetközi szintű prudenciális szabályozási erőfeszítéseknek, így például a bázeli bankfelügyeleti ajánlások normatív szabályozó eszközökben történő meghatározására.

A pénzügyi rendszer központi eleme a pénzügyi piac, ahol a pénz használati joga cserél gazdát meghatározott feltételekkel, megszabott időre. Annak megfelelően, hogy a megtakarítók és a beruházók, illetve a megtakarítások felhasználói között milyen jellegű és lejáratú ügyletek kötődnek, a pénzügyi piac tradicionálisan két részre osztható. A pénzpiacon a pénzügyi műveletek időtartama és a gazdasági tartalma alapján a rövid (egyévesnél rövidebb) lejáratú kölcsöntőkék forognak, míg a tőkepiacon a hosszabb lejáratú vagy lejárat nélküli kölcsöntőkék³ átcsoportosítása történik. A tőkepiac a jövedelmükből tartósan megtakarítók és a tőkehiányukat piaci úton kielégítők között közvetít. Szokás külön is definiálni az értékpapírpiacon, amely a pénzügyi műveletek közül azokat foglalja magában, amelyeket értékpapír, vagyis vagyoni követelést megtestesítő forgalomképes okirat (vagy mindinkább számlakövetelés, elektronikus jel) közvetít. Az értékpapírpiacon láthatóan mind a pénzpiac, mind a tőkepiac egy részével közös halmazt alkot. Fogalmi elkülönítését az indokolja, hogy az értékpapír-műveletek szabályozása jogi és intézményi okokból eltér az egyéb pénzügyi műveletektől.

Ha a pénzügyi piacon a megtakarítók és a felhasználók igényei a finanszírozás lejáratát, a kamat mértékét és egyéb kondícióit illetően egybeesnek, akkor közvetlen finanszírozásról beszélünk. Gyakoribb azonban, hogy a megtakarítók és a pénzt felhasználni szándékozók igényei eltérnek egymástól, ilyenkor közbülső finanszírozóra van szükség. Ez a közvetett finanszírozás esete, amikor a közvetítő pénzügyi intézetek gyűjtik össze a megtakarításokat, amelyeket a volumenük, a lejáratuk és a kockázatuk alapján átalakítanak. A pénzügyi intézmények a megtakarításokat megfelelő javadalmazás fejében továbbadják, átvállalják

² Ebben szerepet játszik az is, hogy az utóbbi időben világszerte és nálunk is egyre nagyobb piaci részesedésre tettek szert a nem monetáris közvetítők. A hagyományos banki pénzközvetítés aránya így jelentős mértékben csökken, és ez ellen a bankok maguk is tevékenységeik kibővítésével (univerzálissá tételével) kívánnak fel lépni. Megmaradt ugyan a modern gazdaságokban a szinte családias posta-takarékpénztár, a helyi ügyekkel foglalkozó takarékszövetkezet, de a pénzügyi rendszer mérlegfőösszegének zöme mindinkább a kevés számú nagybankra és intézményi befektetőre jut.

³ Illetve nem csak kölcsöntőkék (főleg az angolszász rendszerben), mert például egy részvény lejegyzése esetén a befektető a tőkét véglegesen adja át a vállalatnak, s ez nem kölcsön.

a megtakarítások és a beruházási szándékok között fennálló lejáratilikviditási eltérések-ből eredő kockázatokat és költségeket, lehetővé téve így a pénzek hatékony áramlását a két oldal között. A közvetett finanszírozás esetében megkülönböztetünk monetáris és nem monetáris közvetítő intézményeket. Monetáris közvetítőknek nevezzük a hitelintézeteket, mert tevékenységük közvetlenül kapcsolódik a forgalomban lévő pénzmennyiséghez, és lehetőségük van a pénzállomány alakulását befolyásoló bankműveletek elvégzésére. A nem monetáris közvetítők közé tartoznak a hitelintézetekhez hasonlóan működő, de hitelt nem nyújtó pénzügyi vállalkozások, így például a finanszírozási társaságok, a befektetési alapok, a biztosítók és a nyugdíjalapok.

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

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

Az utóbbi évtizedekben a világ pénzügyi rendszerében nagy változások álltak be, amelyek mérsékeltek a kereskedelmi bankok addigi súlyát, és megnövelték az intézményi befektetők szerepét. Ennek az átfogó kategóriának legfontosabb szereplői a nyugdíjalapok, amelyek a nyugdíjcéltú megtakarítások összegyűjtésében és befektetésében játszanak nagy szerepet. A nyugdíjalapok országonként eltérő befektetési stratégiát követnek. Van, ahol a biztonság jegyében állami és magánkötvényekbe fektetik a náluk felgyűlő nyugdíj-megtakarítás nagyobb részét, és csak kisebb mértékben fordulnak a részvénytőzsdére, amely valóban gyorsabban változik, és így nagyobb kockázatot rejt, mint a fix kamatú államkötvény. Másrészt az aktívák között jelentős az ingatlanok aránya. A nyugdíjalapok mellett az intézményi szektor szereplői között kiemelendők a biztosítók, amelyek mind életbiztosítási, mind vagyonszerzési üzleti tevékenységük során tekintélyes folyó befizetéshez jutnak, amellyel szembe később nagyobb értékű kifizetést kell majd állítaniuk. Az intézményi befektetők közé sorolhatók továbbá a befektetési alapok, a tőkekihelyező társaságok, a befektetési vállalkozások, vagyis azok a pénzközvetítők, amelyek mások pénzét kezelik értéktőzsdére szándékkal anélkül, hogy banki szolgáltatásokat nyújtanának ügyfeleknek. A befektetési alapok és a befektetési társaságok rendszerint egy-egy gazdasági terület (pl.: állampapírtőzsdére, tőzsdei vállalatok vagy ingatlanpiac) megnevezésével gyűjtik a megtakarítást, befektetési céllal. A megtakarító számára ez a konstrukció kedvezőbb lehet annál, mintha saját maga fektetne be részvényekbe vagy kötvényekbe a tőzsdén, vagy maga keresne jövedelmező ingatlanügyletet, hiszen az alapokat specialisták kezelik, akik olyan befektetési tárcát (portfóliót) alakítanak ki, amelynek egyes befektetési között néhány talán veszteségesnek fog bizonyulni, de a többi nyeresége egészében kedvező megtérülést ígér.

A piaci szereplők között – bővebb kifejtésük nélkül – megemlíthetjük a fedezeti alapokat, a pénzügyi lízingtársaságokat, az állami export-import bankokat és a hitelgarancia-intézményeket, továbbá a takarékszövetkezeteket. A kormányzati és nemzetközi szinteken meghozott döntések, szabályozási törekvések érvényesítése a bankmenedzsment által koordinált sikeres banki üzletvitel alapja. A pénzügyi piac szabályozása összetett szakterületté vált. A 2007 óta tartó nemzetközi válságkezelésben új szerepet kap az állam. A konszolidáció megteremtése érdekében indokolt, hogy az állam a pénzügyi piacokat és a banki intézményeket a figyelem középpontjába állítsa, a pénzügyi intézményeket intenzíven szabályozza, működésüket ellenőrizze, ezzel gátolva az újabb piaci kudarcok kialakulását.

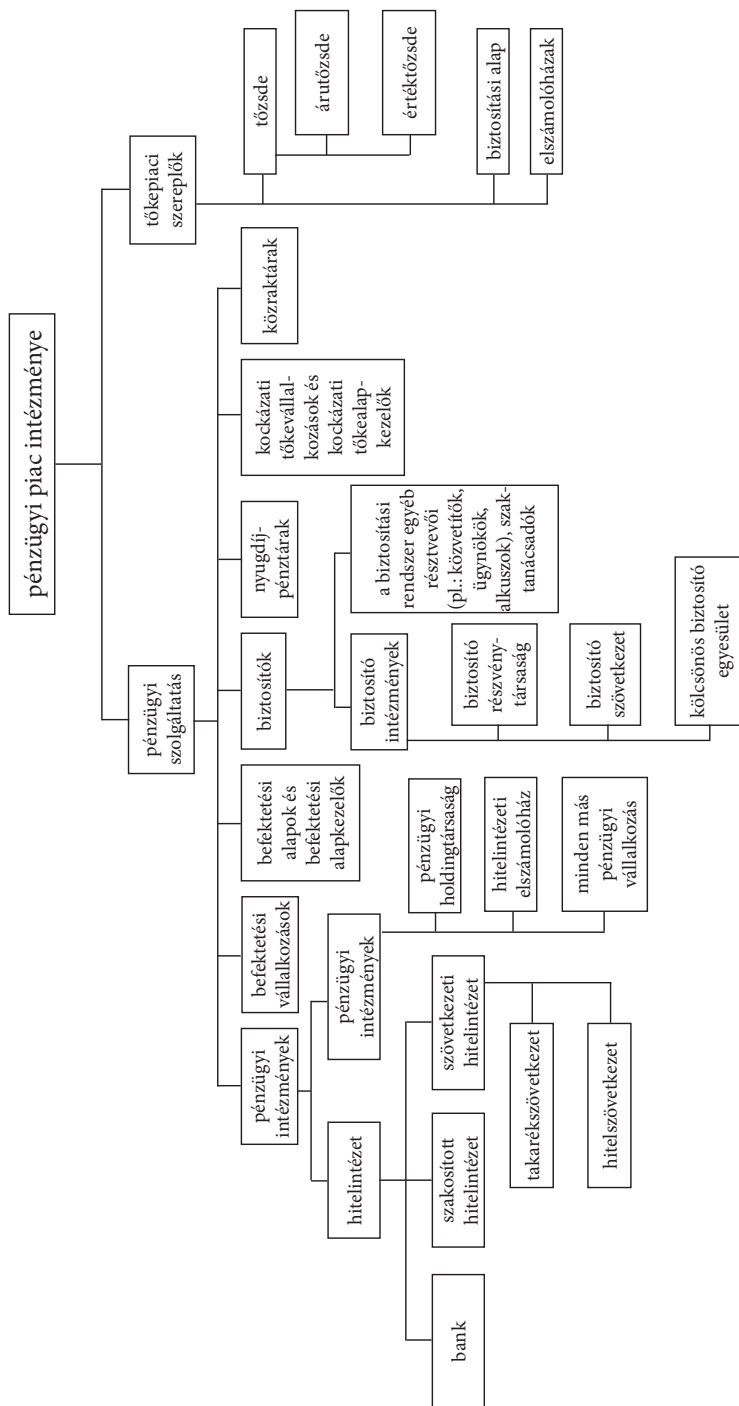
A klasszikus felfogás a banktant a pénzügyi tudományokon belül határozza meg. Az állami befolyás erősödése a banki intézmények és mechanizmusok területén azonban a pénzügytan, illetve a banktan vonatkozó tudományterületét (közpénzügyek, bankszabályozás) az állam- és közigazgatás-tudomány irányába „tolja”. Az angolszász jelzálogpiacokon általánossá vált gyenge reguláció a pénzpiacok globalizálódása okán nemzetközi kihatású lett, és olyan sérülékeny helyzetbe juttatta a világ bankrendszerét – így a magyart is –, hogy gyenge pozícióból csak direkt állami eszközökkel, nemzetközi tőkeinjekciókkal, aktív befolyásoló szabályozással és a fogyasztók védelmét garantáló erős hatósági kontroll következtében erősödhet meg. A kormánynak a bankműködésre közvetlen hatást gyakorló intézkedései a bankszabályozás új direkt tartalmi elemekkel való kibővülését jelentik. Piacgazdasági körülmények között, de válsággal sújtott időszakban a magyar állam magának vindikálja azt a jogot, hogy magántulajdonban álló, döntő többségében külföldi bankok működésére, üzletpolitikájára közvetlen szabályozó hatást gyakoroljon. A bankszabályozás a pénzügyi szabályozás integráns részévé válik. A magyar állam a bankpiac alapvető átrendezésére törekszik, emeli e stratégiai ágazat belföldi tulajdonosi részének arányát és szerepét a gazdaság fejlesztésében.⁴

A kereskedelmi bankok szabályozása jelentős mértékben jegybanki mechanizmusokon keresztül történik. Fontos szabályozó hatóság a mikroprudenciális és makroprudenciális felügyeleti jogkört egyaránt gyakorló Magyar Nemzeti Bank. A kereskedelmi bankok eredményes szabályozása azonban csak adott történelmi és nemzetközi kontextusban értelmezhető. A normatív bankszabályozási gyakorlatok (*free bankig* szemlélet) az elmúlt években kudarcra vezettek. A pénzpiacok globalizálódása fontos szabályozó elemmé tette a nemzetközi pénzügyi intézményeket (IMF, Világbank), a nemzetközi hitelminősítő cégeket, majd később, a gazdasági válság elmélyülésével – és a rá adott válaszok tükrében – a kormányok, a világgazdasági integrációs szervezetek vezető testületei a pénzpiacok meghatározó szabályozó intézményeivé váltak.⁵

A pénzügyi intézményrendszer magában foglalja azokat az intézményeket, amelyek pénzügyi közvetítői tevékenységet végeznek. Az intézmények egyes típusainak más és más funkciója, eltérő szolgáltatások nyújtására jogosultak. A pénzügyi piac rendszerét a 14. ábra szemlélteti.

⁴ Bővebben lásd: LENTNER, 2013

⁵ Bővebben lásd: LENTNER, 2013



14. ábra
A pénzügyi piac rendszere

Forrás: LENTNER, 2015

Az egyes intézmények által nyújtható szolgáltatások körét számos törvény szabályozza, ezek közül témánk szempontjából a legjelentősebb a Hpt.⁶ és a Tpt.⁷ A továbbiakban a pénzügyi piac intézményei közül a két jelentősebb pénzügyi szereplő, a pénzügyi intézmények és a tőzsde jogállását, illetve működését tekintjük át.

9.2. Pénzügyi intézmények és szabályozásuk

A hitelintézetek működéséről szóló törvény rendelkezései alkalmazandók:

- a Magyarország területén végzett, a hitelintézeti törvényben meghatározott pénzügyi szolgáltatási, kiegészítő pénzügyi szolgáltatási és bankképviselési tevékenységre, önkéntes intézményvédelemre, valamint betétbiztosításra;
- a Magyarország területén székhellyel rendelkező hitelintézet által külföldön alapított hitelintézet, pénzügyi vállalkozás törvényben meghatározott pénzügyi szolgáltatási, illetve kiegészítő pénzügyi szolgáltatási és bankképviselési tevékenységének c) pont szerinti felügyeletére;
- a magyar hatóság által ellátott – hitelintézeti törvényben meghatározott – felügyeleti tevékenységre;
- a pénzügyi intézménynek nem minősülő, az összevont alapú felügyelet hatálya alá tartozó hitelintézettel vagy pénzügyi holdingtársasággal szoros kapcsolatban álló vállalkozásra, vegyes tevékenységű holdingtársaságra;
- a kiszervezett tevékenységet végző hitelintézet törvény szerinti felügyeletére;
- a pénzügyi intézmények Magyarország területén történő alapítására, létesítésére, működésére;
- a Magyarország területén székhellyel rendelkező pénzügyi intézmény külföldi leányvállalatának, fióktelepének létesítésére, külföldi pénzügyi intézményben történő tulajdonszerzésére;
- a Magyarország területén székhellyel rendelkező pénzügyi intézmény által külföldön létesített leányvállalat, fióktelep e törvényben meghatározott pénzügyi szolgáltatási, kiegészítő pénzügyi szolgáltatási, illetve bankképviselési tevékenységének felügyeletére;
- a Magyarország területén székhellyel rendelkező pénzügyi intézmény által külföldön nyújtott pénzügyi szolgáltatási, kiegészítő pénzügyi szolgáltatási tevékenység felügyeletére; valamint
- a külföldön székhellyel rendelkező pénzügyi intézmény által Magyarország területén történő, határon átnyúló pénzügyi szolgáltatás, kiegészítő pénzügyi szolgáltatás nyújtására.

A pénzügyi szolgáltatás és kiegészítő pénzügyi szolgáltatás üzletszerű módon végzett tevékenységet jelent, amely forintban vagy devizában történhet. A továbbiakban a pénzügyi szolgáltatás és a kiegészítő pénzügyi szolgáltatás típusait tekintjük át.

⁶ A hitelintézetek és pénzügyi vállalkozások működéséről szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény

⁷ A tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény

Pénzügyi szolgáltatás:

- betét gyűjtése és más visszafizetendő pénzeszköz nyilvánosságtól történő elfogadása;
- hitel és pénzkölcsön nyújtása;
- pénzügyi lízing;
- pénzforgalmi szolgáltatás nyújtása;
- elektronikus pénz kibocsátása;
- olyan papíralapú készpénz-helyettesítő fizetési eszköz (pl.: papíralapú utazási csekk, váltó) kibocsátása, illetve az ezzel kapcsolatos szolgáltatás nyújtása, amely nem minősül pénzforgalmi szolgáltatásnak;
- kezesség és garancia vállalása, valamint egyéb bankári kötelezettség vállalása;
- valutával, devizával – ide nem értve a pénzváltási tevékenységet –, váltóval, illetve csekkel saját számlára vagy bizományosként történő kereskedelmi tevékenység;
- pénzügyi szolgáltatás közvetítése;
- letéti szolgáltatás, széfszolgáltatás;
- hitelreferencia-szolgáltatás, valamint
- követelésvásárlási tevékenység.

Kiegészítő pénzügyi szolgáltatás:

- pénzváltási tevékenység;
- fizetési rendszer működtetése;
- pénzfeldolgozási tevékenység;
- pénzügyi ügynöki tevékenység a bankközi piacon;
- forgatható utalvány kibocsátására irányuló tevékenység;
- hiteltanácsadási tevékenység.

Ha a hitelintézeti törvény másként nem rendelkezik, kizárólag a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletével kapcsolatos feladatkörében eljáró MNB-nek (felügyeleti jogkörében) a hitelintézeti törvényben szabályozott módon kiadott engedélyével végezhető pénzügyi szolgáltatás, valamint kiegészítő pénzügyi szolgáltatás. A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény alapján pénzügyi intézmény a hitelintézet és a pénzügyi vállalkozás.

Hitelintézet az a pénzügyi intézmény, amely a pénzügyi szolgáltatások közül legalább betétet gyűjt vagy más visszafizetendő pénzeszközt fogad el a nyilvánosságtól, valamint hitelt és pénzkölcsönt nyújt. A hitelintézet bank, szakosított hitelintézet vagy szövetkezeti hitelintézet (takaré-, illetve hitelszövetkezet) lehet. A *bank* az a hitelintézet, amely a betétgyűjtést,⁸ hitel és pénzkölcsön nyújtását,⁹ valamint a pénzforgalmi szolgáltatás nyújtását üzletszerűen végzi. Kizárólag bank kaphat engedélyt valamennyi pénzügyi szolgáltatás teljes körének végzésére az ügyfélkör korlátozása nélkül. A *szakosított hitelintézetre* külön törvényi szabályozás vonatkozik, ennek megfelelően jogosult pénzügyi szolgáltatás

⁸ Betétgyűjtés alatt mások pénzének kamat vagy más hozam ellenében, látra vagy meghatározott időpontra szóló, visszafizetési kötelezettséggel történő elfogadását értjük. A betétgyűjtés a pénzügyi intézmény üzletszerű tevékenysége.

⁹ Ezzel szemben a hitelezés során a hitelező egy meghatározott összeget ad át vagy ígér az adósnak, aki annak kamattal vagy anélkül való visszafizetésére vállal kötelezettséget.

végzésére azzal, hogy nem kaphat engedélyt valamennyi pénzügyi szolgáltatás teljes körének végzésére. A szakosított hitelintézet esetében tehát a tevékenység, az ügyfélkör vagy akár mindkettő korlátozott lehet. Szakosított hitelintézet például a Magyar Fejlesztési Bank, a Magyar Export-Import Bank Zrt., a lakástakarék-péztár és a jelzáloghitel intézet. A *szövetkezeti hitelintézet* a hitelreferencia-szolgáltatás kivételével valamennyi pénzügyi szolgáltatást végezheti, a kiegészítő pénzügyi szolgáltatások közül pedig pénzváltási tevékenységet és pénzügyi ügynöki tevékenységet. A hitelszövetkezet tekintetében ügyféli korlátként jelenik meg, hogy a hitelszövetkezet – a pénzváltás kivételével – csak tagjai körében végezheti a pénzügyi szolgáltatások és a kiegészítő pénzügyi szolgáltatások törvényben rá vonatkozóan meghatározott körét.

Pénzügyi vállalkozásnak minősül az a pénzügyi intézmény, amely a betét gyűjtése és más visszafizetendő pénzeszköz nyilvánosságtól történő elfogadása, pénzforgalmi szolgáltatás nyújtása, elektronikus pénz kibocsátása és pénzváltási tevékenység végzése kivételével egy vagy több pénzügyi szolgáltatást nyújt, illetve fizetési rendszert működtet. Pénzügyi vállalkozás továbbá a pénzügyi holdingtársaság, azaz olyan pénzügyi vállalkozás, amelynek leányvállalata kizárólag vagy döntően pénzügyi intézmény. A betétgyűjtés, továbbá a hitel és pénzkölcsön nyújtása a két legalapvetőbb pénzügyi szolgáltatás, amelyek közül néhány kivételtől eltekintve betételfogadást csak a hitelintézet, míg hitel és pénzkölcsön nyújtását hitelintézet és pénzügyi vállalkozás egyaránt végezhet. A pénzügyi szolgáltatások és a kiegészítő pénzügyi szolgáltatások kizárólag engedély birtokában végezhetők. A hitelintézeti törvény szabja meg az alapítási és a működési engedély, az alapszabály-módosítás, az átalakítás, egyesülés, szétválás és az engedély visszavonásának szabályait, mindezt 2013-tól a mikroprudenciális felügyeleti jogkörben eljáró Magyar Nemzeti Bank gyakorolja.

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

A prudens működés legfontosabb szabályai:

- A hitelintézet saját tőkéjének összege nem lehet kevesebb az engedélyezés feltételeként számára előírt jegyzett tőke összegénél.¹⁰

¹⁰ Az indulótőke mértékét a Hpt. a pénzügyi intézmények típusai szerint differenciáltan a következőképpen határozza meg: bank esetében 2 milliárd forint, szakosított hitelintézet esetében a rá vonatkozó külön törvényi szabályozással meghatározott indulótőke összege, szövetkezeti hitelintézet esetében 300 millió forint. Pénzügyi vállalkozás (a pénzügyi holding társaság és a pénzforgalmi elszámolóház kivételével) 50 millió forint, harmadik országbeli hitelintézet fióktelepe 2 milliárd forint, pénzügyi holding társaság 2 milliárd forint, fizetési rendszert működtető pénzügyi vállalkozás legalább 500 millió forint indulótőkével alapítható. Az indulótőkét – a gazdasági társaságokról szóló törvénytől eltérően a pénzügyi intézmény esetében – pénzben kell befizetni. Az indulótőkét kizárólag olyan hitelintézetnél lehet befizetni, illetve a működés megkezdéséig olyan hitelintézetnél vezetett számlán lehet tartani, amely nem vesz részt az alapításban, amelyben az alapítónak nincs tulajdona, illetve amely az alapítóban nem rendelkezik tulajdonnal. Hitelintézet indulótőkéje a működési engedély kiadásáig kizárólag az alapítás, illetőleg a működés e törvényben meghatározott feltételeinek megteremtése érdekében használható fel.

- A hitelintézetnek az általa végzett tevékenység kockázatának fedezetét mindenkor biztosító, megfelelő összegű szavatolótőkével kell rendelkeznie.¹¹
- A hitelintézetnek fenn kell tartania a hitelezési kockázata Hpt.-ben meghatározott számítási módszertan szerint megállapított mértékének a 8 százalékát kitevő – a fizetőképesség mérését szolgáló – tőke megfelelési mutatót.
- A hitelintézetnek a tevékenységéből eredő veszteségek rendezésére a tárgyévi adózott eredménye 10 százalékát kitevő általános tartalékot, továbbá a tevékenységéből eredő valamennyi kockázat fedezésére kockázati céltartalékot kell képeznie.
- A hitelintézet rendszeresen értékeli és minősíti eszközeit, vállalt kötelezettségeit, valamint egyéb kihelyezéseit.
- A hitelintézet köteles az Országos Betétbiztosítási Alaphoz csatlakozni.

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

9.3. A tőzsde szabályozása, tőzsdei ügyletek¹²

A tőzsde nyilvános, koncentrált és szervezett piac, amely a tőzsdén forgalmazott pénzügyi eszköz, deviza és áru szervezett, szabványosított kereskedését üzletszerűen bonyolítja le. A tőzsde jogi személy, alapításához a felügyelet engedélye szükséges. A tőzsdének saját rendtartása van. A tőzsde olyan információs központ, ahol a résztvevők szigorú szabályok mellett kereskedhetnek. A tőzsdén csak a tőzsdetag cég vehet részt. Ügyletet kötni az ilyen cég által meghatalmazott alkusz útján van lehetőség. Az alkuszok (brókerek) olyan tőzsdei ügynökök, akik kizárólag ügyfeleik megbízásából, hivatásszerűen, de megbízóikkal alkalmi kapcsolatot létesítve tevékenykednek.

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

A felek megállapodhatnak abban is, hogy a tőzsdei ügyletben vállalt kötelezettségeiket a tőzsdei szabályzat által meghatározott későbbi időpontban teljesítik. Ez a határidős ügylet. Ebben az esetben a tőzsdei ügylet a tőzsde szabályzata szerinti teljesítési feltételekkel azáltal jön létre, hogy az ügyletet az elszámolóház nyilvántartásba veszi és visszaigazolja. Az opciós ügyletre vonatkozó megállapodás meghatározza a tőzsdei terméket, a vételárat, az opciós díjat és az opció gyakorlásának időtartamát (határnapját). Az opció a tőzsdei ügylet megkötésétől számítva legfeljebb öt évre köthető ki. Az opció gyakorlása meghatározott

¹¹ A hitelintézet szavatolótőkéje alapvető, járulékos és kiegészítő tőkéből áll. Alapvető tőkeelem: a jegyzett tőke, a tőketartalék, a lekötött tartalék, az általános tartalék, az eredménytartalék és az alapvető kölcsöntőke. Járulékos tőkeelem: az értékelési tartalék, az alárendelt kölcsöntőke és a járulékos kölcsöntőke. Ez utóbbi kettőnek a Hpt.-ben meghatározott korlátozások miatt fel nem használt része alkotja a kiegészítő tőkét.

¹² A tőzsdei ügyletek szabályozásáról lásd: SUDÁR, 2013

határnapra is kiköthető, ez esetben a határnap nem lehet távolabbi, mint a tőzsdei ügylet megkötésétől számított öt év. Az öt évet meghaladó időtartamra vagy öt évnél távolabbi határnapra, illetve határozatlan időre kikötött opció semmis. A tőzsdei szabályzat az opció – egyes tőzsdei ügyletekben kiköthető – időtartamát és határnapját meghatározhatja. A tőzsdei ügyletkötések nyilvánosak. A tőzsdei forgalom elszámolása a tőzsde vagy az attól szervezetileg független, elszámolóházi tevékenységet végző szervezet, illetve a központi értéktár által történhet.

A tőzsdei és a tőzsdén kívüli (OTC-piaci) elszámolásokat a Tpt. és a Hpt. alapján elszámolóházként működő KELER¹³ végzi. A tőzsdei ügyletek teljesítése során a KELER az ügyletbe belépve átvállalja a felek nemteljesítéséből adódó esetleges kockázatait, és mindkét féllel szemben garantálja a tőzsdei ügylet teljesítését. A KELER elszámolóházi és központi szerződő fél feladata mellett központi értéktári feladatokat is ellát. Ennek keretében őrzi a nála letétbe helyezett értékpapírokat, központi értékpapírszámlát és nyilvántartást vezet, értékpapírkódokat (ISIN-kód) ad ki, és a külföldön vagy belföldön kibocsátott értékpapírról belföldi vagy külföldi forgalmazás céljára szolgáló okiratot állít ki. A KELER mint értékpapír-elszámolási rendszert működtető és a központi szerződő fél tevékenységét végző gazdasági társaság tevékenységét e rendszerek biztonságos és hatékony működése, továbbá a pénzforgalom zavartalan lebonyolítása érdekében az MNB vigyázza fel.

9.4. A bankrendszer pénzügyi stabilitásának jelentősége

A közpénzügyi rendszer és a pénzügyi intézményrendszer (bank-tőzsde) stabilitásának megőrzése fontos állami feladat. A bankrendszer a pénzfolyamatok áramoltatója a nemzetgazdaságban. A bankrendszer biztonságos működését Magyarországon a Nemzeti Bank felügyeli, szabályozza. Az MNB szervei a Monetáris Tanács, a Pénzügyi Stabilitási Tanács, az igazgatóság és a felügyelőbizottság. Fontos, hogy a banküzem biztonságosan működjön. A pénzügyi piacok felügyeletének emellett azonban van még egy általános oka. Ez az információs aszimmetria. A pénzügyi piacokon létrejövő jogviszonyok egyik oldalán – a megbízotti oldalon – szükségszerűen „pénzügyi profik”, azaz a különféle pénzügyi szervezetek, míg a másik oldalán – a megbízói oldalon – döntőrészen „pénzügyi laikusok”, azaz a természetes személy, jogi személy és jogi személyiség nélküli ügyfelek állnak. E konstrukcióból következik az ügyféloldal bizonyos fokú kiszolgáltatottsága, amely még abban az esetben is jellemzi a megbízói oldalt – bár nyilvánvalóan kisebb mértékben –, ha azon valójában nem laikusok, hanem a pénzügyekhez jól értő személyek találhatók. Ugyanis az ügyféli oldal az információs aszimmetria jelensége miatt sosem képes kellően belelátni a pénzügyi szervezetek befektetési tevékenységébe, üzletpolitikájába, gazdálkodásába. Jogállamban az állam – mint a jogbiztonság és a közérdek őre – köteles olyan ellensúlyozó szerepet vállalni, amely ezt a kiszolgáltatottságot megszünteti, vagy legalábbis mérsékeli. E szerepet az állam többféle eszközzel tudja megvalósítani, egy részük közvetett és megelőző jellegű, míg másik részük közvetlen és reparatív.

¹³ Központi Elszámolóház és Értéktár Zártkörűen Működő Részvénytársaság.

A pénzügyi szervezetek ügyfeleinek (befektetők, betétesek stb.) közvetett és megelőző jellegű védelmét a jogi szabályozás, illetve az állami törvényességi felügyelet szolgálja. A pénzügyi magánszektor, a pénzügyi piacok jogi szabályozása a szóban forgó területeken teremti meg a szabályok biztonságát, az átláthatóságot, a kiszámíthatóságot, s mindezen jogi eszközzel közvetett módon védi a közérdeket, s ehhez kapcsolódva a pénzügyi szervezetek ügyfeleinek védelmét, a nemkívánatos helyzetek bekövetkezésének megelőzését. A jogi reguláció megalkotása szempontjából a pénzügyi igazgatási szervek jellemzően csak a döntés-előkészítés területén jutnak szerephez, a döntéshozatal, azaz a jogszabály megalkotása javarészt az Országgyűlés, a kormány vagy az MNB¹⁴ kompetenciájába tartozik. E területen csupán néhány, relatíve kisebb jelentőségű szabályozási tárgykörben fordul elő ennél alacsonyabb jogforrás. A pénzügyi igazgatási szervekre a jogi reguláció alkalmazása szempontjából három óriási szerep.

Törvényszerűnek kell azonban elfogadnunk, hogy az ügyfelek közvetett és megelőző jellegű védelmét szolgáló eszközök – bármily kiválóan megkonstruáltak is – nem képesek teljes mértékben bebiztosítani az ügyfél pozícióját, s teljes biztonsággal megelőzni az ügyfél kiszolgáltatottságának tényleges bekövetkezését. Számtalan gyakorlati eset bizonyítja, hogy a legkörülmétebb jogi szabályozás, a legalaposabb állami felügyeleti tevékenység sem tudja 100 százalékban garantálni a krachok elkerülését, hiszen olyan körülmények befolyásolhatják a történéseket, amelyeket előre nem lehet kiszámítani, illetve a jogi szabályozás vagy az állami felügyeleti tevékenység részéről modellezni. A pénzügyi szervezetek ügyfeleinek védelmét azonban értelemszerűen ilyen váratlan esetekre szólóan is meg kell oldani, vagy legalábbis a bekövetkezett pénzügyi bajok mértékét valamelyest csökkenteni, mérsékelni. E célt szolgálják az ügyfélvédelem közvetlen és reparatív jellegű eszközei, a bekövetkezett kárt legalább részben vagy teljes mértékben az ügyfél részére megtérítő pénzalapok.

A korábbi pénzügyi felügyelet Magyarországon és a mintaként kezelt fejlett piacgazdaságokban (USA, az Európai Unió régi tagállamai) nem töltött be valódi preventív funkciót. Az angolszász jelzálogpiacok összeomlása és az ahhoz vezető szabályozatlanság, állami ellenőrizetlenség a világ országait a feszesebb bankfelügyeleti modell irányába tereli. Magyarországon 2004-ben a Pénzügyi Szerveztek Állami Felügyelete, a Magyar Nemzeti Bank és a Pénzügyminisztérium a pénzügyi közvetítő rendszer stabilitásának biztosítása, valamint a szektor hatékony mikro- és makroprudenciális felügyeletének, ellenőrzésének, szabályozásának, illetve monitoringjának hatékony koordinációja érdekében, továbbá azért, hogy mindhárom intézmény a leghatékonyabban, kooperatívan lássa el a pénzügyi stabilitással kapcsolatos feladatát, egy háromoldalú megállapodást kötött.¹⁵ A megállapodás azonban érdemi eredményt nem hozott. Államháztartási szinten 2008 őszére, később pedig kereskedelmi banki és háztartási szinteken is bekövetkezett a pénzügyi instabilitás. 2010-től a kormány, 2013-tól pedig már a jegybank is szabályozóként és pénzpiac-felügyelőként lépett fel.

¹⁴ MNB elnöki rendeletek formájában.

¹⁵ Bővebben lásd: LENTNER, 2006

9.5. A Magyar Nemzeti Bank monetáris, mikro- és makroprudenciális tevékenysége¹⁶

A rendszerváltozást megelőzően a Magyar Nemzeti Bank (MNB) központi bankként fontos szerepet töltött be a nemzetközi pénzügyi kapcsolatok, a pénzkibocsátás, az árfolyam- és kamatpolitika, a refinanszírozás alakításában. Ráhárultak a devizaszabályok alakításának és ellenőrzésének feladatai is.¹⁷ A rendszerváltozás folyamatában a jegybanktól független felügyeleti intézmény jött létre. 2013-ra azonban nyilvánvalóvá vált, hogy Magyarországon meg kell erősíteni a makroprudenciális keretrendszert, illetve meg kell valósítani a felügyelet és a jegybank integrációját. Ki kellett alakítani egy átlátható, megfelelő felhatalmazással és eszköztárral felruházott makroprudenciális intézményt, illetve biztosítani kellett, hogy a makroprudenciális szempontok megfelelően tudjanak érvényesülni az egyedi intézményi felügyeleti (mikroprudenciális) munkában. Az intézményi motivációk, felhatalmazások, eszközök és a korábbi koordinációs tapasztalatok alapján indokolt volt, hogy az MNB legyen a makroprudenciális politika elsődleges felelőse. Az MNB mint makroprudenciális hatóság kapjon jól elhatárolt szabályozóeszközöket, amelyeket megfelelő előkészítés és konzultáció után önállóan alkalmazhat. Ugyancsak indokolt, hogy a tágabb értelemben vett pénzügyi stabilitási felelősségeket és eszközöket is vonják össze az MNB alatt, vagyis a korábbi Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete által gyakorolt egyedi intézményi felügyeleti tevékenység is kerüljön a jegybankhoz. Ennek előnye, hogy mind a makro- és mikroprudenciális felügyelet, mind pedig a monetáris politika tágabb információs bázishoz juthat, javulhatnak az egyes döntések előkészítésének feltételei. Ezentúl konzisztensebbé válhat a pénzügyi közvetítőrendszer felé történő hatósági fellépés és tágabb eszköztár állhat a jegybank közvetlen befolyása alatt az egyedi vagy rendszerszintű pénzügyi válságok megelőzésére, illetve a már bekövetkezett válsághelyzetek gyors és eredményes megoldására. A PSZÁF fogyasztóvédelmi, piacfelügyeleti, valamint tőke- és biztosításfelügyeleti funkciói is integrálódtak a jegybankba. Az egységes makro- és mikroprudenciális intézményi rendszer létrejötte 2013-ban történt.

Az árstabilitás fenntartása továbbra is elsődleges cél a jegybank működésében, de a korábbi időszakhoz képest – és ennek veszélyeztetése nélkül – nagyobb figyelmet kap a gazdasági növekedés és a pénzügyi stabilitás. A pénzügyi stabilitás olyan állapot, amelyben a pénzügyi rendszer ellenálló a gazdasági sokkokkal szemben, és képes zökkenőmentesen ellátni alapvető funkcióit, vagyis a pénzügyi források közvetítését, a kockázatok kezelését és a fizetési forgalom lebonyolítását. Az integráció után szükségessé vált egy új felügyeleti stratégia kialakítása. A 2014–2019 közötti időszakra megfogalmazott stratégia meghatározza azokat a célokat, amelyeket az MNB az egyes felügyeleti szektorokban, illetve magára mint intézményre el kíván érni. Jövőkép tekintetében a stabil, versenyző, közbizalmat élvező pénzügyi szektor és az azt felügyelő, formáló erős MNB a cél. Küldetése tehát a jegybank mikroprudenciális tevékenységének, a pénzügyi rendszer stabilitásának fenntartása és támogatása, valamint a rendszer szereplőinek a rendszerbe és egymásba vetett bizalmának

¹⁶ A Magyar Nemzeti Bank új típusú, pénzügyi stabilitást biztosító monetáris politikáján túli részokről (növekedési hitelprogram, többes mandátum kijelölése) bővebben lásd az I. és a III. fejezetet. A makroprudenciális felügyeleti hatásköréről lásd: SZOMBATI, 2013

¹⁷ A devizaszabályozási rend feladata mindazon korlátok meghatározása, amelyeket a hazai (rezidens) és külföldi (nem rezidens) gazdasági szereplőknek a devizához kapcsolódó műveleteik során figyelembe kell venniük.

mege erősítése az integrált felügyeleti eszköztár segítségével. Elérendő, komplex központi értékek pedig a stabilitás és a bizalom nevezhető a pénzügyi rendszer egészében.

Jegybanki felügyeleti stratégiai célok:

- a rendszer szereplőinek rendszerbe és egymásba vetett bizalmának növelése;
- a pénzügyi rendszer hitelezési, finanszírozási készségének és képességének növelése;
- egészséges, fenntartható verseny biztosítása;
- integrált működés;
- kockázatalapú felügyelet;
- eredményes fogyasztó- és piacfelügyelet;
- aktív szabályozó szerep;
- meghatározott időben történő jogérvényesítés;
- erősebb nemzetközi szerepvállalás;
- naprakész, integrált tudásbázis működtetése.

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

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

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

A Pénzügyi Stabilitási Tanács hatáskörében a többi között

- a pénzügyi közvetítőrendszer egészének stabilitása érdekében folyamatosan figyelemmel kíséri a pénzügyi közvetítőrendszer egészének, illetve a pénzügyi piacok stabilitását;
- számba veszi a pénzügyi közvetítőrendszer egészét veszélyeztető kockázati tényezőket;

- elemzi azokat az intézmény- vagy terméktípushoz, ezek gyors elterjedéséhez kapcsolódó kockázatokat, amelyek veszélyt jelenthetnek a pénzügyi közvetítőrendszer egészére nézve;
- nyomon követi a nemzetközi és az európai piacokon zajló fejleményeket, illetve a pénzügyi közvetítőrendszer egészének stabilitását veszélyeztető kockázatokat, és a Monetáris Tanács által meghatározott stratégiai keretek között dönt a szükséges intézkedésekről;
- megtárgyalja a pénzügyi közvetítőrendszer egészét érintő stratégiai, szabályozási, kockázati kérdéseket, és szükség esetén állást foglal;
- a pénzügyi közvetítőrendszer egészének stabilitását fenyegető helyzetben értékeli a rendszerkockázatokat, dönt az azok csökkentése vagy megszüntetése érdekében szükséges intézkedésekről;
- szükség szerint napirendre tűzi az Európai Rendszerkockázati Testületnek a pénzügyi közvetítőrendszer egészének szempontjából releváns ajánlásait, állásfoglalásait, kockázati figyelmeztetéseit;
- szükség szerint megtárgyalja az Európai Felügyeleti Hatóságok által kiadott ajánlásokat, határozatokat, ideértve az európai pénzügyi rendszer stabilitásának komoly veszélyeztetettsége esetén a nemzeti felügyeleti hatóságoknak címzett, egyedi intézkedések megtételére felszólító határozatokat is, valamint állást foglal az azokból származó feladatokról;
- évente meghatározza az MNB ellenőrzési tevékenységének kiemelt célterületeit és döntést hoz meghatározott hatósági eljárásokban.

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

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

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

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

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

A jegybank eszkörendszerében az árstabilitás biztosítása mellett megjelennek a pénzügyi stabilitás és a gazdaságpolitika támogatásának céljai és eszközei is. A jegybank megfelelő monetáris kondíciókkal, vagyis alacsony jegybanki alapkamatokkal és a fenntartható növekedést támogató politikával segíti a gazdasági növekedést. A klasszikus jegybanki feladatokra visszatérve kizárólag az MNB jogosult bankjegy- és érmekibocsátásra. Az MNB által kibocsátott bankjegy és érme Magyarország törvényes fizetőeszköze, azt – a nehezen felismerhető, valamint a sérült bankjegy és érme kivételével – Magyarország hivatalos pénznemében teljesítendő fizetésnél mindenki köteles névértéken elfogadni. A bankjegyek és érmék kibocsátását, címletét és külső jegyeit, valamint bevonását az MNB elnöke rendeletben hirdeti ki. Az MNB Magyarország gazdasági stabilitásának megőrzése érdekében deviza- és aranytartálékot¹⁸ képez, illetve ezekhez kapcsolódó devizaműveleteket végez.

Az MNB részt vesz a fizetési, illetve értékpapír-elszámolási rendszerek kialakításában és felvigyázza azokat. A fizetési megbízások lebonyolításának szabályait az MNB elnöke rendeletben határozza meg.¹⁹ Az MNB vezeti a kincstári egységes számlát és az Államadósság Kezelő Központ pénzforgalmi számláját. Az MNB a kincstári egységes számla egyenlege után kamatot fizet a központi költségvetés javára. Az MNB számlavezetési tevékenységével összefüggésben betétet fogad el és megfelelő biztosíték ellenében hitelt nyújt. Nem nyújthat azonban folyószámlahitelt vagy bármely más hitelt a kormánynak, az államháztartás központi alrendszerébe vagy helyi alrendszerébe tartozó közigazgatási szervnek, közjogi testületnek, közintézménynek vagy közvállalkozásnak, továbbá ezektől közvetlenül nem vásárolhat adósságinstrumentumokat.

Az MNB ellátja a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét. A pénzügyi szervezeteket fenyegető, nemkívánatos üzleti és gazdasági kockázatok feltárása, a már kialakult egyedi vagy ágazati kockázatok csökkentése vagy megszüntetése, illetve az egyes pénzügyi szervezetek prudens működésének biztosítása érdekében megelőző intézkedéseket alkalmaz. Az MNB – a *Pénzügyi Békéltető Testület* útján – ellátja a fogyasztók és a pénzügyi törvények hatálya alá tartozó szervezetek vagy személyek közötti vitás ügyek bírósági eljárásen kívüli rendezését. A Pénzügyi Békéltető Testület egyezség létrehozását kíséri meg, ennek

¹⁸ Bár az arany monetáris tartalékolásban betöltött szerepe az elmúlt évtizedekben jelentősen csökkent.

¹⁹ Az MNB államháztartási pénzforgalmat érintő feladatairól bővebben lásd: Fömlör et al., 2015

eredménytelensége esetén az ügyben döntést hoz a fogyasztói jogok egyszerű, gyors, hatékony és költségkímélő érvényesítésének biztosítása érdekében. A Pénzügyi Békéltető Testület az MNB által működtetett, szakmailag független testület, amely a Pénzügyi Békéltető Testület elnökéből és a békéltetőtestületi tagokból áll.

Az MNB statisztikai információkat gyűjt és hoz nyilvánosságra. A Magyar Nemzeti Bank nemcsak mint klasszikus jegybank működik, hanem tudományos műhelyként is funkcionál. Társadalmi felelősségvállalási programja keretében támogatja a közgazdasági képzés megújítását, a pénzügyi kultúra terjesztését.²⁰ Az MNB számára törvény állapíthat meg feladatot, egyéb tevékenységet csak elsődleges célja és alapvető feladatai teljesítésének veszélyeztetése nélkül folytathat.

9.7. Pénzügyi fogyasztóvédelem

9.7.1. A pénzügyi fogyasztóvédelem alapfogalmai²¹

A válság kirobbanása utáni évtizedben megfigyelhető általános tendencia a fejlett piacgazdaságokban a fogyasztóvédelem jelentőségének felértékelődése. Ezen belül is – a 2008-as pénzügyi válság egyik kézzelfogható következményeként – megkülönböztetett társadalmi figyelem és elvárás irányul a hatékony pénzügyi fogyasztóvédelemre és ennek intézményrendszerére. A fogyasztóvédelem szerepe az ügyfél és a szolgáltató közötti aszimmetria miatt kap különös jelentőséget. A fogyasztó és a szolgáltató között a termékek és szolgáltatások adásvétele során aszimmetria jelentkezik a termékismeret, a gazdasági erő, az érdekérvényesítő képesség és a szakmai/jogi ismeretek terén. A szolgáltatók és a fogyasztók között általánosan fennálló aszimmetriát a hatékony fogyasztóvédelmi szabályozás alakítása, betartatása révén az állam, illetve a pénzügyi piacokon az erre felhatalmazott, különös hatáskörrel rendelkező intézmények hivatottak ellensúlyozni, koordinálni.

A pénzügyi fogyasztóvédelem tárgykörébe a fogyasztó és az intézmény közötti egyensúlyhiány kiegyenlítésére alkotott szabályok – amelyek az esetek többségében a szerződéses szabadság valamilyen korlátozásaként jelennek meg – és programok (pl.: pénzügyi kultúra fejlesztése) tartoznak.²² Hagyományosan a pénzügyi fogyasztóvédelem elsődleges célja a fogyasztók informált döntésének segítése és jogorvoslat biztosítása. A fogyasztóvédelmi szabályozást azonban sokan csak a „könyvekben” létező jognak tartották, mivel számos országban hiányoztak a hatékony jogérvényesítés eszközei. A hagyományos megközelítés egészül ki az utóbbi években erőteljes hangsúllyal a tisztességes és együttműködő magatartás elvének részletszabályokba foglalásával – így például az ügyféligény felmérésének követelményével, a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok tiltásával – és a jogérvényesítésre rendelkezésre álló hatékony eszközök, illetve intézményi megoldások kialakításával.

A hatékony pénzügyi fogyasztóvédelem megvalósításához szükséges annak meghatározása, hogy mi is a fogyasztói kár, fogyasztói veszteség (*consumer detriment*), amely megalapozhatja a fogyasztóvédelmi eszköztár alkalmazását. Az uniós szabályozó intézmények

²⁰ LENTNER et al., 2017

²¹ A pénzügyi fogyasztóvédelem rendszerét tárgyalja: CZAJLIK et al., 2013

²² A pénzügyi fogyasztóvédelem új kihívásairól lásd: NAGY, 2017

által használt módszertan²³ a fogyasztói veszteség két fajtáját határozza meg, elsősorban a fogyasztóvédelmi jogszabályok kialakításához. Személyes veszteségnek minősül az egyedi fogyasztót érintő olyan veszteség, amely az észszerű elvárásokhoz képest éri a fogyasztót. A veszteség ez esetben már bekövetkezett (*ex post*), és mérhető egy meghatározott benchmarkhoz képest. Az alábbi területeken a módszertan különösen használandónak tartja a személyes veszteség figyelembevételét a szakpolitika kialakítása során:

- csalások;
- félrevezető hirdetési gyakorlat;
- tisztességtelennek minősülő piaci gyakorlatok;
- termékbiztonság;
- fogyasztói panasz eljárás.

A személyes fogyasztói veszteség azonosítása a fogyasztói panaszokból, a bírósági esetek számából, közvetlen fogyasztói felméréseken keresztül történhet meg. A veszteség lehet pénzügyi (a pénzügyi eszköz értékének csökkenése, árfolyamkockázat realizálódása) vagy nem pénzügyi (pl.: stressz, idővesztés).

A pénzügyi fogyasztóvédelmi gyakorlatban a személyes fogyasztói veszteség azonosítására, felmérésére jó példa az angol felügyelet, az FSA (*Financial Services Authority*) eljárása a pénzügyi eszközökre vonatkozó nem megfelelő tanácsadás esetében. A tanácsadás során a pénzügyi eszközt forgalmazó intézménynek fel kell mérnie az ügyfél igényét, és ennek megfelelő eszközt kell neki ajánlania. Amennyiben nagyszámú ügyfél esetében erre nem megfelelően került sor, az FSA megállapítja a félreértékesítés tényét (*misselling*), és egy speciális kompenzációs rendszer bevezetésére tesz javaslatot.²⁴ A kompenzáció megállapítása során a szolgáltatóknak azonosítaniuk kell az ügyfélnyilvántartás alapján azokat az ügyfeleket, akik esetében félreértékesítés történt, és számukra az elszenvedett pénzügyi veszteség teljes egészét ki kell fizetni.

Strukturális veszteségnek minősül a piaci vagy szabályozói kudarc miatt a fogyasztói jólétben keletkezett veszteség. A strukturális veszteség fogalma hasznos az összes olyan szabályozói kezdeményezés esetén, amelyek a fogyasztókra jelentős hatást gyakorolhatnak, előzetes (*ex ante*) hatáselemzés céljából. A fogyasztói jólétben keletkezett változás (nyereség/vesztés) mérhető ár-, minőség- és volumenváltozáson keresztül. Strukturális veszteségre lehetséges példa az azonosított piaci kudarc következtében meghatározott ár-szabályozás. Az elmúlt évek magyar szabályozási gyakorlatában több esetben is élt a jogalkotó ezzel az eszközzel (pl.: a teljes hiteldíjmutató, a THM maximalizációja, a nyugdíjpénztárak esetében a díjmaximalizáció révén). A fogyasztói veszteség speciális formája a rejtett veszteség. Ez olyan termékeknél használt fogalom, ahol a fogyasztó nem képes a termék minőségének ellenőrzésére, és a termék minőségi problémájára csak a fogyasztási döntést követő hosszabb idő elteltét követően derül fény (pl.: hibás feltételezések a tartós megtakarítási terméken elérhető hozamon).

²³ <http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/cons-detriment-handbook.pdf>

²⁴ www.fsa.gov.uk/library/communication/pr/2012/044.shtml

9.7.2. A fogyasztóvédelmi jog rendszere²⁵

A fogyasztóvédelem olyan interdiszciplináris szakjog, amely számos jogággal átfedésben áll, nevezetesen rendelkezések jelennek meg a polgári jogban, a büntető-, szabálysértési, közigazgatási jogban, számos ágazati (pl.: pénzügyi, médiaszolgáltatási, közüzemi) joganyagban, kereteit pedig a fogyasztóvédelemről szóló törvény adja.

Kiemelendő a fogyasztóvédelmi jog polgári joggal való kapcsolata, hiszen a polgári jog adja a szolgáltató és fogyasztó viszonyát meghatározó általános elveket (együttműködés, tisztességes eljárás), valamint a két fél közötti jogi keret alapjait meghatározó speciális kötelmi jogi normákat (egyes szerződéstípusok, például adásvételi szerződés, biztosítási szerződés). A szerződésekre vonatkozó általános szabályok között is számos fogyasztóvédelmi jellegű előírás szerepel, ezek közül kiemelendők például a tisztességtelen szerződési feltételek megtámadására vonatkozó előírások. Nem kizárólag fogyasztóvédelmi indítatású, ugyanakkor fogyasztóvédelmi szempontból hangsúlyos szerepe van a jóállásra, szavatosságra vonatkozó előírásoknak, a kártérítési és érvénytelenségi szabályoknak is.

Külön említést érdemel továbbá a közigazgatás és fogyasztóvédelem kapcsolata, hiszen az államigazgatás egyes szervei felügyelik a jogszabályok betartását a gazdaság valamennyi ágazatában a fogyasztóvédelemért felelős miniszter, az ágazati minisztériumok és szakhatóságok révén. Általános fogyasztóvédelmi feladatokat a fogyasztóvédelmi hatóság lát el, ugyanakkor fogyasztóvédelmi funkcióval rendelkezik például a Gazdasági Versenyhivatal vagy az MNB is.

A fogyasztóvédelmi jog célja tekintetében kétféle jogi irányzat alakult ki. Egyrészt létezik a *proteccionista elmélet*, amely szerint a fogyasztóvédelmi jog célja a fogyasztó védelme egy protektív jogi szabályozás segítségével. Másrészt pedig létezik a *Thierry Bourgoignie nevét viselő elmélet*, amelynek alapján a fogyasztói jog célja a fogyasztói érdekek védelmének jogi segítése. Ennek területei az oktatáshoz, valamint a tájékoztatáshoz, jogi védelemhez, jog- és igényérvényesítéshez való jogok.

A fogyasztók érdekérvényesítését szolgáló eszközök között az oktatásnak kiemelt jelentősége van. Az oktatás során a fogyasztó elsajátítja az információ hatékony felhasználásának módszereit. A megfelelő minőségű és mennyiségű információ birtokában a fogyasztó képes kifejezni az igényeit, felelős döntést hozni, jogát/igényét érvényesíteni. Különösen fontos az oktatás az érdekeiket csak korlátozottan képviselni képes fogyasztók tekintetében, így különösen a kiskorúak, az idősek, a fogyatékkal élők, illetve a súlyosan betegek, valamint a szövegértési gondokkal küszködők esetén. Ezen fogyasztói réteg a legkiszolgáltatottabb a fogyasztói jogsértésekkel – például a megtévesztő tájékoztatással – szemben.

Az oktatás a magyar fogyasztóvédelmi jogban is explicit módon jelenik meg. A fogyasztóvédelemről szóló törvény a fogyasztóvédelmi oktatást állami funkcióként nevezi. Az iskolai fogyasztóvédelmi oktatásnak az alaptanterv részét kell képeznie.²⁶ Külön kiemelendő a pénzügyi ismeretek oktatásának szükségessége és fontossága,²⁷ valamint a pénzügyi kultúra fejlesztése.²⁸

²⁵ Jogszabályi háttere: a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi törvény.

²⁶ Fgytv. 17. §

²⁷ E téren a Magyar Nemzeti Bank, a Magyar Bankszövetség és a Diákhitel Központ által létrehozott Pénziránytű Alapítvány kiemelkedő szerepet vállal.

²⁸ NÉMETH et al., 2015; 2016a; 2016b

A tájékoztatás elsődleges célja szintén a fogyasztó megalapozott döntési „helyzetbe hozása”: a fogyasztó megfelelő információ birtokában képes a tudatos döntés meghozatalára, jogai érvényesítésére. A tájékoztatás kifejezett jelentőséggel bír a szerződés megkötése előtt, továbbá a tájékoztatásnak alkalmasnak kell lennie arra, hogy a fogyasztó megismerje a termék/szolgáltatás árát, minőségét, összetevőit, pénzügyi kockázatait, a termék/szolgáltatás igénybevételéhez kapcsolódó jogait, kötelezettségeit, a szerződésben rögzített általános szerződési feltételeket. A tájékoztatási kötelezettség elsősorban a szolgáltatót terheli. A vonatkozó jogszabályok egy sor tájékoztatási követelményt tartalmaznak (fogyasztóvédelmi törvény, egyes pénzügyi jogszabályok), meghatározva a szolgáltató számára a tájékoztatás minimális tartalmi elemeit és a tájékoztatás módját.

A fogyasztó tájékoztatásának biztosítása ugyanakkor állami és társadalmi feladat is egyben. Számos fogyasztói érdekvédelmi szervezet lát el oktatási, tájékoztatási feladatot. Hiszen míg a szolgáltató egyénre szabott tájékoztatást tud adni a (potenciális) fogyasztó számára a megvásárolni tervezett termék, az igénybe venni kívánt szolgáltatás kapcsán, addig az állami vagy civil szervezetek általános, semleges tartalommal bíró felvilágosítást nyújtanak a fogyasztók számára annak érdekében, hogy az képes legyen összehasonlítani a piacon elérhető szolgáltatókat, illetve azok szolgáltatásait, termékeit.

A fogyasztó jogi védelmének célja, hogy a sérelmére elkövetett jogsértéseket a jog eszközeivel lehessen szankcionálni, reparálni. A minimumcél olyan jogvédelmi rendszer felépítése, amely alapján biztosítható a fogyasztói alapjogok érvényre juttatása. A legfontosabbak: a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok tilalma (pl.: megtévesztő tájékoztatás, agresszív magatartás elleni védelem), a tisztességtelen általános szerződési feltételek alkalmazása elleni védelem, THM-maximalizálás stb. Szükséges a jogellenes magatartások elleni védelem mechanizmusának kialakítása, hiszen a legjobban működő piaci mechanizmusokban is előfordulnak jogellenes magatartások.

A fogyasztóvédelem egyik kulcseleme a *jogorvoslathoz, igényérvényesítéshez való jog*, vagyis a fogyasztó joghoz segítése, a sérelmére elkövetett jogsértés esetén a szolgáltató szankcionálása, a sérelem orvoslása. A fogyasztó igazságszolgáltatáshoz való joga része az emberi és polgári alapjogoknak. A fogyasztónak a panaszával elsősorban az érintett szolgáltatóhoz kell fordulnia jogorvoslatért. A fogyasztóvédelmi törvény ennek megfelelően részletes rendelkezéseket tartalmaz a szolgáltatók panaszkezelési eljárására vonatkozóan. A fogyasztói igények – amennyiben a panasz nem nyert orvoslást – alapvetően bírósági úton vagy bíróságon kívüli eljárás keretében (alternatív vitarendezési úton) érvényesíthetők. A fogyasztói jogviták rendezésének elsődleges eszköze a bírósági igényérvényesítés, amelyet – mint az igazságszolgáltatáshoz való alkotmányos alapjogot – az Alaptörvény²⁹ is deklarálni látni.

Tekintettel azonban arra, hogy a bírósági igényérvényesítés költséges és hosszadalmas, egyre inkább terjednek a bírósági eljárás elkerülését szolgáló alternatív vitarendezési formák. Számos olyan peren kívüli jogorvoslati eljárás létezik, amelynek célja tehát a bírósági eljárás elkerülése, és amelyek a bírósági eljáráshoz képest gyorsabbak, olcsóbbak, illetve a fogyasztó számára egyszerűbb jogérvényesítési lehetőséget kínálnak. Ilyenek például az ombudsman, a választott bíraskodás,³⁰ a békéltető eljárások és az Európai Fogyasztói

²⁹ Alaptörvény, XXVIII. cikk

³⁰ 1994. LXXI. törvény

Központ. Ezen intézmények elterjedésében nagy szerepet játszott az Európai Bizottságnak a fogyasztói jogviták alternatív jogvitarendezési fórumainak alapelveiről szóló ajánlása, amely meghatározza a méltányosság és hatékonyság elvei szerint működő alternatív vitarendezési fórumok hét alapelvét (a tagállamokban a fogyasztói jogviták bíróságon kívüli fórumainak eljárását kívánatos az előbbiekre figyelemmel kialakítani).

Az eljárási garanciák a következők:

- a testület pártatlanságának és függetlenségének elve;
- az eljárás egyszerűségének és hatékonyságának elve;
- a transzparencia elve;
- a törvényesség elve;
- a szabadság elve;
- az eljárás kontradiktórius jellege;³¹
- a képviselőhöz való jog elve.

A pénzügyi fogyasztóvédelem felügyeleti pillérei:

- hatékony fogyasztóvédelmi szabályozás;
- fogyasztóvédelmi célú felügyelési funkció, amely egyrészt a fogyasztóvédelmi hatósági eljárások, másrészt pedig a fogyasztóvédelmi monitoringtevékenység által valósul meg;
- az ügyfelek tájékoztatása és a lakosság pénzügyi kultúrájának fejlesztése;
- korszerű jogorvoslati eszközök.

Korszerű jogorvoslati eszközök

Ahogy a korábbiakban már kifejtettük, a fogyasztóvédelem fontos pillérét jelentik a fogyasztók számára rendelkezésre álló jogorvoslati eszközök, eljárások.

Intézményi panaszkezelés

Fogyasztói panasszal mindenképp ahhoz a pénzügyi szervezethez kell fordulni, amelynek szolgáltatását/eljárását az ügyfél kifogásolja, így a panasz orvoslása a szolgáltatóval közvetlenül, gyorsan és egyszerűen megtörténhet. Fontos elem, hogy a pénzügyi szolgáltatóknak jogszabályi előírás alapján külön panaszkezelési szabályzatuk van, amely nyilvános, és honlapjukon, ügyfélszolgálati helyiségeikben kötelezően megjelenítendő. A panasz kivizsgálásáért a fogyasztóval szemben külön díj nem számítható fel.

³¹ Két fél áll egymással szemben.

Felügyeleti eljárás

Amennyiben a pénzügyi szervezet az ügyfél panaszát a rendelkezésére álló 30 napon belül nem orvosolta, megtévesztő magatartást folytatott, vagy egyéb jogszabálysértés gyanúja merült fel, kérelem terjeszthető elő az MNB pénzügyi felügyelettel foglalkozó részlegéhez, amely – nem polgári jogvitát jelentő esetekben – fogyasztóvédelmi hatósági eljárás megindítását eredményezi.

A Pénzügyi Békéltető Testület eljárása

Annak érdekében, hogy a vitát a bíróság igénybevétele nélkül megnyugtatóan lehessen rendezni, a fogyasztó pénzügyi szolgáltatáshoz kapcsolódó panaszával a Pénzügyi Békéltető Testülethez (a továbbiakban: PBT) fordulhat. A PBT az MNB által működtetett, szakmailag független testület, amely a PBT elnökéből és tagjaiból áll. A testület tagjai az MNB alkalmazottai. A testület háromtagú tanácsban jár el, kivéve a kis összegű – 50 000 Ft alatti – kérelmeknél: itt egy tag is intézkedhet. Az MNB kezdeményezésére ugyanis – összhangban az európai és nemzetközi trendekkel – átalakult a pénzügyi békéltetés Magyarországon.

A PBT létrehozásának indokai között említhető, hogy egy olyan, a felügyelet mellett működő, szakmailag független, országos hatáskörű, alternatív vitarendezési fórum működjön, amelynek segítségével a pénzügyi fogyasztói jogviták hatékonyan orvosolhatók. A megreformált pénzügyi békéltetés minőségére garanciát jelent, hogy a testületben szakmailag felkészült, tapasztalattal rendelkező, pénzügyi ismeretekben jártas, magas szinten képzett szakemberek járnak el az ügyekben; továbbá hogy a centralizált, ellenőrizhető döntéshozatal egységes, kiszámítható joggyakorlat kialakítását és alkalmazását teszi lehetővé.

A PBT alapvető feladata elsősorban a felek közötti egyezség létrehozásának megkísérlése. Ha az egyezség megfelel a jogszabályoknak, a PBT eljáró tanácsa azt határozattal jóváhagyja. Az egyezség elmaradása esetén az eljárás attól függően válik eredményében ketté, hogy a pénzügyi szolgáltató alávetette-e magát a PBT döntésének vagy sem. Alávetés esetén az eljáró tanács megalapozott kérelem esetén kötelezést tartalmazó határozatot hozhat, alávetés hiányában ajánlást. A testület az egységes joggyakorlat kialakítása érdekében honlapján – egyedi adatok nélkül – nyilvánosságra hozza az ügyben született minden döntésének szövegét. A pénzügyi szervezetek dönthetnek az alávetési nyilatkozat megtételéről, amelyben vállalják, hogy a PBT eljárásának és – egyezség hiányában – az abban hozott határozatnak alávetik magukat.

Az alávetési nyilatkozatában a pénzügyi szolgáltató korlátozhatja kötelezettségvállalásának mértékét, illetve hatályát a jogvita tárgyának általa meghatározott értékében vagy más módon. A PBT a nála megtett alávetési nyilatkozatokról nyilvántartást vezet, és azt – mint „pozitív listát” – megjeleníti honlapján. A szervezeti továbblépés legnagyobb előnye, hogy a korábbi gyakorlattól eltérően a pénzügyi szervezetek számára jogszabály rögzíti a PBT-vel való együttműködési kötelezettséget, amelynek megszegése esetén a felügyelet fogyasztóvédelmi eljárásban bírságot szabhat ki számukra. A testület honlapján nyilvánosságra hozza azon intézmények listáját, amelyek figyelmen kívül hagyták e kötelezettségüket.

Bíróság

Bírósághoz bármely jogsértés esetén lehet fordulni, de fontos, hogy amennyiben vitarendezési fórumként az ügyfél elsőként a bíróságot választja, akkor azt követően nem veheti igénybe a PBT eljárását. Az ügyintézés teljes hossza akár több (4–5) hónap is lehet.

Határon átnyúló pénzügyi viták rendezése

Különleges hatásköri szabályok érvényesek azokban az esetekben, amikor más tagállam pénzügyi szolgáltatója a panasszal érintett intézmény. A pénzügyi szolgáltatási tevékenységgel összefüggő, határon átnyúló fogyasztói jogvita esetén a Pénzügyi Békéltető Testület rendelkezik kizárólagos illetékességgel. A PBT a FIN-Net rendszer (pénzügyi alternatív vitarendezési fórum európai hálózata) tagja, amely az Európai Gazdasági Térség (Európai Unió, továbbá Izland, Liechtenstein és Norvégia) területén a fogyasztók és a pénzügyi szolgáltatók közötti határon átnyúló pénzügyi viták alternatív vitarendezésére létrejött hálózat.

9.7.3. Nemzetközi szervezetek fogyasztóvédelmi ajánlásai, jelentései

A nemzetközi szervezetek az elmúlt években lefektették a pénzügyi fogyasztóvédelem funkciókialakítására vonatkozó ajánlásait.

G20-ajánlás

A G20-ajánlás a dokumentumban lefektetett alapelveken keresztül fogalmazza meg a hatékony és arányos pénzügyi fogyasztóvédelmi rendszerre vonatkozó magas szintű elvárásokat, egyúttal hangsúlyozza a fogyasztó felelősségét is. Az ajánlás legfontosabb követelményei a következők:

- Hatékony jogi, szabályozási, felügyeleti keretrendszer kialakítása, arányosan a pénzügyi termékek és fogyasztók jellemzőihez, az új értékesítési trendekhez.
- A fogyasztók egyenlő és tisztességes kezelése váljon az intézmények folyamatainak és szervezeti kultúrájának integráns részévé.
- A fogyasztók tisztességes, kiegyensúlyozott és érthető tájékoztatásának biztosítása, a szerződéskötés előtti és alatti tájékoztatási kötelezettség meghatározása, kulcsinformációk egyszerű és közérthető közzététele a pénzügyi termék hozamáról, kockázatairól és szerződéses feltételeiről.
- A fogyasztók részére végzett befektetési tanácsadás legyen objektív, és támaszkodjon a fogyasztó profiljára, figyelembe véve annak céljait, tapasztalatát, képességeit, ismereteit.

- A pénzügyi oktatást és a tudatosság növelését az összes érdekelt a rendelkezésére álló eszközökkel támogatja, az része a fogyasztóvédelmi stratégiának. Az OECD vonatkozó ajánlásait³² a témában az érdekeltek végrehajtják.
- A pénzügyi szervezetek és a nevükben eljáró közvetítők célja az ügyfél egyéni igényeinek megfelelő eljárás. Ennek érdekében a pénzügyi intézmények ügyintézői megfelelő képzettséggel rendelkeznek, és folyamatos képzésben részesülnek. A pénzügyi szervezetek és közvetítőik elkerülik a lehetséges érdekkonfliktusokat az ügyfelekkel, azokat az eseteket, ahol ez nem lehetséges, megfelelően feltárják. Olyan ösztönzési struktúrákat használnak, amelyek támogatják az ügyfelekkel való tisztességes bánásmódot és az érdekkonfliktusok kezelését.
- A pénzügyi fogyasztóvédelem alapvető követelménye az ügyfelet érintő hatékony adatvédelmi rendelkezések összessége, amelyek meghatározzák, hogy mely adatok gyűjthetők, tárolhatók, adhatók át.
- Panaszkezelés és hatékony jogorvoslat – ez hozzáférhető, pénzügyileg elérhető, független, tisztességes, elszámolható, időben megvalósuló és hatékony folyamatokat feltételez.
- Versenyző piaci feltételekhez való hozzájárulás: a választás lehetőségének, a termékek összehasonlításának, az innovációnak és a magas szintű szolgáltatási színvonalnak a támogatása.

Az ajánlás önkéntes és szektorokon átívelő követelményeket fogalmaz meg, célja a hatékony fogyasztóvédelmi szabályozási rendszer kialakítása. A G20-ajánlás kialakításában a korábban működő Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete is aktívan részt vett az OECD-n keresztül.

Fogyasztóvédelmi szabályozás az uniós irányelvekben

A pénzügyi válság egyik fogyasztóvédelmi szempontból fontos tanulsága, hogy az elmúlt két évtizedben jórészt fennálló alacsony kamatkörnyezet által indukált innovatív termékfejlesztés számos új pénzügyi eszközt eredményezett, amelyek összetett és a nem professzionális befektetők számára nehezen értékelhetővé váltak. Jelentős lehet az olyan lakossági befektetők száma, akik nem tudtak megalapozott döntést hozni a befektetéskor, és emiatt veszteségeket szenvedtek el. A lakossági befektetők részére értékesített csomagolt befektetési termékekre vonatkozó szabályozás (ún. PRIPS-rendelet)³³ egyértelműen meghatározza a pénzügyi eszköznek minősülő termékek körét, illetve a befektetési célt megvalósító termékekre (így például a befektetési egységhez kötött életbiztosításokra) egységes transzparencia- és értékesítési követelményeket ír elő.

Az uniós szabályozás kiemelt figyelmet fordít a hatékony transzparenciaszabályok kialakítására, a nyilvános, nyílt végű befektetési alapokra vonatkozóan a 2011-es év közepétől bevezeti a kiemelt befektetői információs dokumentumot (*KIID – Key Investor Information Document*). A KIID bevezetése kiemelt jelentőségű befektető-, illetve fogyasztóvédelmi

³² www.oecd.org/document/28/0,3746,en_2649_15251491_49373980_1_1_1_1,00.html

³³ http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/investment_products_en.htm

szempontból. Célja, hogy a befektető tömörített formában, világos nyelvezettel kapja meg a legszükségesebb információkat, amelyek a befektetési döntéshozatalt alakítják. Bevezetését viselkedés-közgazdaságtani alapokon nyugvó fogyasztói tesztelés előzte meg. Az uniós jogalkotók a jövőben más befektetési típusú termékekre is be akarják vezetni (például befektetési egységekhez kötött életbiztosítások, lásd az említett PRIPS-rendelet-tervezet). A KIID helyes használata nagyban segítheti a megfelelő termékbemutatót az értékesítési folyamat során is, mivel megjeleníti a befektetők számára fontos szempontokat. Megfelelő értékesítési gyakorlatnál e dimenziókat is figyelembe veszik az ügyféligény felmérésekor, és ezekhez képest lehet ajánlani az adott terméket.

Az Európai Bizottság közzétette a tőkepiaci területet szabályozó pénzügyi eszközök piacairól szóló 2004/39/EK irányelv módosítását tartalmazó javaslatát (MiFID2), amely az Európai Értékpapír-piaci Hatóság (ESMA) jogosultságát kívánja megteremteni termék vagy szolgáltatás átmeneti tiltására, amelynek indokai között lehet a befektetővédelmi szempontok vagy a piac megfelelő működésének biztosítása. A javaslat szerint jelentősen növekedne az olyan eszközök köre, ahol kötelező lesz a megfelelési teszt alkalmazása. Amennyiben a pénzügyi eszköz beágyazott származtatott eszközt tartalmaz, vagy a struktúra túlzottan összetettnek minősül, el kell végezni a tesztet. Az erre vonatkozó részlet-szabályok kidolgozása a végrehajtási jogszabályokban fog megtörténni, az ESMA közreműködésével. A javaslatban foglaltak alapján a befektetési tanácsadás során a szolgáltató köteles lesz annak kommunikálására, hogy azt független alapon nyújtja-e. Függetlennek minősül a befektetési tanácsadás, ha azért nem kap jutalékot, illetve ha kellő számú (piacot reprezentáló) eszközt kínál.

Az európai pénzügyi felügyelés és a fogyasztóvédelem

Az Európai Unióban 2011 elején létrejött az új európai pénzügyi felügyeleti struktúra és együtt-működési keret, valamint definiálásra került a Pénzügyi Felügyeleték Európai Rendszerén belül a mikroprudenciális felügyeletért felelős három szektororientált Európai Felügyeleti Hatóság fogyasztóvédelmi hatásköre, célja és tevékenysége. Az Európai Bankhatóságot (EBA), az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóságot (EIOPA), valamint az Európai Értékpapír-piaci Hatóságot (ESMA) létrehozó rendeletek explicit módon mondják ki: „A hatóságok részét képezik a Pénzügyi Felügyeleték Európai Rendszerének, melynek fő célja annak biztosítása, hogy a pénzügyi szektorra alkalmazandó szabályokat a pénzügyi stabilitás megőrzése érdekében megfelelően végrehajtsák, valamint, hogy biztosítsa a pénzügyi rendszerbe vetett bizalmat és a pénzügyi szolgáltatások fogyasztóinak megfelelő védelmét.”

E hatóságok vezető szerepet vállalnak abban, hogy támogassák a piacon az átláthatóságot, az egyszerűséget és a méltányosságot a pénzügyi fogyasztói termékek, illetve szolgáltatások vonatkozásában, a belső piac egész területén. Az európai hatóságok nevesített feladatai között szerepel a fogyasztói trendek gyűjtése/elemzése, a pénzügyi oktatással kapcsolatos tagállami kezdeményezések nyomon követése, a piaci szereplők számára képzési standardok kidolgozása, valamint a nyilvánosságra hozatali szabályok egységes kialakítása.

A három európai hatóság fogyasztóvédelmi tevékenysége keretében figyelemmel kíséri az új és már meglévő pénzügyi tevékenységeket/iránymutatásokat, továbbá ajánlásokat fogadhatnak el a piacok biztonságának és megbízhatóságának, valamint a szabályozási

gyakorlatok konvergenciájának elősegítése érdekében. A hatóságok figyelmeztetéseket adhatnak ki abban az esetben, ha valamely pénzügyi tevékenység súlyos kockázatot jelent a piacok stabil és kiszámítható működésében. A pénzügyi innováció kérdését prioritásként kezelik annak érdekében, hogy egységes megközelítést alakítsanak ki az új, innovatív pénzügyi tevékenységek szabályozási, felügyeleti és fogyasztóvédelmi kezelése tekintetében. A hatóságok talán legerősebb fogyasztóvédelmi szerepe abban mutatkozik meg, hogy azok vész helyzetben átmenetileg betilthatnak vagy korlátozhatnak bizonyos pénzügyi tevékenységeket, amelyek veszélyeztetik a pénzügyi piacok megfelelő működését és épségét vagy az unión belüli pénzügyi rendszer egy részének vagy egészének stabilitását.

A felügyelet valamennyi Európai Felügyeleti Hatóság fogyasztóvédelmi munkájában aktívan részt vesz, tekintettel arra, hogy a hatóságok és a felügyelet jogszabályban lefektetett céljai, hatásköre, tevékenysége maximálisan egybeesik. E munka elősegítheti, hogy magas szintű, összehangolt európai pénzügyi fogyasztóvédelem alakuljon ki, valamint hogy a tagállamok által alkalmazott, bevált pénzügyi fogyasztóvédelmi megoldások elterjedjenek. A felügyelet európai jelenléte hozzájárulhat továbbá a jó gyakorlatok megismeréséhez és átültetéséhez is, amelynek révén a hazai pénzügyi fogyasztóvédelem hatékonysága tovább erősödhet. Ugyanakkor a hazai fogyasztóvédelmi szabályok és gyakorlatok bemutatása hozzájárulhat az átfogó európai szabályok/gyakorlatok befolyásolásához, továbbfejlesztéséhez.

9.8. Ügyfélvédelmet szolgáló pénzalapok

A pénzügyi piacokon tevékenykedő pénzügyi szervezetekkel kapcsolatba kerülő ügyfelek (betétesek, befektetők, pénztártagok, biztosítottak stb.) védelme a pénzügyi piacok zavar-talan, biztonságos működtetése szempontjából – és természetesen maguknak az érintett természetes és jogi személyeknek a szemszögéből – kiemelkedő jelentőségű területet képez. Ezt a védelmet – miként az előzőekben láthattuk – több más célja mellett egy sor közvetett és preventív eszköz is hivatott szolgálni. Azonban ezeknek az eszközöknek a működtetése nem helyettesítheti – mint azt Magyarországon is már több eset alátámasztotta – azokat a közvetlen és reparatív védelmi eszközöket, amelyek a bekövetkezett fizetéseképtelenség esetén – legalábbis részben – kárpótolni tudják a pórul járt befektetőket. A hatályos magyar jog egyaránt ismeri az ügyfelek védelmét szolgáló közvetlen, illetve reparatív eszközök kö-telező és önkéntes fajtáit. Ilyen az Országos Betétbiztosítási Alap, a Befektető-védelmi Alap, a Pénztárak Garancia Alapja (rövidítve: OBA, BEVA, PGA), az önkéntes betétbiztosítási alapok és az önkéntes intézményvédelmi alapok. A következőkben az Országos Betétbiz- tosítási Alappal és a Befektető-védelmi Alappal foglalkozunk részleteiben is.

9.8.1. Az Országos Betétbiztosítási Alap jogállása és működése

Az 1993. március 31-én létrejött OBA jogi személy, amelyhez néhány kivételtől eltekintve valamennyi hitelintézet köteles csatlakozni. Irányítását az igazgatótanácsa látja el. Ennek tagjai: a pénz-, tőke- és biztosítási piac szabályozásáért felelős miniszter által kijelölt sze- mély, az MNB elnöke által kijelölt két személy, akik közül az egyik a pénzügyi feladatot felügyelő alelnök vagy e feladatot ellátó vezető, a hitelintézetek érdekképviselési szervezetei

által kijelölt két személy, a Szövetkezeti Hitelintézetek Integrációs Szervezetének igazgatósági elnöke által kijelölt személy, továbbá az OBA ügyvezető igazgatója.

Az OBA-nak saját vagyona, bevételei és jövedelmei vannak, amelyek után sem társasági adó, sem helyi adó, sem illeték fizetésére nem kötelezhető. Az OBA pénzeszközei nem vonhatók el, és a törvényben meghatározott feladataitól – kártalanítás – eltérő célra nem használhatók fel. Az OBA saját tőkéje nem osztható fel, pénzügyi-számviteli ellenőrzését az ÁSZ végzi.

Az OBA bevételi forrásai a következők:

- a hitelintézetek által fizetett egyszeri – belépéskori – csatlakozási díj (a jegyzett tőke 0,5 százaléka megfelelő összeg);
- a hitelintézetek által teljesített rendszeres befizetés (éves tagdíj), amelynek mértéke a betétállomány nagyságától és egyéb szempontoktól függően változó;
- a hitelintézetek által teljesített rendkívüli éves befizetés (ennek célja az OBA által felvett kölcsön törlesztése lehet);
- az OBA által felvett kölcsön;
- egyéb bevétel, valamint az OBA által kibocsátott kötvény.

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

Az OBA feladatkörébe tartozik:

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

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

Az OBA a kártalanításra jogosult személy részére a befagyott betét tőke- és kamatösszegét személyenként és hitelintézetenként összevontan, legfeljebb 100 ezer euró összeghatárig fizeti ki kártalanításként. Nem érvényes az OBA által nyújtott biztosítás, ha a betét tulajdonosa költségvetési szerv: tartósan 100 százalékosan állami tulajdonban lévő gazdasági társaság, helyi önkormányzat, biztosító, önkéntes biztosító pénztár, magánnyugdíjpénztár, befektetési alap, a Nyugdíj-biztosítási Alap, az Egészségbiztosítási Alap, valamint e két utóbbi kezelő szervezete és igazgatási szervezete, elkülönített állami pénzalap, pénzügyi intézmény, az MNB, befektetési vállalkozás, tőzsdetag, árutőzsdei szolgáltató. Nem terjed ki az OBA által nyújtott biztosítás a pénzügyi piacok többi ügyfélvédelmi alapja (Befektető-védelmi Alap, kötelező

vagy önkéntes intézmény-, illetve befektetővédelmi alapok, Pénztárak Garancia Alapja) által tulajdonolt betétekre, a kockázati tőketársaságokra és a kockázati tőkealapokra.

Nem terjed ki az OBA által nyújtott biztosítás azon természetes személyek betéeteire sem, akik hitelintézetnél vezető állást vagy választott könyvvizsgálói funkciót töltenek be, továbbá a hitelintézetben legalább 5 százalékos tulajdoni hányaddal rendelkeznek, valamint a mindezen személyekkel közös háztartásban élő közeli hozzátartozó által elhelyezett betétekre sem. Nem terjed ki az OBA által nyújtott biztosítás az olyan betétekre, amelyekre a betétes a szerződés szerint – a szerződéskötés időpontjában elhelyezett azonos nagyságú és lekötési idejű betétekhez képest – jelentősen magasabb kamatot kap vagy más vagyoni előnyhöz jut. Nem terjed ki továbbá az olyan betétekre sem, amelyekről bíróság jogerős ítélettel megállapította, hogy a bennük elhelyezett összeg pénzmosásból származik, valamint az olyan betétekre, amelyeket nem euróban vagy az Európai Unió, illetve a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet tagállamainak törvényes fizetőeszközében helyeztek el. Lényeges szabály, hogy ha az OBA a betéteseknek kártalanítást fizetett ki, a hitelintézettel szembeni követelés – a kifizetett összeg erejéig – a betétesről az OBA-ra száll át, amely így a korábbi jogosult helyébe lép. Az OBA a felszámolási eljárásban az át szállt követeléseket jogosult érvényesíteni.

9.8.2. A Befektető-védelmi Alap jogállása és működése

A befektetővédelem intézményét a tőkepiaci törvény (Tpt)³⁴ szabályozza, amely a befektetési szolgáltatók esetleges fizetéseképtelensége miatt a befektetőket érő vagyoni károk részbeni kompenzálását biztosítja. Célját tekintve a meghatározott befektetési szolgáltatási tevékenységet (pl.: portfóliókezelés, bizományosi tevékenység), illetve a kiegészítő befektetési szolgáltatási tevékenységet (pl.: értékpapír-letétkezelés) ellátó gazdálkodó szervezetek ügyfeleinek (befektetők) védelmét szolgálja. A Tpt.-ben nevesített befektetési szolgáltatókat – az ún. biztosított tevékenységet végző szervezeteket – a BEVA-ban kötelező tagság terheli, tagság nélkül ugyanis részükre működési engedély nem adható ki, illetve a tagság megszüntetése esetén a működési engedélyt vissza kell vonni.

A BEVA jogi személy, amely – hasonlóan az OBA-hoz – saját vagyonnal, bevételekkel és jövedelemmel rendelkezik, amelyek után társasági és helyi adó, illetve illeték fizetésére nem kötelezhető. Az alapot kilenctagú igazgatóság irányítja, a tagok mandátuma 3 évre szól.

Tagjai:

- a pénz-, tőke- és biztosítási piac szabályozásáért felelős miniszter által kijelölt két személy;
- a tőzsde és a központi értéktár által kijelölt egy-egy személy;
- az MNB elnöke által kijelölt két személy;
- az alap tagjainak két képviselője;
- az OBA ügyvezetőigazgató-helyettese.

³⁴ 2001. évi CXX. törvény a tőkepiacról, lásd még a téma szempontjából fontos 2015. évi CCXIV. törvényt a tőkepiac stabilitásának erősítése érdekében tett egyes kárrendezési intézkedésekről.

A BEVA bevételi forrásai: az egyszeri csatlakozási díj, a rendszeres éves díj, a rendkívüli befizetés, a BEVA vagyonának hozama, a felvett kölcsön és egyéb bevétel. A csatlakozó szervezet – a tagsági viszony keletkezésének feltételeként – csatlakozási díjat fizet, amelynek mértéke a csatlakozó gazdálkodó szervezet jegyzett tőkéjének 0,5 százaléka, de nem lehet kevesebb, mint 500 ezer forint, és nem haladhatja meg a 3 millió forintot. Ezen túlmenően a BEVA tagja naptári évente éves díjat fizet a BEVA-nak, amelynek megfizetése a díjfizetési időszakra előre esedékes. Az éves díj alapja a tárgyévet megelőző naptári évben a BEVA kártalanítási kötelezettsége alá tartozó befektetők tulajdonát képező, a BEVA tagjának kezelésében lévő pénz és értékpapír átlagos állománya. Az éves díj mértékét az igazgatóság állapítja meg a díjalap arányában, figyelembe véve a biztosított befektetők számát is. A BEVA pénzeszközei nem vonhatók el, abból a BEVA tagjai részére kifizetés semmilyen jogcímen nem teljesíthető. A BEVA pénzeszközei kizárólag a tőkepiaci törvényben meghatározott célokra használhatók fel. Szabad pénzeszközeit kizárólag pénzben vagy állampapírban tarthatja. A BEVA gazdálkodását az ÁSZ ellenőrzi.

A BEVA feladata a befektetők részére a törvény által lehetővé tett kártalanítási összeg megállapítása és kifizetése. A befektetőkkel szembeni kártalanítási kötelezettsége abban az esetben következik be, ha a bíróság elrendeli a BEVA valamely tagjának felszámolását. A BEVA a kártalanításra jogosult befektetők részére követelésüket – személyenként és BEVA-tagonként összevontan – legfeljebb 20 ezer euró összeghatárig fizeti ki kártalanításként azzal, hogy a BEVA által fizetett kártalanítás mértéke 1 millió forint összeghatárig 100 százalék, 1 millió forint összeghatár felett 1 millió forint és az 1 millió forint feletti rész 90 százaléka (ez az ún. önrész).

A kifizetett kártalanítás forrása a BEVA felhalmozott vagyona, valamint az alap éves bevételeinek az igazgatóság által jóváhagyott, éves működési költségekkel csökkentett összege. A BEVA által kifizetett kártalanítás mértékéig a követelés az ügyfélről az alapra száll át. Nem terjed ki azonban a BEVA által nyújtott biztosítás, ha a befektető az állam, költségvetési szerv, tartósan 100 százalékban állami tulajdonban lévő gazdasági társaság, helyi önkormányzat, intézményi befektető, az OBA, a PGA, önkéntes betétbiztosítási vagy intézményvédelmi alap, elkülönített állami pénzalap, befektetési vállalkozás, pénzügyi intézmény, az MNB, a BEVA tagjánál vezető állású, illetve munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személy és ezek közeli hozzátartozója. Ugyancsak nem terjed ki a BEVA biztosítása az alap tagjában 5 százalékot elérő vagy azt meghaladó közvetlen vagy közvetett tulajdoni részesedéssel vagy szavazati joggal rendelkező gazdálkodó szervezet vagy természetes személy és ennek ellenőrzött társasága, valamint természetes személy tulajdonos esetén ennek közeli hozzátartozója követelésére.

Felhasznált irodalom

- CZAJLIK István – HORVÁTH Anna – SZ. PAPP Judit: Korszerű pénzügyi fogyasztóvédelem. In LENTNER Csaba (szerk.): *Bankmenedzsment. Bankszabályozás – pénzügyi fogyasztóvédelem*. Budapest: Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv kiadó. 2013. 431–464.
- FÖMÖTÖR Barna – NAGY Róza – PERE Andrea: A Magyar Nemzeti Bank államháztartási pénzforgalmat érintő feladatai. In LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*. Budapest: NKE Szolgáltató Kft. 2015. 591–606.

- HUSZTI Ernő: *Banktan*. Budapest: Tas-11. Kft. 2002.
- HUSZTI Ernő: A monetáris szabályozás néhány pénzügyelméleti kérdése. In LENTNER Csaba (szerk.): *Pénzpiacok szabályozása Magyarországon*. Budapest: Akadémiai Kiadó. 2006. 13–32.
- HUSZTI Ernő – LENTNER Csaba – SEREGDI László – TARPATAKI János: A bankrendszer kialakulása és magyarországi fejlődésének főbb szakaszai. In LENTNER Csaba (szerk.): *Bankszabályozás*. Sopron: Soproni Pénzügy Szakos Egyetemi Hallgatók Szakkollégiuma Alapítvány. 2002. 7–43.
- KÁLMÁN János: The Institutional Framework for the Supervision of the Financial Intermediary System in Hungary. In: *Public Finance Quarterly*, Vol. 60. No. 1. 2015. 125–138.
- KÁLMÁN János (szerk.): A monetáris politika a XXI. században. In KÁLMÁN János (szerk.): *Állam – válság – pénzügyek*. Győr: Batthyány Lajos Szakkollégiumért Alapítvány. 2016a.
- KÁLMÁN János: A makroprudenciális politika eszköztára. In: *Jog, Állam, Politika*, 8. évf. 2. sz. 2016b. 115–134.
- KÁLMÁN János: Administrative Law Aspects of the Macroprudential Regulation and Supervision of the Financial Intermediary System – Normativity, Organisation. In: *Financial and Economic Review*, Vol. 15. No. 3. 2016c. 27–50.
- KÁLMÁN János: A pénzügyi stabilitás mint a pénzügyi közvetítőrendszer működésébe történő állami beavatkozás indoka. In KÁLMÁN János (szerk.): *Állam – Válság – Pénzügyek*. Budapest: Gondolat Kiadó. 2017. 45–81.
- KECSKÉS András: A kereskedelmi kötvények és a pénzpiacok szabályozási összefüggései. In: *Jura*, 23. évf. 2. sz. 2017a. 82–91.
- KECSKÉS András: Pénzpiaci alapok és kereskedelmi kötvények Európában és az Egyesült Államokban. In: *Európai Jog*, 17. évf. 3. sz. 2017b. 19–25.
- KECSKÉS András – BUJTÁR Zsolt: Az árnyékbankrendszer jogi szabályozása az Egyesült Államokban és az Európai Unióban. In: *Jura*, 23. évf. 2. sz. 2017. 266–277.
- KOLOZSI Pál Péter – NOVÁK Zsuzsanna: A monetáris politika a XXI. században. In KÁLMÁN János (szerk.): *Állam – válság – pénzügyek*. Győr: Batthyány Lajos Szakkollégiumért Alapítvány. 2016. 133–163.
- KOVÁCS Levente: A bankvezetési kultúra változása a gazdasági válság hatására. In: *International Journal of Engineering and Management Sciences*, Vol. 2. No. 4. 2017a. 261–273.
- KOVÁCS Levente: A pénzügyi kultúra fejlesztése, mint önérdék. In: *A pénzügyi kultúra aktuális kérdései, különös tekintettel a banki szolgáltatásokra*. Miskolc: A Közgazdasági-módszertani Képzés Fejlesztéséért Alapítvány. 2017b. 7–16.
- KOVÁCS Levente: A magyar bankszektor helyzete régiós vetületben. In FATA Ildikó – KISSNÉ BUDAI Rita (szerk.): *Oknyomozó tudomány. Tudományos Mozaik*. 13. kötet. 2017. 129–140.
- LENTNER Csaba (szerk.): *Pénzpiacok szabályozása Magyarországon*. Budapest: Akadémiai Kiadó. 2006.
- LENTNER Csaba: A bankszabályozás tudományos rendszertana és fejlődéstörténete. In LENTNER Csaba (szerk.): *Bankmenedzsment. Bankszabályozás – pénzügyi fogyasztóvédelem*. Budapest: Nemzeti Közszerológiai és Tankönyv kiadó. 2013. 27–86.
- LENTNER Csaba: *Közigazgatási szakvizsga. Pénzügyi és költségvetési igazgatás*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2015. (A tananyagot 2016-ban és 2017-ben Dr. Bathó Ferenc helyettes államtitkár hatályosította.)
- LENTNER Csaba – SZEGEDI Krisztina – TATAY Tibor: Társadalmi felelősség a központi bankok működésében. In: *Hitelintézeti Szemle*, 16. évf. 2. sz. 2017. 64–85.

- NAGY Zoltán: Problémafelvetések a pénzügyi fogyasztóvédelem területén. In: *Miskolci Jogi Szemle*, 12. évf. Különszám. 2017. 391–401.
- NÉMETH Erzsébet – JAKOVÁC Katalin – MÉSZÁROS Aranka – KOLLÁR Péter – VÁRPALOTAI Viktor: *Pénzügyi kultúra fejlesztési programok felmérése*. Budapest: Állami Számvevőszék. 2016a.
- NÉMETH Erzsébet – ZSÓTÉR Boglárka – BÉRES Dániel: A magyar fiatalok jellemzése pénzügyi attitűdjeik és magatartásuk mentén. Vizsgálat a felsőoktatásban tanulók pénzügyi attitűdjeiről és magatartásáról. In: *Vezetéstudomány*, 46. évf. 6. sz. 2015. 70–80.
- NÉMETH Erzsébet – ZSÓTÉR Boglárka – BÉRES Dániel: A pénzügyi kultúra személyiség-, attitűd- és viselkedésbeli komponensei. Összehasonlító elemzés. In: *Kultúra és Közösség*, 20. évf. 3. sz. 2016b. 89–102.
- SUDÁR Gábor: A tőkepiaci szolgáltatások szabályozása. In LENTNER Csaba (szerk.): *Bankmenedzsment. Bankszabályozás – pénzügyi fogyasztóvédelem*. Budapest: Nemzeti Közszerzői és Tankönyv kiadó. 2013. 319–364.
- SZOMBATI Anikó: A makroprudenciális felügyeleti hatáskör Magyarországon. In LENTNER Csaba (szerk.): *Bankmenedzsment. Bankszabályozás – pénzügyi fogyasztóvédelem*. Budapest: Nemzeti Közszerzői és Tankönyv kiadó. 2013. 127–202.
- TATAY Tibor: A központi banki feladatok változása. In KÁLMÁN János (szerk.): *Állam – válság – pénzügyek*. Győr: Batthyány Lajos Szakkollégiumért Alapítvány. 2016. 53–76.
- TATAY Tibor – TÓTH Tamás: Tőzsdei emelkedés válság után. In: *TAYLOR – gazdálkodás- és szervezéstudományi folyóirat*, 6. évf. 3–4. sz. 2014. 59–64.
- VARGA József – CSEH Balázs: Az iszlám típusú bank pénzügyi helyzetének elemzése és jogi környezete az IBB iszlám bank példáján keresztül. In: *Jura*, 22. évf. 1. sz. 2016. 151–158.
- VARGA József – POLGÁR Éva Katalin – NOVÁK Zsuzsanna: A monetáris politika elméleti és gyakorlati alapjai. In: *Pénzügyi Szemle*, 61. évf. 1. sz. 2016. 132–135.
- VARGA József – TÁLOS Livia: The Empirical Analysis of the Impact of the Economic Crisis on Turkish Islamic Banks Using the Camel Method. In: *Regional and Business Studies*, Vol. 8. No. 1. 2016. 77–87.
- VARGA József – TORMÁNÉ BUDAY Krisztina: Az iszlám bankrendszer működési mechanizmusának vizsgálata az iszlám és a hazai bankmérlegen keresztül. In: *Köz-Gazdaság*, 14. évf. 5. sz. 2016. 68–80.

10. Magyar Államkincstár, kincstári gazdálkodás, államadósság-kezelés

A Magyar Államkincstár feladatai az elmúlt években bővültek, a közszektor állami pénzügyi kapcsolatainak bonyolításán túl az önkormányzati ellenőrzés speciális módjára is felhatalmazást kapott. Az államadósság-kezelésben pedig az Államadósság Kezelő Központ szerepe kizárólagos. Fontos, hogy a jegybank felhatalmazással bír a költségvetés kiemelt intézményeinek számlavezetésében és az államháztartás pénzforgalmi rendjének bonyolításában.

10.1. A kincstári rendszer lényege

A Magyar Államkincstár (MÁK) jogi személyiséggel rendelkező országos központi költségvetési szerv, amely az államháztartásért felelős miniszter szakmai törvényességi és költségvetési irányítása alatt áll. Vezetője az elnök, akinek munkáját *öt elnökhelyettes*, a hálózati irányításért, informatikáért, pénzforgalmi ügyekért, államháztartási ügyekért, valamint mezőgazdasági és vidékfejlesztési ügyekért felelős helyettes segíti. Területi szervei 2007 és 2010 között regionális hálózatban, 2011. január 1-jétől megyei struktúrában látják el a feladataikat. Az Államkincstár nettó finanszírozást végez, amelynek eredményeként jelentős államháztartási megtakarítás keletkezik, és hatékonyabbá válik a készpénzgazdálkodás, valamint az államháztartási bevételek célszerű elosztására törekedve centralizált és teljesítést követő tevékenységet végez, jogszabályi előírásoknak nem megfelelő kiadási tételeket nem teljesíthet. A kincstári elszámolások körébe az államháztartás központi alrendszerébe tartozó jogi személyek és előirányzatok pénzforgalma tartozik. E szervezetek és előirányzatok összessége alkotja a kincstári kört. A kincstári kör fizetési számlái – néhány kivételtől eltekintve – kizárólag a kincstárnál vezethetők. A kincstári körbe tartozók pénzeszközei a Magyar Nemzeti Banknál vezetett kamatozó Kincstári Egységes Számlán (KESZ) központosulnak, amely felett a MÁK kizárólagos joggal rendelkezik.

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

A *nettó finanszírozási rendszer lényege*, hogy az így finanszírozott intézmények részére járó támogatásokból (mint bevételekből) levonják az általuk az állam felé teljesítendő kötelezettségeket (mint kiadásokat). A nettó finanszírozási rendszer megszüntette annak lehetőségét, hogy a finanszírozott intézmények az adóhatósággal, a társadalombiztosítási

alapokkal szemben tartozásokat halmozzanak fel, s ez jelentős megtakarítást és pénzügyi átláthatóságot eredményezett az államháztartásban.

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

A Kincstár feladatkörei:

- a Kincstár felel az állami költségvetés végrehajtása során a pénzforgalom lebonyolításáért és az elszámolásokért, a költségvetési pozíciók előrejelzéséért, a likviditásmenedzselésért, illetve az államháztartással összefüggő adatszolgáltatásért;
- nyilvántartja az állam által vállalt garanciákat és viszontgaranciákat;
- fővárosi és megyei kormányhivatalonként egy családtámogatási számlát vezet a természetben nyújtott családi pótlék összegének kezelésére;
- ellátja több mint 800 ezer közszférában foglalkoztatott illetményének számfejtését, az ehhez kapcsolódó adó és járulék elszámolását és bevallását;
- vezeti a költségvetési szervek törzskönyvi nyilvántartását – a cégnyilvántartáshoz hasonlóan – az alapító okiratok alapján;
- nettó módon biztosítja a központi költségvetésből juttatott támogatásokat a helyi önkormányzatok és az egészségügyi intézmények részére, ezzel egyidejűleg ellenőrzi azok felhasználását;
- fogadja és összesíti a költségvetési beszámolókat, így ágazati információs rendszert teremt, folyósítja és ellenőrzi az EU-s és hazai támogatásokat, visszaköveteli a jogosulatlanul kiutalt támogatásokat;
- számlát vezet a kincstári kör és a pénzforgalmi számlatulajdonosok részére, ellátja a kiadások teljesítéséhez, a bevételek beszedéséhez kapcsolódó pénzügyi feladatokat, valamint a kiadásokhoz kötődően likviditási és előirányzati fedezetvizsgálatot végez;
- állampénztári irodáiban értékpapír-forgalmazást és ahhoz kapcsolódó számlavezetést bonyolít;
- a közpénzek elköltésének résztvevője és egyben felügyelője, feladata a közpénzek útjának nyomon követése, a jogosulatlan kifizetések megakadályozása;
- az önkormányzati intézményi kör számára magas szintű, országos informatikai alkalmazásszolgáltatásokat biztosít, egységesítve a számviteli, gazdálkodási, vagyonkezelési és -nyilvántartási, iparkereskedelmi és további szakrendszeri tevékenységek, kötelező adatszolgáltatási teendők elektronikus elvégzését (ASP-rendszer);
- ellátja a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) közreműködő szervezeti feladatait, ellenőrzi a 2006–2013 közötti regionális operatív programok (ROP) fenntartását;

- 2017. január 1-jétől ellátja a mezőgazdasági és vidékfejlesztési európai uniós kifizető ügynökségi tevékenységet;
- kirendeltségi hálózatának kiszélesítésével, új konstrukciók kidolgozásával jelentős részt vállal a hazai értékpapír-forgalmazásban;
- PR-formációkkal szorgalmazza a hazai megtakarításokat, így segítve az államháztartás egyenlegének javítását, az adósságmutatók kedvező változását;
- korszerű megtakarítási konstrukciókkal, pályázatokkal ösztönzi a fiatal generációk szemléletváltását, takarékos pénzkezelését és befektetéseit.

10.2. A közpénzgazdálkodás és államadósság-kezelés főbb követelményei

Az Alaptörvény 36. cikkének (5) bekezdése alapján a költségvetési bevételek és kiadások a központi költségvetésről szóló törvényben – mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja – csak olyan mértékben állapíthatók meg, hogy azok az államadósság és a teljes hazai össztermék egymáshoz viszonyított arányának csökkenését eredményezzék. A stabilitási törvény 2. §-a alapján az államháztartás központi alrendszerének, az államháztartás önkormányzati alrendszerének és a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek egymással szembeni kötelezettségeinek kiszűrésével számított valamennyi adósság az államadósság részét képezi. A nem túlköltekező költségvetési pozíció az észszerű, takarékos gazdálkodást folytató állam és a kiszámítható államháztartási bevételi politika eredménye. A közpénzekkel körültekintően, átláthatóan, szabályosan és teljesítményorientáltan kell gazdálkodni. A jó gazdasági növekedési adatok folyamatos elérése a 3 százalék alatti költségvetési hiány tartásának és a GDP-arányos államadósság mérséklésének legcélravezetőbb módja, mivel nem jár kiadási „áldozatokkal”, az állami kiadások csökkentésével.

Az államháztartási hiány finanszírozásának alapelve a mai európai szabályozás szerint azt jelenti, hogy a kormányok a központi bankok monetáris függetlenségének megőrzésére töreksenek, és az árstabilitás fenntartásának intézményi biztosítója, azaz a monetáris függetlenség egyik tényezője, hogy nem vehetnek fel hitelt a központi bankoktól, tilos a költségvetés közvetlen jegybanki finanszírozása. Az MNB tv. (a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény) összhangban van ezzel a szabályozással. A fejlett tőkepiaccal és tőkeerős bankrendszerrel jellemezhető gazdaságokban a jegybanki függetlenség szoros értelmezése kevesebb gondot okoz a reálgazdaság fejlődése és a növekedési célú kormányzati politika felől nézve, a feltörekvő piacokon azonban gyakran ellentmondásba kerül a jegybanki politika antiinflációs törekvése és a gazdaságfejlődés tágabb célrendszere. A hiányt azonban szokásosan piaci módon és feltételekkel a belföldi piacokról, államkötvények és kincstárjegyek kibocsátásával finanszírozzák. A deficit mindemellett finanszírozható a külföldi pénzpiacokról is, hitelfelvétel és kötvények kibocsátása útján. Ez előnyös lehet, ha a devizaadósság kamata kisebb vagy a tartozás lejáratja hosszabb, mint a hazai pénzpiacokról történő forrásszerzés esetében, de hátrányos, ha a visszafizetésig a nemzeti valuta jelentősen veszít az értékéből. Ilyenkor a lejáró devizaadósság törlesztése vagy megújítása tetemes költséggel járhat. Ezért cél az adósság hazai forrásokból történő finanszírozása. A magyar gazdaságpolitika 2010 és 2017 között a GDP-arányos

államadósságot 10 százalékkal csökkentette, míg a finanszírozáson belül a külső kitettség aránya több mint 50 százalékkal mérséklődött.

Az államadósság-kezelés jogi alapját több jogforrás alkotja, amelyek közül kiemelkedő a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (stabilitási tv.), az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.), valamint az adott évre vonatkozó költségvetési törvények. Az adósságszolgálattal kapcsolatos bevételeket és kiadásokat a mindenkor érvényes költségvetési törvények tartalmazzák. E törvényi rendelkezések egyfelől meghatározzák az államadósság fogalmát, illetve keletkezésének és finanszírozásának szabályait, másfelől az e tevékenység végzésére jogosult és egyben köteles közigazgatási és szervezeti szereplőket szabályozzák. A felhalmozódott államadósságot a kincstári rendszer másik szervezeti pillére, az Államadósság Kezelő Központ (ÁKK) Zrt. kezeli. Az ÁKK Zrt. jogállásáról, feladatairól részletesen a stabilitási törvény rendelkezik. Az ÁKK Zrt. kizárólagos állami tulajdonban lévő egyszemélyes részvénytársaságként működik, felette az alapítói jogokat az államháztartásért felelős miniszter gyakorolja.

Az *adósságkezelési stratégia* feladata, hogy kidolgozza az államadósság összetételének, lejárat szerkezetének optimális arányait, amelyek mellett minimalizálhatók a költségek, javítható a finanszírozás biztonsága az állampapírok lejárat hosszának növelése vagy időbeni szétterítése útján. Magyarországon történelmi okokból az 1990-es évek elejéig a külföldi hiteleket a Nemzeti Bank vette fel a saját nevében és kölcsönözte tovább kedvező kamatozású forinthitelek formájában a központi költségvetésnek. A nyugati pénzügyi körök a tervgazdálkodást folytató államok kormányaival kevésbé voltak hajlandók hitelügyleteket kötni, mint a központi bankokkal, noha azok is szoros politikai kontroll alatt álltak, mint minden fontos közintézmény. Így a külföldi államadósság az MNB mérlegében szerepelt, ebből a tényből azonban egy sor elszámolási probléma származott.

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

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

Az államadósság-kezelés legfontosabb stratégiai törekvése az államadósság és a költségvetési hiány hosszú távon alacsony költségek és elfogadható kockázatok melletti finanszírozása. Az optimális költség-kockázat összetétel elérése érdekében az Államadósság Kezelő Zrt. az államadósság összetételére vonatkozóan benchmarkokat (teljesítménymutatókat) határoz meg. Ezek az államadósság forint-deviza szerkezetét, a devizaadósság

deviza-összetételét (100 százalék euró), a forint- és a devizaadósság fix-változó kamatozás szerinti arányát, és a forintadósság durációját (általában 2–3 év közötti hátralévő futamidő) határozzák meg. Az alacsony költségszinten történő finanszírozás érdekében az ÁKK Zrt. egyszerű, nyilvános kibocsátási politika, valamint átlátható és likvid másodpiac kialakítására törekszik, mely utóbbi a finanszírozási kockázat csökkentésének hatékony módszere.

10.3. A Magyar Államkincstár pénzforgalmi szolgáltatásai

A MÁK önálló jogi személyiséggel rendelkező, országos hatáskörű, központi költségvetési szerv. Az államháztartási alrendszerek költségvetésének végrehajtásával kapcsolatos – annak pénzügyi lebonyolításával és finanszírozásával összefüggő, központi kezelést igénylő – feladatokat a Kincstár és az ÁKK Zrt. látja el. A Kincstár jogosult¹ pénzforgalmi szolgáltatások nyújtására, ideértve a fizetési számla vezetését és a készpénz nélküli fizetési forgalom lebonyolítását. A Kincstár pénzforgalmi feladatainak ellátása keretében fizetési számlát vezet a mindenkori államháztartási törvényben meghatározott ügyfélkör részére. A Kincstári kör fizetési számlái kizárólag a Kincstárnál vezethetők. A Kincstárban fizetési számlát kötelesek vezetni egyéb pénzforgalmi számlatulajdonosok is.²

A Kincstár – a kincstári kör részére történő számlavezetés során – végrehajtja a kiadások teljesítésére, a bevételek beszedésére irányuló pénzügyi lebonyolítási feladatokat, a kiadásokhoz kötődően likviditási és előirányzati fedezetvizsgálatot, valamint ellenőrzést végez. A Kincstár a számlaforgalomhoz kapcsolódóan készpénzforgalmi szolgáltatást nyújt, ezzel biztosítva a készpénzellátást a kincstári kör, a pénzforgalmi számlatulajdonosok és a Kincstárnál értékpapír-nyilvántartási számlával rendelkező ügyfelek részére. Mindezek mellett a Kincstár jogosult – díjazás ellenében – a kárptólási jegyek őrzésével és kezelésével kapcsolatos feladatok ellátására is.³

A Kincstár ellátja továbbá a kincstári kártyával kapcsolatos feladatokat, illetve befektetési és kiegészítő befektetési szolgáltatást nyújt az állam által kibocsátott, hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok körében. Jogszabályban meghatározott előírás szerint kezeli a hatósági letéteket, ezenfelül közreműködik a központi költségvetésből finanszírozott pályázatok támogatásának, valamint az Európai Unió által biztosított forrásoknak a pénzügyi lebonyolításában és ellenőrzésében. Mindezek mellett a Kincstár elvégzi az állam nemzetközi pénzügyi és fejlesztési intézményekkel való együttműködésével, tagságával összefüggő kötelezvények kezelésével és a fizetési kötelezettség teljesítésével kapcsolatos lebonyolítási feladatokat.

A kincstári kör és a kincstári körön kívüli számlatulajdonosok devizaeszközeinek kezelésére a Kincstár devizaszámlát vezet. A kincstári körbe nem tartozó kincstári ügyfelek részére vezetett pénzforgalmi számlák, a fedezetbiztosítási számlák, illetve a kincstári

¹ Áht. 76. §

² Áht. 79. §

³ A befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól szóló 2007. évi CXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Bszt.) 5. §, valamint a 2012. január 1-jével hatályba lépett, államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: új Áht.) szabályozása alapján.

körbe tartozók számlavezetése után a Kincstár jogosult díjat felszámolni.⁴ A Kincstár jogosult⁵ az állam által kibocsátott hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok tekintetében befektetési szolgáltatási⁶ és kiegészítő befektetési szolgáltatási tevékenység⁷ végzésére. Megbízások felvételét és továbbítását, azok végrehajtását végezheti, valamint saját számlás kereskedést folytathat, továbbá ügyfélszámlát és értékpapírszámlát vezethet értékpapírok nyilvántartására.⁸

A Kincstár látja el a hatósági letétek őrzését, kezelését: a hatósági letétek egy részét eredetben (amikor a letétbe helyező ezt külön kiköti) őrzi, más részét számlán (forint- vagy devizaszámlán) tartja nyilván. A hatósági letét lehet bűnügyi letét, vámhatóságtól átvett, visszatartott készpénz, gyámletét, hagyatéki letét, zárolt valuta, illetve zárolt aranyletét. A hatósági letétek kiadása hatósági határozat alapján, illetve a letevők írásbeli megkeresésére, a letétek kiadásának jogi véleményezése és jóváhagyása alapján teljesíthető. Ellátja a költségvetési felügyeleti rendszer – költségvetési főfelügyelő, felügyelő – működtetésével kapcsolatos feladatokat. Nyomon követi a megváltozott munkaképességűek munkáltatói foglalkoztatásához nyújtott költségvetési támogatások ellenőrzési rendszereit.

10.4. Államadósság Kezelő Központ

Az államháztartásért felelős miniszter az Államadósság Kezelő Központ útján a központi államháztartási alrendszer finanszírozási igényének teljesítése és meghatározott adósságot keletkeztető ügylet⁹ kezelése érdekében gondoskodik az állam nevében végzett pénzügyi műveletekről. Ennek keretében az ÁKK Zrt.:

- szervezi a központi államháztartási alrendszer adósságának terhére elszámolandó állampapír-kibocsátást, hitelfelvételt és adósságátvállalást, továbbá gondoskodik az azokhoz kapcsolódó kifizetések teljesítéséről;
- elkészíti a központi költségvetés éves és középtávú finanszírozási tervét, kidolgozza az adósságfinanszírozási stratégiáját;
- gondoskodik az állam átmenetileg szabad pénzeszközeinek kezeléséről;
- szervezi a másodlagos állampapírpiacot;
- elemzi az adósságszolgálat és az állampapírpiac folyamatait.

Az államháztartás akkor deficites (hiányos), ha a költségvetési bevételek mértékét meghaladják a költségvetési kiadások. Az egyensúly fenntartása érdekében a mozgás többirányú. A feladatok felülvizsgálatával (közfeladat-felülvizsgálat) meg kell kísérelni a kiadási szint csökkentését. Európai és magyar válságkezelési tapasztalatok igazolják, hogy ennek esé-

⁴ Díjfizetés alól mentesek: a nemzetgazdasági számlák, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai részére vezetett számlák, a pénzforgalmi lebonyolítási számlák, bizonyos központi költségvetési szervek irányító szerve részére vezetett számlák, a családtámogatási folyószámlák és a fedezetkezelői számlák.

⁵ Az új Áht. 76. §-a alapján.

⁶ A Bszt. 5. § (1) bekezdés a)–c) és g) pontjai szerint.

⁷ A Bszt. 5. § (2) bekezdés a) és b) pontja szerint.

⁸ A régi Áht 113/A §-a, valamint a Bszt. alapján.

⁹ Például hitel/kölcsön felvétele, átvállalása, hitelviszonyt megtestesítő értékpapír forgalomba hozatala, visszavásárlási kötelezettség kikötésével megkötött adásvételi szerződés eladóként való megkötése, fedezeti betétkibocsátás.

lye, vagyis a restrikcio mint válságkezelési eszköz önmagában elégtelen. Megoldás lehet a folyó tervezett bevételek áttekintése, újabb bevételi lehetőségek feltárása. A lehetőségek közé tartozhat a tervezett kiadások zárolása, csökkentése vagy törlése.

Ha belső tartalékok felkutatásával, a bevételek növelésével, illetve a közkiadások szűkítésével a közfeladatok nullaszaldós szinten nem finanszírozhatók, vagyis pénzügyi deficit áll elő, akkor a költségvetés finanszírozásához idegen forrás (külföldi és hazai befektetők) igénybevételére van szükség. Ez a forrás lehet hazai hitel, pénzpiaci műveletekből, értékpapír-eladásból, illetve kötvény kibocsátásából származó forrás. Lehet ugyanez külföldi forrás, más államtól vagy pénzügyintézménytől felvett hitel, értékpapír, kötvény stb., amely nem forintban, hanem devizában keletkezik. Devizaalapú állampapír (denomináció) tulajdonosa lehet külföldi, de akár hazai lakossági, vállalati ügyfél is. A devizakitettségre az árfolyam ingadozása miatt kockázati tényezőket rejt magában. Magyarország államadósság-finanszírozása IMF-hitel nélküli, így gazdaságpolitikánkra nem vonatkoznak az IMF gazdaságpolitikát befolyásoló elvárásai, követelményei. A magyar állam fegyelmezett, közteherviselésre és aktív állami befolyásolásra épülő gazdaságpolitikával, továbbá a piacokról beszerzett forrásokkal képes biztosítani a működését.

Elsődleges cél tehát az államháztartási hiány csökkentése annak érdekében, hogy a pénzpiacról szükségszerűen felveendő forrás minél kisebb legyen, és ezáltal csak kis mértékben nőjön az adósság. Másodlagos cél a hazai finanszírozás részarányának növelése a külföldi függőségünk csökkentése érdekében. Harmadlagos cél és feladat a mindenkori költségvetési törvényekben megjelenő adósságszolgálat kiadási előirányzatainak csökkentése a kamatkifizetések és járulékos költségek csökkentése révén. Ennek egyik fontos feltétele az infláció alacsony szinten tartása.

A magyar állampapírpiacra kedvező jelenség a hazai megtakarításoknak az Államadósság Kezelő Központ által forgalmazott állampapírpiaci befektetésekbe történő investálása. A lakosság aktivizálódásának alapja egyrészt az ország stabilabb, kiszámíthatóbb gazdaságpolitikája, másrészt a lakossági jövedelmek megképződésének és háztartáson belül tartásának lehetősége, amelyek háttérben a folyamatosan emelkedő bérek, béren kívüli juttatások és szociális kedvezmények, továbbá az alacsony/moderált infláció áll. Az Államadósság Kezelő Központ a kibocsátott állampapírok széles választékával és területileg decentralizált értékesítési lehetőségek megteremtésével ösztönzi a belföldi állampapírok vásárlását.

10.5. A kincstári gazdálkodás főbb nyilvántartási kategóriái

Az Áht. a gazdálkodókra, kincstári körbe tartozókra vonatkozóan rendelkezik az *elemi költségvetés* készítéséről. Az elemi költségvetés a költségvetési rend szerint gazdálkodók kiemelt jelentőségű számviteli rendszere, amelyet további számviteli-pénzügyi dokumentumok egészítenek ki.¹⁰

Likviditási terv: A központi költségvetési szerv a bevételei beérkezésének és a kiadásai teljesítésének ütemezéséről likviditási tervet köteles készíteni, és ezt a dokumentumot elektronikusan megküldi a Kincstárnak és a fejezetet irányító szervnek.

¹⁰ Lásd az V., VI., VII. fejezettel összefüggésben is.

Kincstári előirányzat-nyilvántartás: A központi költségvetési szervek kincstári előirányzat-nyilvántartásának alapját képezi a költségvetési törvény, az elemi költségvetés adatai, az országgyűlési és kormányhatározatok, a költségvetési törvényben felhatalmazott miniszterek rendelkezései, az irányító szervei és az intézményi hatáskörű előirányzat-módosítások.

Intézményfinanszírozás: A Kincstár a havi előirányzat-felhasználási (támogatási) keretet automatikusan állapítja meg és vezeti át a fejezeti elosztási számlákon keresztül a költségvetési szerv előirányzat-felhasználási keretszámlájára, az irányító szerv előzetes jóváhagyásával. A működési előirányzatok (a személyi juttatások, a munkaadókat terhelő járulékok és a szociális hozzájárulási adó, a dologi kiadások, az ellátottak pénzbeli juttatása és az egyéb működési célú kiadások) finanszírozása időarányosan, egyenlő havi részletekben, míg a felhalmozási előirányzatok (a beruházások, a felújítások és az egyéb felhalmozási kiadások) finanszírozása teljesítésarányosan történik.

Közteher-befizetési kötelezettség teljesítése: Az államháztartás alrendszerébe tartozó költségvetési szervek a személyi juttatásokat és az egyéb kifizetéseket terhelő, illetve az azokkal összefüggésben felmerülő és az állami adóhatóság felé teljesítendő kötelezettségüket minden hónapban teljesítik.¹¹ A közteher-befizetési kötelezettség a nettó finanszírozás keretében az intézmény előirányzat-felhasználási keretszámlájának Kincstár általi megterhelésével teljesül.¹²

Kincstári költségvetési jelentés/időközi költségvetési jelentés: Az Ávr. 156. §-a rendelkezik a kincstári költségvetési jelentés készítéséről, amelyet a Kincstár a tárgyhónapot követő hónap 10. napjáig – a nemzetbiztonsági szolgálatok kivételével – tesz közzé a honlapján.

10.6. A jegybank szerepe a költségvetési törvény és az államháztartás pénzgazdálkodásának alakításában

Az államháztartás működésének célja elsődlegesen az államháztartás egyensúlyának és a közpénzekkel való áttekinthető, hatékony, ellenőrizhető gazdálkodás garanciáinak megteremtése, valamint az átlátható működés feltételeinek biztosítása a közfeladatok maradéktalan ellátása érdekében. Ehhez a jegybank – függetlenségét megőrizve – annyiban járul hozzá, hogy rendszeres időközönként (évente, félévenként) elvégzi az államháztartás elemzését, amelyről jelentést készít. Ebben részletesen bemutatja az államháztartási folyamatokat, előre jelzi az államháztartás várható egyenlegét, az egyenlegre ható esetleges kockázatokat, valamint alrendszerekre is lebontva a hatásokat. A kiadvány megalkotása mellett a jegybank jogosult kifejteni a költségvetési javaslattal kapcsolatos véleményét a kormánynak, illetve az Országgyűlés illetékes bizottságának.

A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény értelmében a jegybank elnöke a Költségvetési Tanács (KT) tagja, és ebben a minőségében részt vesz az Országgyűlésnek benyújtott költségvetési törvényjavaslatra vonatkozó költségvetési tanácsi vélemény kialakításában. Az MNB-ben rendelkezésre álló szakmai tudás és felhalmozott információ ezeken túlmenően is támogatja a KT munkáját.

¹¹ Áht. 44. § (1) bekezdés

¹² Áht. 81. § (4) bekezdés; Ávr. 62/D § (6) bekezdés

10.6.1. A Magyar Nemzeti Bank kapcsolata az államháztartással

Magyarország Alaptörvényének 41. cikke alapján a Magyar Nemzeti Bank Magyarország központi bankja, amely sarkalatos törvényben meghatározott módon felelős a monetáris politikáért, illetve ellátja a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét. Az Alaptörvény 41. cikkének felhatalmazására megszületett a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény, amelynek alapján a jegybank az alapvető rendeltetése mellett számos további feladatot is ellát a pénzügyi rendszerben – ezek közé tartozik az államháztartással kapcsolatos tevékenysége. Az államháztartási kapcsolatok egyik fontos eleme, hogy a jegybank vezeti a kincstári egységes számlát, valamint az Államadósság Kezelő Központ, illetve a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. pénzforgalmi számláját. Ezek a számlák jelentik az MNB és az államháztartás kizárólagos kapcsolódási pontjait, mivel az államháztartás alrendszerével a jegybank közvetlenül semmiféle finanszírozási kapcsolatot nem tarthat fenn. A jegybank így a jelenleg hatályos szabályozás alapján már nem vehet részt a költségvetés finanszírozásában.

A monetáris finanszírozás tilalma és az új dimenziók

Monetáris finanszírozásról akkor beszélünk, ha egy ország központi bankja részt vesz az állam vagy az állami intézmények finanszírozásában. A rendszerváltás után azonban sok európai országot megelőzve megszüntették a költségvetés automatikus jegybanki finanszírozását. Fontos szabályt fogalmaz meg a jegybanki törvény 146. §-a, amely szerint: „Az MNB nem nyújthat folyószámlahitelt vagy bármely más hitelt az Európai Unió működéséről szóló szerződés 123. cikkében meghatározott közszektor számára, továbbá ezektől közvetlenül nem vásárolhat meg adósságinstrumentumot, figyelembe véve a szerződés 104. cikkében és a 104 b. cikke (1) bekezdésében említett tilalmak alkalmazásához szükséges fogalmak meghatározásáról szóló 1993. december 13-i 3603/93/EK rendeletben foglaltakat.”

A jegybank a külföldi pénznyomban fennálló követeléseinek és kötelezettségeinek a tárgyév utolsó napján érvényes hivatalos árfolyamon történő értékeléséből származó árfolyamnyereséget, illetve árfolyamvesztést a forintárfolyam kiegyenlítési tartalékába köteles helyezni. A jegybank a devizában fennálló, értékpapíron alapuló követelések piaci értékelése alapján megállapított különbözetet – a nyitóállomány visszavezetése után – a deviza-értékpapírok kiegyenlítési tartalékába köteles elhelyezni. A forintárfolyam-kiegyenlítési tartalék és a deviza-értékpapírok kiegyenlítési tartaléka a jegybank saját tőkéjének része.

A monetáris finanszírozás tilalma alkalmazkodási kötelezettséget előíró európai uniós szabály, amely hatásköröket jelöl ki, ugyanakkor a tilalom betartása sem jár a következménnyel, hogy megszűnne a jegybanki feladatok hatékony teljesítésének mozgástere. Az uniós jog egyrészt szigorúan betartandó tilalmi szabályokat állít fel, másrészt kivételeket is megfogalmaz, amelyek hozzájárulnak ahhoz, hogy a jegybankok hatékonyan megfelelhessenek a Központi Bankok Európai Rendszere (KBER) célkitűzéseinek és alapvető feladatainak. A monetáris finanszírozás tilalmára vonatkozó rendelkezések a jegybankra is vonatkoznak; betartásukat az Európai Központi Bank (EKB) ellenőrzi, a szabályok betartásáról a nemzeti központi bankoknak, így a jegybanknak is minden évben számot kell adnia. A tilalom főbb elemei:

- jegybanki hitelezési gyakorlat,
- adósságinstrumentumok vásárlása, valamint
- fiskális megbízotti feladatok ellátása.

A 2007–2008-as válság óta olyan új jegybanki eszközök (növekedési hitelprogramok, alacsony inflációs kamatpálya, államadósság-kezelésbe történő direkt-indirekt bekapcsolódás) jelentek meg a világ jegybankjainál, majd 2013 után a Magyar Nemzeti Banknál is, amelyek a válság negatív következményeit közvetlenül oldják, az államháztartás helyzetére közvetlen javító hatást gyakorolnak.¹³

10.6.2. Nyílt piaci műveletek és az „állam ügynöke” szerep

A monetáris finanszírozás tilalma nem jelenti a nyílt piaci műveletek tilalmát, hiszen a másodlagos forgalomban, azaz piaci feltételek mellett a jegybanknak joga van állampapírokat vásárolni. A jegybank azért végzi a pénzpiaci műveleteit, hogy a jegybanki kamatlépések hatékony transzmisszióját megvalósítsa, segítse a hitelintézetek likviditásmenedzselését és hozzájáruljon a bankrendszer stabilitásához. A pénzügyi közvetítés hatékonyságára, a pénzpiaci verseny előmozdítására való törekvés hozzájárul a jegybanki célok teljesüléséhez – az árstabilitás eléréséhez és fenntartásához.

A Magyar Nemzeti Bank az állam finanszírozási igényeinek kielégítése érdekében különféle tranzakciók technikai lebonyolításában is részt vehet, azaz bizonyos tekintetben az állam ügynökének szerepét is eljátszhatja. Így az állam felhatalmazásával, megbízottként járhat el az értékpapírpiacra. Ez azt jelenti, hogy az állam nevében értékpapírt bocsáthat ki, továbbá az állam által kibocsátott értékpapírok piacán és az értéktőzsdén – az egyensúly megteremtése céljából – az állam megbízása alapján értékpapírokat adhat el, illetve vásárolhat. Mindez természetesen csak a hitelviszonyt megtestesítő értékpapírokra érvényes, és nem vonatkozik az állam tulajdonában lévő részvényekre. Az állam esetenként megbízhatja az MNB-t, hogy részben vagy egészben bonyolítsa le a devizahitel felvételével, illetve a külföldön történő értékpapír kibocsátásával kapcsolatos teendőket. Az MNB az állam megbízottjaként – piaci feltételek mellett – határidős és fedezeti ügyleteket is köthet.

10.6.3. A Magyar Nemzeti Bank pénzforgalmat érintő feladatai

A jegybank a számlavezetési szolgáltatást a jegybank tv., a pénzforgalmi szolgáltatások nyújtásáról szóló 2009. évi LXXXV. törvény (a továbbiakban: Pftv.), valamint a pénzforgalom lebonyolításáról szóló 18/2009. (VIII. 6.) MNB-rendelet keretei között, mint pénzforgalmi szolgáltató nyújtja.

A jegybank általi számlavezetésre jogosultak köre két részre osztható aszerint, hogy a jegybank az adott számlát és kapcsolódó szolgáltatást jogszabályi kötelezettség vagy a jegybank tv. 159. §-a szerinti jogosultság alapján nyújtja-e:

¹³ Lásd a II. fejezetben.

- Jogszabályi kötelezettséget a jegybank tv. 145. § (1) bekezdés a)–b) pontja jelent, amely alapján a jegybank vezeti a kincstári egységes számlát és az Államadósság Kezelő Központ Zrt. számláját.
- Minden egyéb, a jegybanknál bankszámlával rendelkező számlatulajdonos számára a jegybank tv. 159. §-ának rendelkezése ad jogalapot, illetve jogosultsági felhatalmazást a jegybanknak.

Ahogy már említettük, a jegybank számlavezetési szolgáltatásának kereteit a jogszabályok, elsősorban tehát a jegybank tv. adta keretek között a számlavezetési politikája határozza meg. Ennek értelmében a jegybank a jegybank tv.-ben megjelölt releváns alapfeladataiból (úgy mint a monetáris politika végrehajtása, a pénzügyi stabilitás feletti őrködés és a fizetési/elszámolási rendszerek zökkenőmentes működésének biztosítása) vezeti le a számlavezetési tevékenységét, a társadalmi hatékonyság és az adófizetői erőforrásokkal való takarékos gazdálkodás jegyében. A jegybank a számlavezetés során a Pftv. 2. § 22. pontja alapján pénzforgalmi szolgáltatóként pénzforgalmi szolgáltatási tevékenységet végez. E pénzforgalmi szolgáltatások körébe a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény 6. § 87. pontja szerint az alábbi tevékenységek tartoznak:

- a fizetési számlára történő készpénzbefizetést lehetővé tevő szolgáltatás, valamint a fizetési számla vezetéséhez szükséges összes tevékenység;
- a fizetési számláról történő készpénzkifizetést lehetővé tevő szolgáltatás, valamint a fizetési számla vezetéséhez szükséges összes tevékenység;
- a fizetési műveletek fizetési számlák közötti teljesítése;
- a c) pontban meghatározott szolgáltatás, ha a fizetési művelet teljesítése a pénzforgalmi szolgáltatást igénybe vevő ügyfél rendelkezésére álló hitelkeretből történik;
- a készpénz-helyettesítő fizetési eszköz – ide nem értve a csekket és az elektronikus pénzt – kibocsátása, valamint elfogadása;
- a készpénzátutalás;
- az olyan fizetési művelet teljesítése, ahol a fizető fél távközlési eszköz, digitális eszköz vagy más információtechnológiai eszköz segítségével adja meg a fizetési megbízást, és ahol a fizetési művelet a távközlési eszköz, digitális eszköz vagy más információtechnológiai eszköz üzemeltetőjénél történik, aki kizárólag közvetítőként jár el az ügyfele és az ügyfele részére árut szállító vagy szolgáltatást nyújtó harmadik személy között.

Kincstári egységes számla és devizaszámla

A Magyar Államkincstár által a jegybankkal kötött külön, erre irányuló megállapodás alapján a jegybanknál vezetett kincstári egységes számla vezetésére az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 77. § (1) bekezdése alapján is jogosult a Kincstár. A kincstári egységes számla a kincstár által vezetett számlákra vonatkozóan az Áht. 79. § (1)–(2) és (4) bekezdésében foglaltak szerinti fizetési számlavezetési tevékenységgel összefüggő pénzforgalom lebonyolítását szolgálja (a kincstárban fizetési számlanyitásra kötelezettek kapcsán, valamint a helyi önkormányzat erre irányuló megbízása esetén). A jegybank

a számla mindenkori egyenlege után a piaci kamatnak, de legfeljebb a jegybanki alapkamatnak megfelelő mértékű kamatot fizet a központi költségvetés javára.

A Kincstár a fentiekben hivatkozott jogszabályi rendelkezéseken túl a jegybanknál devizaszámlát nyithat, és azon az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvényben meghatározott tevékenységével kapcsolatban megszerzett devizát tarthatja és használhatja fel. A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 12. § (4)–(5) bekezdése is rendelkezik arról, hogy az ÁKK Zrt. működési körében a jegybanknál pénzforgalmi számlát vezethet.

10.7. Az önkormányzati rendszer finanszírozási és pénzforgalmi rendje, a támogatások ellenőrzése – kincstári szemszögből

Az államháztartás önkormányzati alrendszerébe tartoznak a helyi és nemzetiségi önkormányzatok, a többcélú és egyéb, jogi személyiségű társulások, valamint a térségi fejlesztési tanácsok. A Kincstár látja el a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat központi költségvetésből történő finanszírozásával kapcsolatos lebonyolítási feladatokat, és a helyi önkormányzatok esetében ezzel összefüggésben a támogatások igényléseinek, elszámolásainak felülvizsgálatát, az előirányzat-nyilvántartási tevékenységet, valamint az önkormányzatok nettó finanszírozását, illetve a nem nettó módon utalandó támogatások folyósítását.

A helyi önkormányzatok és intézményeik finanszírozása a költségvetési törvény IX. fejezetében biztosított forrásból, az önkormányzatokon keresztül történik. A Kincstár által utalt állami támogatásokat az önkormányzatok igénylik és számolják el; az önkormányzati intézmények nincsenek közvetlen finanszírozási kapcsolatban a Kincstárral, az intézmények finanszírozását az önkormányzati hivatalok látják el. Az önkormányzatoknál megengedett a szabad bankválasztás.

Az önkormányzatok számlavezetése: Az önkormányzatok számlavezetésének szabályait – az egyéb gazdálkodási előírásokhoz hasonlóan – az Áht. szabályozza. A települési önkormányzatok, a nemzetiségi önkormányzatok és a társulások fizetési számláikat választásuk alapján egy belföldi hitelintézetnél vagy a Kincstárnál vezethetik. A költségvetési szerveik kötelesek az irányító szervük által választott számlavezetőnél vezetni számláikat. Az önkormányzatok túlnyomó része hazai pénzügyintézeteknél vezeti számláit, jellemzően az OTP-nél és takarékszövetkezeteknél, de a nagyobb külföldi bankoknak is jelentős részesedésük van ezen a piacon.

Az önkormányzatok eladósodásának kontrollja: A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény alapján 2012. január 1-jétől az önkormányzatok (ideértve a helyi és nemzetiségi önkormányzatokat, a többcélú és egyéb, jogi személyiségű társulásokat, valamint a térségi fejlesztési tanácsokat) adósságot keletkeztető kötelezettséget – a stabilitási törvényben meghatározott ügyletek kivételével – csak a kormány hozzájárulásával vállalhatnak. A kormány ezzel igyekszik elejét venni az önkormányzati alrendszer újabb jelentős mértékű eladósodásának. E folyamat keretében az önkormányzatoknak minden év elején adatszolgáltatást kell teljesíteniük az adott évben tervezett, adósságot keletkeztető ügyleteikről, az év során pedig kérelmet kell benyújtaniuk az általuk megkötni szándékozott, adósságot keletkeztető ügyleteikhez. Az önkormányzatok az előzetes adatszolgáltatásaikat és kérelmeiket a Kincstár informatikai rendszerén keresztül, elektronikusan nyújthatják be.

A Kincstár, illetve a kormányhivatalok végzik a kérelmek felülvizsgálatát és hiánypótlását; az engedélyeket a Belügyminisztérium és a Nemzetgazdasági Minisztérium előterjesztése alapján a kormány adja meg.

Felhasznált irodalom

- DANCSÓ József: A Magyar Államkincstár szerepe a közszféra pénzügyi menedzsmentjében. In LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*. Budapest: NKE Szolgáltató Kft. 2015. 567–590.
- LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv kiadó. 2013.
- LENTNER Csaba: *Közigazgatási szakvizsga. Pénzügyi és költségvetési igazgatás*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2015a. (A tananyagot 2016-ban és 2017-ben Dr. Bathó Ferenc helyettes államtitkár hatályosította.)
- LENTNER Csaba: *Közigazgatási szakvizsga. Általános államháztartási ismeretek*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2015b. (A tananyagot 2016-ban Dr. Bathó Ferenc helyettes államtitkár, 2017-ben Dr. Nagylaki Csilla kormányhivatal-vezető hatályosította.)

Vákát oldal

11. Az államháztartás ellenőrzési rendszere

Az államháztartásban és a közpénzügyi rendszerben zajló pénz- és vagyongazdálkodási folyamatokat hármas szintű ellenőrzési rendszer kontrollálja. Magyarországon a legfőbb ellenőrző intézmény funkcióit betöltő Állami Számvevőszék, a kormányzati ellenőrzés és a költségvetési rend szerint gazdálkodóknál működő belső ellenőrzési rendszer egymást kiegészítve fedi le a gazdálkodási folyamatokat. A közpénzügyi ellenőrzési rendszer megújulása 2011-ben az Alaptörvény ratifikálásával és az első sarkalatos jogszabályként elfogadott számvevőszéki törvény hatálybalépésével kezdődött meg, amelynek egyik stratégiai következményeként Magyarországon véget ért a következmények nélküli ellenőrzések időszaka.

11.1. A közpénzügyi-államháztartási ellenőrzés nemzetközi vonatkozásai

A magyar államháztartási ellenőrzés legfőbb szervezetének munkájára is vonatkozó – de nemzetközi térben is irányadó – számvevőszéki tevékenység lényegét és követelményeit a *limai nyilatkozat*¹ fogalmazza meg, amelyet 1977-ben fogadtak el az INTOSAI² IX. kongresszusán. A nyilatkozat átfogóan tartalmazza a számvevőszéki tevékenység fő céljait, feladatait és jellemző vonásait. Eszerint:

- a közpénzek hatékony felhasználása szükségessé teszi minden országban az állami számvevőszék létrehozását, s azok kiemelkedően fontos függetlenségét törvény garantálja;
- a számvevőszékek tevékenysége – az állam által ellátott funkciók szociális és gazdasági szférákra való kiterjesztésével párhuzamosan – a hagyományos közpénzügyi szféránál lényegesen szélesebb körre terjed ki;
- szükséges, hogy az ellenőrzések specifikus céljai között a közpénzek célszerű és hatékony felhasználása mellett a közpénzügyi irányítás fejlesztésének, a közigazgatási tevékenységek elvégzésének, valamint az információk állami szervekhez és civil szférához való eljuttatásának segítésére is megfelelő figyelem irányuljon a számvevőszékek tevékenységében.

Mindez nélkülözhetetlen az állam stabilitásának fenntartásához és fejlődéséhez. E jellemző vonásokkal összefüggésben a számvevőszékek egyik tradicionális feladata a közpénzügyi folyamatok *megfelelőségi-szabályossági ellenőrzése*, a másik pedig e folyamatok

¹ *The Lima Declaration.*

² Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete – *International Organisation of Supreme Audit Institutions.*

teljesítményszemléletű ellenőrzése, amely nemcsak a specifikus közpénzügyi műveletekre, hanem a kormányzat szervezeti és adminisztratív rendszereire is kiterjed.

A számvevőszékeknek a jó kormányzás elősegítésében játszott kiemelkedő szerepére közvetlenül utal az, hogy a limai nyilatkozatban a számvevőszéki tevékenység egyenlő fontosságú *céljai között szerepel a törvényesség, a szabályszerűség, a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség ellenőrzése a közpénzügyi folyamatokban*. A számvevőszékek függetlenségének a nyilatkozatban hangsúlyozott jelentőségét pedig kiemeli az a körülmény, hogy csak így tudnak hatékonyan, szakmai módon hozzájárulni a közpénzügyi politikák hosszú távú fenntarthatóságához.

Az INTOSAI 2010. évi *johannesburgi nyilatkozata*³ tovább bátorította a nemzeti számvevőszékeket arra, hogy a jó kormányzás segítése érdekében vállaljanak a korábbiánál nagyobb szerepet, és ezáltal váljanak képessé arra, hogy hozzájáruljanak az állampolgárok életének javulásához. A környezetvédelem, a fenntartható fejlődés és a korrupció elleni küzdelem hangsúlyozott jelentősége mellett ez elsősorban abban az elfogadott javaslatban nyilvánult meg, hogy a számvevőszékek váljanak *független modellintézményekké*, s így követendő, példászerű működésükkel ösztönözzék a közszféra más intézményeinek átalakulását is. Olyan számvevőszékekké, amelyek működési módjára és tevékenységére a következők jellemzők:

- független (szakmai, szervezeti és pénzügyi) működés;
- az átláthatóság és az elszámoltathatóság érvényesülése;
- kiváló minőségű közszolgáltatások nyújtása;
- a jó kormányzás megvalósulása;
- az erkölcsi kódexek előírásainak követése;
- kapacitásfejlesztés képzés és tudásmegosztás segítségével.

Mint a modellintézmény felsorolt alapelveiből látható, közülük öt (a függetlenség, az átláthatóság, az elszámoltathatóság, a magas szintű közszolgáltatások nyújtása, vagyis a teljesítménymenedzsment, valamint az etikai kódexek) konkrétan is, egy (a jó kormányzás) pedig általános jelleggel fogalmazódott meg. Ebből a szempontból figyelemre méltó a jó kormányzás szerepeltetése a számvevőszékek mint modellintézmények alapelvei között, amely közvetett módon kapcsolatot teremt a jó kormányzás többi alapelvével is.

Az INTOSAI és a számvevőszékek jó kormányzás iránti elkötelezettsége sokoldalúan megnyilvánult a nemzetközi szervezet 2013. évi XXI. pekingi konferenciáján is. A *pekingi nyilatkozat*⁴ két irányban tágította az elkötelezettség horizontját. Az egyik a számvevőszékek modellintézményekké történő átalakulásának folyamatát kibővítette azzal a céllal, hogy az INTOSAI mint nemzetközi szervezet is váljon „modellszervezetté”, a legmagasabb szintű szakmai standardokat és humánus eszményeket kielégítő minőségi programokkal segítve a jó kormányzást.

A másik nagy kihívást jelentő új irány a globális szintű jó kormányzás elősegítése volt. Ezzel összefüggésben a pekingi nyilatkozat hangsúlyozza, hogy szükséges azoknak az évtizedes tapasztalatoknak az összegzése, amelyeket a számvevőszékek a gyakorlati ellenőrzések során szereztek, kiemelt figyelmet fordítva az ENSZ Millenniumi nyilatko-

³ *The Johannesburg Accords.*

⁴ *Beijing Declaration.*

zatával kapcsolatban vállalt feladatok megvalósítására. E nyilatkozatban ugyanis szerepel, hogy – mint az 1. fejezetben más összefüggésben láttuk – a millenniumi fejlesztési célok megvalósítása „minden országban a jó kormányzástól függ. Továbbá függ a nemzetközi szintű jó kormányzástól, valamint a pénzügyi, monetáris és kereskedelmi rendszerek átláthatóságától is.”⁵

A globális szintű jó kormányzás erősítése a pekingi nyilatkozat szerint az intenzív globalizáció és a megvalósult gyors technikai fejlődés miatt is szükséges, mivel az egyes országokban már nem lehet emelni a jó kormányzás színvonalát a külső tényezők hatásainak sokoldalú ismerete és megértése nélkül. Ezért a számvevőségek fontos feladata, hogy nemzetközi és regionális együttműködésekkel, a közös felelősségek vállalásával, a közös programok, akciók és kockázatok menedzselésével, a társadalom közös tájékoztatásával elősegítsék a globális szintű jó kormányzás kialakulását és megerősödését.

A számvevőségek globálisan kitekintő, jövőorientált közös tevékenysége és kockázatelemzése – az egyes országok nemzetközi kötelezettségeitől függően – elsősorban a klímaváltozás, a kereskedelmi korlátok lebontása, a nemzetközi pénzügyi rendszer stabilitásának erősítése, a korrupció elleni küzdelem és a pénzmosás területeire irányulhat. Az ezekkel kapcsolatos feladatok megoldásában meghatározó szerepet játszanak az INTOSAI regionális munkacsoportjai, amelyek földrészenként fogják össze a nemzeti számvevőségeket. A regionális szervezetek tevékenységének jelentősége abban áll, hogy képesek megjeleníteni és képviselni az egyes földrajzi régiók különbségeit, eltérő szükségleteit.

Az INTOSAI globális szintű jó kormányzást segítő tevékenységének fontos részét alkotja a *pénzügyi politikák hosszú távú fenntarthatóságát segítő program* elfogadása is. Tekintve, hogy a 2008–2009. évi nemzetközi pénzügyi és gazdasági válság kezelése során kiemelkedő figyelem irányult a pénzügyi stabilitás erősítésére és hosszú távú fenntartásának követelményére, az állami számvevőségek jövőbeni tevékenységében a pénzügyi fenntarthatósági kérdések vizsgálatának az eddiginél is nagyobb szerepet kell kapnia. Ennek kapcsán elsősorban a következő területeket említhetjük:

- a közpénzügyek tervezési folyamatának ellenőrzése, beleértve a hosszú távú forgatókönyvek és előrejelzések értékelését is;
- a közpénzügyekkel és az állami hitelekkel kapcsolatos sokoldalú kockázatelemzések;
- az elszámoltathatóság ellenőrzése a pénzügyi tervezés különböző szakaszaiban és a végrehajtás folyamatában;
- a közpénzügyi politikák rendszeres kiértékelése;
- a pénzügyi-szabályossági kormányzati ellenőrzések erősítése, figyelemmel a pénzügyi intézményrendszer működésének javítására is;
- a közép- és hosszú távra is kitekintő teljesítmény-ellenőrzések végzése;
- az államadósság kockázatelemzésen alapuló ellenőrzésének fejlesztése.

Az állampénzügyi rendszerek átfogó ellenőrzésének módszertani fejlesztéséből az Egyesült Nemzetek Szervezete is kiveszi a részét. Az INTOSAI már közel fél évszázados múltra tekint vissza. Az együttműködés számára – az ENSZ oldaláról – jó alapot teremt a számvevőségek sokoldalú, eredményes tevékenysége, amely erősíti a parlamentek, a kormányok,

⁵ *United Nations Millennium Declaration.*

az állampolgárok és a civil szervezetek bizalmát az ellenőrzések függetlenségében, objektivitásában, minőségében és hatékonyságában, és így hozzájárulnak a jó kormányzáshoz. Az együttműködést elősegíti – az INTOSAI oldaláról –, hogy a jó kormányzás megvalósítása csak közös erőfeszítésekkel érhető el. Ezek körében elsőként említendő a kormányok és a közigazgatási rendszerek nagyobb fokú elszámoltathatósága a parlamentek, az állampolgárok és a nemzetközi közösség által, figyelembe véve a nemzetközi pénzügyi beszámolók készítésének elfogadott standardjait is. Egy másik fontos terület a kormányzati tevékenység nagyobb átláthatóságának elérése és ezáltal a parlamentek aktívabb szerepének elősegítése. Harmadikként a közigazgatás és a közszolgáltatások biztosításának fejlesztését, hatékonyságának emelését és integritásának erősítését indokolt megemlíteni. Végül pedig azt, hogy a közigazgatásban megnyilvánuló csalás és korrupció elleni küzdelem, a korrupció megelőzése szintén az antikorrupciós intézmények szoros együttműködését teszi szükségessé.

Az együttműködés számára szilárd alapot nyújt a jó kormányzás értelmezésében fennálló szemléleti közelség is.

A jó kormányzás főbb vonásai:

- jogszabálykövetés,
- pártatlanság és nyitottság,
- átláthatóság,
- elszámoltathatóság,
- gazdaságosság és eredményesség,
- keresletkövetés,
- részvétel és
- konszenzuseresés.

A fenti nyolc fő jellemző vonás fele megegyezik a számvevőszéki modellintézményekkel szemben felállított követelményekkel. Ezek az átláthatóság, az elszámoltathatóság, a gazdaságosság és eredményesség, valamint a megfeleléségi ellenőrzés célját jelentő, a törvényeket, szabályokat követő magatartás. A jó kormányzás másik négy ENSZ szerinti jellemző vonásának, vagyis a részvétel biztosításának, a konszenzuseresésnek, a pártatlanságnak és nyitottságnak, valamint a keresletkövetésnek a követelményeit pedig az INTOSAI esetében a jó kormányzás megvalósulásának, az erkölcsi kódexekben foglalt előírások követésének, a tanulás és a tudás megosztásának, valamint a hatékony kommunikáció folytatásának követelményei tartalmazzák. Az elvek érvényesülését a demokratikus államrend által biztosított demokrácia, a jogállam, a folyamatos működés és a teljesítményszempontok fontossága fogja keretek közé.

A jó kormányzás jellemző vonásaival kapcsolatban az ENSZ részéről indokoltan mutatnak rá, hogy a teljesség elvárásának való megfelelés – az elvek sokoldalúsága, összetettsége következtében – minden szinten nehéz feladat elé állítja az önkormányzati, a területi, a nemzeti és a globális megvalósítókat. Még a legfejlettebb országok esetében is csak arra van reális lehetőség, hogy megközelítsék a jó kormányzás ideális modelljét. Ennek érdekében azonban nemzetközi összefogással is szükséges az elvárt állapot előmozdítása.

Az együttműködésben fontos mérföldkő volt az ENSZ közgyűlésének 2011. évi A/66/2009. számú határozata, amely értékelt az INTOSAI eredményes munkáját. A határozat, kiemelve a szervezet standardmeghatározó tevékenységét az állami szektor ellenőrzése

során, valamint a hatékonyság, az eredményesség és a gazdaságosság előtérbe kerülésének fontosságát, a nemzetközi közösség figyelmének fókuszába helyezte a szervezetet. A független számvevőszékeket a jó kormányzás fontos részének tekintette, olyan intézményeknek, amelyek kiérdemelték a nemzeti kormányok elismerését, és jelentős mértékben hozzájárultak a millenniumi fejlesztési célok megvalósulásához.

A 2014. évi 69/228. számú ENSZ közgyűlési határozat szintén nagyra értékelté a számvevőszékek nélkülözhetetlen szerepét, az ellenőrzési kapacitások fejlesztését annak érdekében, hogy megvalósuljon a kormányok elszámoltathatósága a közpénzügyi alapok felhasználásával kapcsolatban. Az ENSZ 2015 szeptemberében elfogadott Post-2015 fejlesztési programja a számvevőszékek számára lehetővé teszi, hogy lényeges hozzájárulást nyújtsanak az új, átfogó, globális fejlesztési stratégia megvalósításához, kiemelten a fenntartható fejlődési célok eléréséhez – az átláthatóságnak és az elszámoltathatóságnak az ellenőrzés eszközével való garantálásával. Ezzel összefüggésben az INTOSAI jelentős erőfeszítéseket tesz annak érdekében, hogy a számvevőszékek felismerjék szerepüket az ENSZ fenntartható fejlődési céljainak elérésében, továbbá hangsúlyozza a számvevőszékek függetlenségének, ellenőrzési kapacitásuk fejlesztésének és az államháztartási számviteli rendszer javításának fontosságát. E törekvéseket 2015. július 22-i határozattal támogatta az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa is.

A számviteli rendszer fejlesztésének egyik legfontosabb fókuszterülete az *eredmény-szemléletű számvitel és a programalapú költségvetés bevezetése a közszférába*. Az ENSZ mellett a nemzetközi szervezetek (például az OECD és az Európai Bizottság) immár több mint két évtized óta szorgalmazzák, hogy az országok térjenek át az eredmény-szemléletű számvitel alkalmazására. Az EU államháztartási rendszere, az ESA – az EU költségvetési szabályainak betarthatósága végett – megköveteli, hogy a kormányzati szektor beszámolóit így is készüljenek el. E követelménynek a tagországok oly módon tesznek eleget, hogy a pénzforgalmi szemléletű pénzügyi beszámolókat átalakítják eredmény-szemléletűvé. Magyarország ennek szellemében 2014. január 1-jétől alkalmazza az eredmény-szemléletű számvitelt, általa az államháztartás gazdálkodási folyamatai jobban követhetők, a háromszintű magyar államháztartási rendszer által pedig a gazdasági események, státuszok jobban kontrollálhatók.

Az INTOSAI a fő céljait hét regionális munkacsoport tevékenysége révén éri el. Ezek a munkacsoportok a nemzetközi szervezet működésében központi szerepet játszanak, és nagy fokú önállósággal rendelkeznek. Indokolt tehát, hogy az INTOSAI globális szintű – a jó kormányzást érintő – céljainak, alapelveinek és stratégiáinak megismerése után a Számvevőszékek Európai Szervezetének (EUROSAI) tevékenységéből is megismerjük azokat a jellemző vonásokat, amelyek a jó kormányzással kapcsolatosak.

Az EUROSAI 1990-ben alakult meg 30 ország részvételével. 2010-ben a tagországok száma már 49-re emelkedett, és az 50. tagintézmény az Európai Számvevőszék. Megalakulásától kezdve az EUROSAI aktív szerepet játszik az ellenőrzések területén a gyümölcsöző és kölcsönösen előnyös együttműködések szervezésében. A munkacsoport céljai között szerepel:

- a szakmai kooperációk elősegítése a számvevőszékek között;
- az információk és dokumentumok cseréjének elősegítése;
- a közszféra ellenőrzési gyakorlatának tanulmányozása;
- e témakörben az egyetemi képzés és kutatások elindításának ösztönzése;
- a közszféra ellenőrzési módszertanának harmonizálása.

Az Európai Unió fő ellenőrzési hatósága, az *Európai Számvevőszék* a vázolt nemzetközi standardoknak megfelelően végzi ellenőrzéseit, amelyeket speciális uniós környezetben hajt végre. Ezek a standardok biztosítják a Számvevőszék munkájának minőségét. A Számvevőszék nemzetközi együttműködés keretében hozzájárul a standardok továbbfejlesztéséhez. A teljesítmény-ellenőrzés során az Európai Számvevőszék az uniós bevételek és kiadások minőségére fókuszál, valamint arra, hogy betartották-e az alapos pénzgazdálkodás szabályait. Ezek az ellenőrzések az uniós forrásokat kezelő szervek és intézmények programjainak, műveleteinek, irányítási rendszereinek vizsgálatára terjednek ki. Azt vizsgálják, hogy az erőforrások felhasználása gazdaságosan és hatékonyan történt-e. A számvevőszéki teljesítmény-ellenőrzések alapvetően a növekedéshez, a munkahelyteremtéshez, a közpénzek kezeléséhez, a környezetvédelemhez, továbbá az éghajlat- és klímapolitikához kapcsolódnak. A teljesítmény-ellenőrzéseket az Európai Unió számvevőszéke jelentésekben prezentálja. A teljesítménymérés kiemelt célja, hogy az Európai Unió közös költségvetésébe kerülő források minél hatékonyabban legyenek felhasználva, így az európai uniós programok végrehajtásához szükséges pénzügyi, humán erőforrások, illetve a realizálódó eredmények címzettekre és haszonélvezőkre lebontva kerüljenek górcső alá, különösen annak fényében, hogy hosszú távú gazdasági és társadalmi változások alapjai legyenek. A jobbra állami számvevőszékekre vonatkozó szabályozást a nemzeti számvevőszékek érvényesítik, illetve az adott országokon belül gyakorolt legmagasabb szintű ellenőrzési intézmény és gyakorlata kihat az alacsonyabb szintű kormányzati és a költségvetési gazdálkodóknál lévő belső ellenőrzésre is.

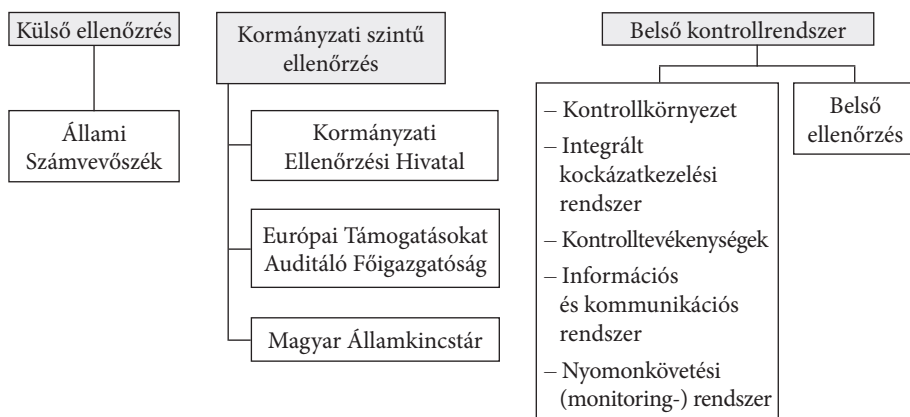
11.2. A fiskális mechanizmusok ellenőrzési rendszere – a magyar gyakorlat

Az államháztartási törvény (2011. évi CXCV. tv.) az államháztartás egyensúlyának és a közpénzekkel való áttekinthető, hatékony, ellenőrizhető gazdálkodás garanciáit teremti meg, szervesen illeszkedve az Alaptörvény Közpénzek fejezetének szellemiségéhez. A költségvetési folyamatok ellenőrzésének főbb szabályai az államháztartási törvény VIII. fejezetében jelennek meg. A törvény értelmében az államháztartási kontrollok alapvető célja az államháztartási pénzeszközökkel, vagyonnal történő szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás kialakítása. Az államháztartási kontroll kiterjed az államháztartás valamennyi alrendszerére.

Az államháztartási kontroll az államháztartás egészét átfogja, valamennyi költségvetési szervre vonatkozik. Az ellenőrzési tevékenység komplexitása azt jelenti, hogy érinti az államháztartási rendszer egészének, valamennyi költségvetési szervnek a folyó költségvetési évhez tartozó pénzgazdálkodását és vagyongazdálkodását. Az államháztartási rendszer működésével kapcsolatos ellenőrzési tevékenység felöleli az állami ellenőrzések mindkét alaptípusát, azaz mind a törvényességi, jogszerűségi, szabályszerűségi ellenőrzést, mind pedig a célszerűségi, gazdaságossági, hatékonysági ellenőrzést.

Az államháztartási kontroll három pillérre épül:

- külső ellenőrzésre,
- kormányzati szintű ellenőrzésre és
- az államháztartási belső kontrollrendszerekre.



15. ábra

Az államháztartási kontrollok rendszere

Forrás: LENTNER, 2015

A három ellenőrzési szegmens együtt egy egészet alkot, ugyanakkor létezik közöttük egyfajta ellenőrzési hierarchia. Nincs szó alá-fölé rendeltségről, de tudni kell, hogy milyen ügyet, ügytípust, kontrollfeladatot melyik ellenőrzési szintnek kell kezelni. A piacgazdaság és a társadalom demokratikus állapotai igénylik, hogy a közpénzek hasznosítása, annak átláthatósága, elszámoltathatósága a rendszer középpontjában álljon, teljes körű legyen. Ennek szellemében az ellenőrzési kultúra folyamatosan fejlődik. Az államháztartás kiegyensúlyozott működése, a közpénzek felhasználásának szabályszerűsége és hatékonysága emelkedik. Követelmény, hogy az ellenőrző szervezetek tevékenysége egymással harmonizált legyen, s ebben kulcsszerepet töltenek be az egységes ellenőrzési elvek, módszerek és technikák. Annak biztosításához, hogy a költségvetési politika reális prognózisokra támaszkodjon, döntő fontosságú elem az átláthatóság, amelynek megvalósulásához nemcsak a költségvetési tervezéshez összeállított hivatalos makrogazdasági és költségvetési előrejelzéseknek, hanem az azok alapjául szolgáló módszereknek, feltevéseknek és releváns paramétereknek is nyilvánosan elérhetőnek kell lenniük.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzési kézikönyve szerint a számvevőszéki kontrollrendszer alapvető feladata a törvények, szabályok betartásának biztosítása, a gondoskodás a közpénzek célszerű és hatékony felhasználásáról, a Parlament tájékoztatása a költségvetési források jogszerű felhasználásáról és az államháztartás gazdálkodásáról, továbbá a közpénzekre vonatkozó szabályok alkalmazásának figyelemmel kísérése, a szabályozás korszerűsítésének előmozdítása. A szakmai szemlélet fejlődésének fontos állomása, hogy a régi gyakorlattól eltérően az ellenőrzések ne csupán leíró, szemléltető jellegű kontrollt jelentenek, hanem legyenek a gazdálkodást javító, segítő szándékúak. Gyakoroljanak hatást az állam gazdálkodására, és a hibák feltárásán túlmenően azok kiküszöbölésére is tegyenek javaslatokat.⁶ Ezzel a követelménnyel kiegészülve a szabályszerűségi vizsgálatok mellett növekvő figyelmet kap a teljesítmény-ellenőrzés.

⁶ Erről lásd: DOMOKOS et al. 2016a; DOMOKOS et al. 2016b

11.3. Az Állami Számvevőszék működése, feladatkörei

Az államháztartás külső ellenőrzésével⁷ kapcsolatos feladatokat az Állami Számvevőszék látja el, amelyet az Alaptörvény az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerveként definiál. Az Állami Számvevőszék feladatait, hatáskörét és szervezetét külön (sarkalatos) törvény (2011. évi LXVI. tv.) állapítja meg. Az Országgyűlés a közpénzek kezelésének, felhasználásának, valamint a nemzeti vagyon kezelésének, védelmének és hasznosításának ellenőrzését végzi, az Alaptörvény 43. cikk (4) bekezdése alapján. Az államháztartás külső ellenőrzésének legfontosabb sajátossága az ellenőrzést végző szervnek az ellenőrzött szervektől (szervektől) való teljes függetlensége.

Az Állami Számvevőszék szervezetére, működésére, vezetőire vonatkozó, függetlenséget garantáló jogi normák:

- az Állami Számvevőszék általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel és az állami és önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzését;
- az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megállapításaival, javaslataival, tanácsaival segíti az Országgyűlést, annak bizottságait, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, így elősegítve a jól irányított állam működését;
- az Állami Számvevőszék megállapításai alapján az ellenőrzött szervezetekkel és a felelős személyekkel szemben az illetékes szervezetnél eljárást kezdeményezhet;
- jelentései, az abban foglalt megállapításai, következtetései bíróság vagy más hatóság előtt nem támadhatók meg;
- a központi költségvetés szerkezetében az ÁSZ önálló fejezet, a fejezet felügyeletét ellátó szerv vezetőjének jogosítványait az elnök gyakorolja;
- a költségvetésére vonatkozó javaslatát és a költségvetésének végrehajtásáról szóló beszámolóját maga állítja össze, és azt a kormány változtatás nélkül terjeszti be a központi költségvetésről, illetve az annak végrehajtásáról szóló törvényjavaslat részeként az Országgyűlésnek;
- költségvetését úgy kell megállapítani, hogy ne legyen kevesebb az előző évi központi költségvetésben megállapított összegnél;
- alapfeladatain túlmenően további feladatot törvény csak úgy állapíthat meg az ÁSZ részére, hogy a feladatellátáshoz szükséges pénzügyi fedezetet egyidejűleg biztosítja;
- gazdálkodását az Országgyűlés elnöke által közbeszerzési eljárás útján kiválasztott és megbízott független, költségvetési minősítésű könyvvizsgáló ellenőrzi.

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

⁷ Külső ellenőrzésnek minősül a költségvetési intézmények által megbízott könyvvizsgálói audit is, ám – főleg önkormányzatoknál – ezen típusú külső ellenőrzés meglehetősen háttérbe szorult, a települések előző két évtizedben végbement túlzott mértékű eladósodása, és ezzel összefüggésben főleg a megfelelő könyvvizsgálói kontroll hiánya, illetve a törvényi rendelkezések megváltozása miatt. Kötelezősége önkormányzatoknál megszűnt. Kétségtelen azonban, hogy a független, alapos könyvvizsgálat elősegíti a gazdálkodást, gazdálkodási fejeletet.

Számvevőszékeknek az államháztartás gazdálkodásával kapcsolatos ellenőrzési kötelezettsége felöleli az államháztartás teljes spektrumát (mindkét államháztartási alrendszer), az államháztartás forrásainak, azok felhasználásának és a vagyonnal való gazdálkodásának az ellenőrzését. Az Állami Számvevőszék feladatait maga az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény, valamint más törvények állapítják meg. Tevékenységét ellenőrzési terv alapján végzi, amelyet az elnök hagy jóvá. Az ellenőrzési tervről és annak módosításáról az Állami Számvevőszék elnöke tájékoztatja az Országgyűlést. Törvényben meghatározott feladatkörében az Állami Számvevőszék köteles ellenőrzést lefolytatni az Országgyűlés döntése alapján, és ellenőrzést végezhet a kormány felkérésére. A Számvevőszék a NATO, az Európai Unió, illetve olyan nemzetközi szervezet felhívására, amelynek Magyarország tagja, továbbá az Országgyűlés vagy a kormány által vállalt nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség teljesítésére – díjazás ellenében is – ellenőrzést folytathat, ügkörébe tartozó szakértői tevékenységet végezhet belföldön és külföldön. Ellenőrzési tervének teljesítését e bekezdésben meghatározott tevékenysége nem veszélyeztetheti.

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. Ellenőrzi az államháztartás gazdálkodását, ennek keretében a központi költségvetési javaslat megalapozottságát, a bevételi előirányzatok teljesíthetőségét, az állami kötelezettségvállalással járó beruházási előirányzatok felhasználásának törvényességét és célszerűségét. Az államháztartás gazdálkodásának ellenőrzése keretében kontrollálja a központi költségvetés szerkezeti rendjébe tartozó fejezetek működését, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak és az elkülönített állami pénzalapoknak a felhasználását, valamint a helyi önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzatok, továbbá ezek társulásainak gazdálkodását.

Az államháztartásból származó források felhasználásának keretében vizsgálja a központi költségvetésből gazdálkodó szervezeteket, valamint az államháztartásból nyújtott támogatás vagy az államháztartásból meghatározott célra ingyenesen juttatott vagyon felhasználását. Ellenőrzése kiterjedhet a helyi önkormányzatokra, az országos és helyi nemzetiségi önkormányzatokra, a közalapítványokra, köztestületekre, illetve közhasznú szervezetekre, gazdálkodó szervezetekre, egyesületekre, alapítványokra és egyéb kedvezményezett szervezetekre. A Magyar Államkincstárról szóló 311/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletben érdemi változás, hogy az ÁSZ szerepvállalása mellett a MÁK ellenőrzi az önkormányzatok pénzügyi beszámolóját.

Az Állami Számvevőszék a nemzeti vagyon kezelésének ellenőrzése keretében:

- ellenőrzi az államháztartás körébe tartozó vagyon kezelését, a vagyonnal való gazdálkodást, az állami tulajdonban (résztulajdonban) vagy többségi önkormányzati tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek vagyonérték-megőrző és vagyongyapapító tevékenységét, az államháztartás körébe tartozó vagyon elidegenítésére, illetve megterhelésére vonatkozó szabályok betartását;
- ellenőrizheti az állami vagy önkormányzati tulajdonban (résztulajdonban) lévő gazdálkodó szervezetek vagyongazdálkodását;
- ellenőrizheti az államháztartás alrendszereiből finanszírozott beszerzéseket és az államháztartás alrendszereihez tartozó vagyont érintő szerződéseket a megrendelőnél (vagyonkezelőnél), a megrendelő nevében vagy képviselőjében eljáró

természetes személynél és jogi személynél, valamint azoknál a szerződő feleknél, akik, illetve amelyek a szerződés teljesítéséért felelősek, továbbá a szerződés teljesítésében közreműködőknél.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzése során értékeli az államháztartás számviteli rendjének betartását, az államháztartás belső kontrollrendszerének működését. Az Állami Számvevőszék feladatkörében elemzéseket és tanulmányokat készíthet. Az elemzések átadásával segíti a Költségvetési Tanács munkáját, amelynek a Számvevőszék elnöke törvény adta jogából tagja. Az Állami Számvevőszék ellenőrzi az állami adóhatóság és a helyi önkormányzatok adóztatási és egyéb bevételszerző tevékenységét, valamint a vámhatóság tevékenységét. Ellenőrzi a Magyar Nemzeti Bank gazdálkodását és a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvényben foglaltak alapján folytatott, az alapvető feladatok körébe nem tartozó tevékenységét. E körben azt ellenőrzi, hogy a Magyar Nemzeti Bank a jogszabályoknak, az alapszabályának és a közgyűlése határozatának megfelelően működik-e, de nem szólhat bele a monetáris politika vitelébe. Törvényességi szempontok szerint az Állami Számvevőszék ellenőrzi a pártok gazdálkodását, a pártok országgyűlési képviselőcsoportjai számára az Országgyűlés által folyósított hozzájárulás felhasználását, az egyházak részére, továbbá az általuk fenntartott, illetve működtetett intézmények és szervezetek részére az államháztartásból juttatott normatív és meghatározott célra biztosított támogatás felhasználását és a nemzetbiztonsági szolgálatok speciális működési költségkeret felhasználására vonatkozó adatait.

11.3.1. A költségvetési törvényjavaslat és a költségvetési törvény végrehajtásával kapcsolatos számvevőszéki feladatok

A Számvevőszék ellenőrzési tevékenységének egyik sarkalatos pontja a *központi költségvetés tervezésének véleményezése*, illetve a végrehajtásról készített zárszámadás ellenőrzése. A véleményezési jogkör nem klasszikus számvevőszéki feladat. Az ÁSZ ebben a folyamatban nem is mint klasszikus ellenőr, illetve hitelesítő, hanem mint az Országgyűlés tanácsadója van jelen. „Rámutatunk a hiányosságokra, felhívjuk a figyelmet a kockázatokra, és jelezzük, hogy mely jogszabályt szükséges minél gyorsabban elfogadni, illetve hol kell pontosítani. Véleményünk tehát egyfajta sorvezető a képviselők és figyelemfelhívás a kormány számára.”⁸

Az Állami Számvevőszék a költségvetési törvényjavaslatról minden évben kialakítja és nyilvánosságra hozza véleményét. A véleményadás megalapozása érdekében módszertani dokumentumban határozza meg az ellenőrzés szakmai szabályait, amelyeket az ellenőrzések során szerzett tapasztalatok alapján folyamatosan korszerűsít. A központi költségvetésről szóló törvénnyel kapcsolatos feladatok nem korlátozódnak egyetlen esztendőre, hanem három évet érintenek. A tárgyévet megelőzi a tervezés szakasza, a költségvetési év maga a végrehajtási időszak, végül annak befejezését követően, a zárszámadás időszakában be kell számolni az előirányzatok teljesüléséről.

A *költségvetés végrehajtásának* szabályait az Áht., valamint az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról készült, 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (Ávr.) vonatkozó jog-

⁸ DOMOKOS, 2012a

szabályhelyei tartalmazzák. A központi költségvetés végrehajtásáról készített zárszámadás ellenőrzését az ÁSZ végzi. Tevékenységében és a közpénzek felhasználásának nyomon követésében egyaránt jelentős hangsúlyt kap a költségvetés végrehajtásának ellenőrzése. A központi költségvetés végrehajtásának ellenőrzése a jogszabály alapján kiterjed még a társadalombiztosítási pénzügyi alapok költségvetésének végrehajtásáról készített zárszámadásra és a pénzügyi alapok beszámolójára, továbbá az elkülönített állami pénzalapok költségvetésének végrehajtásáról készített zárszámadásra is. A zárszámadás ellenőrzésével összefüggésben nagy jelentősége van, hogy mind a törvényi felhatalmazás, mind a számvevőszéki gyakorlat a nem jogkövető magatartás és a nem hatékony közpénzgazdálkodás kiküszöbölése érdekében a jogszabályhelyek által biztosított, konkrét intézkedések megvalósítására irányul. A törvényalkotó felhatalmazásával a következmények nélküli ellenőrzések időszakát az Állami Számvevőszék lezárta.

A költségvetés végrehajtásának (zárszámadás) ellenőrzési típusa alapvetően pénzügyi-szabályszerűségi ellenőrzés, ám egyre nagyobb hangsúlyt kap a közpénzfelhasználás eredményességének értékelése. A szabályszerűségi ellenőrzés azt jelenti, hogy az ellenőrzés során az ÁSZ a beszámolókat, illetve az elszámolások megbízhatóságát, a költségvetés végrehajtásának szabályszerűségét értékeli és minősíti. Az ÁSZ minden ellenőrzését, így a zárszámadását is a módszertani dokumentumban foglaltak alapján – a programfegyelmet betartva – folytatja le. Az ÁSZ a zárszámadás ellenőrzésének teljesítésével – amely törvényi kötelezettsége – támogatást nyújt ahhoz, hogy az Országgyűlés a zárszámadási törvény elfogadása során megalapozott döntést hozhasson. Az ellenőrzés átfogó és objektív képet ad a zárszámadási törvényjavaslat megalapozottságáról és a törvényjavaslatban szereplő adatok megbízhatóságáról. Az ellenőrzés megállapításai alapján – az államháztartás működését érintő átfogó javaslatok mellett – az egyes intézmények vezetői részére az ÁSZ specifikus javaslatokat fogalmaz meg.

A zárszámadás ellenőrzésének célja annak megállapítása, illetve értékelése, hogy

- az ellenőrzött szervezeteknél a gazdálkodás szabályszerűen történt-e;
- a költségvetés végrehajtásáról készített (zárszámadási) törvényjavaslatot megalapozó pénzügyi beszámoló/elszámolás egésze nem tartalmaz a megbízhatóságot befolyásoló lényeges hibát;
- a törvényjavaslat egésze megbízható-e;
- a kormányprogramokban – a zárszámadással érintett évre – kitűzött célok, feladatok teljesültek-e, illetve végrehajtásuk megtörtént-e;
- a költségvetés végrehajtásában jog- és hatáskörrel rendelkezők a kapott felhatalmazások keretei között a kötelezettségeiknek megfelelően gazdálkodtak-e a közpénzekkel.

11.3.2. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseinek általános módszertana

Az Állami Számvevőszék ellenőrzési tevékenysége főszabályként törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok alapján történik. Meghatározott esetekben azonban – például a pártok gazdálkodásának ellenőrzése során – ellenőrzési jogköre csak törvényességi kontrollt foglal magában. Az Állami Számvevőszék ellenőrzési tevékenység-

gének eredményességét egy sor eszköz szolgálja. Az általa végzett ellenőrzések szakmai szabályait, módszereit maga alakítja ki, és a kialakított szabályokat nyilvánosságra hozza,⁹ azokat folyamatosan korszerűsíti,¹⁰ működésére átfogó stratégiát¹¹ alkot. Az egyes ellenőrzési területeire (költségvetés, zárszámadás, tb-alapok, nemzetgazdasági elszámolások, teljesítmény-ellenőrzés stb.) részletes szakmai belső standardokat alkalmaz.

Az Állami Számvevőszék által alkalmazott ellenőrzési szabályok a módosult hazai jogszabályi környezetet, az INTOSAI által kidolgozott, elfogadott és kibocsátott standardokat (ISSAI-k) tekintik irányadónak, ellenőrzés-módszertanilag az alábbiak szerint:

Az ÁSZ függetlenségét biztosító garanciális elemek. Irányadónak tekintik a *Mexikói nyilatkozat a legfőbb ellenőrző intézmények függetlenségéről* című dokumentumot (ISSAI 10), továbbá az Alaptörvény és az Állami Számvevőszékről szóló sarkalatos törvény rendelkezéseit, amelyek a következő részekre is hatnak.

- *Az átláthatóság és az elszámoltathatóság számvevőszéki alapelvei.* Irányadónak tekintik az átláthatóság és az elszámoltatás alapelveit (ISSAI 20).
- *Az ÁSZ etikai alapelvei.* Irányadónak tekintik az INTOSAI etika kódexét (ISSAI 30).
- *A minőségirányított működésre vonatkozó alapelvek.* A számvevőszéki minőségirányított működés – az ISSAI 40-et (minőségirányítás a legfőbb ellenőrző intézmények számára) irányadónak tekintve – alapelvekből és azokon alapuló folyamatokból és eljárásokból áll. (Az alapelvekből kiindulva az ÁSZ kialakítja a minőségirányított működésre vonatkozó folyamatait és eljárásait.)

E tevékenységet garantáló szabályozás mentén működik az Állami Számvevőszék, történnek a vizsgálatok. A számvevő a megbízólevelében megjelölt szervezetnél a feladatának megfelelő ellenőrzést végez. Köteles a helyszíni ellenőrzés megkezdésekor az ellenőrzött szerv vezetőjének bemutatni a megbízólevelét, és személyazonosságát hitelt érdemlően igazolni, feladatait a jogszabályok, az ellenőrzési szakmai szabályok, módszerek és az etikai normák szerint végezni. Amennyiben a rendelkezésre bocsátott dokumentumok, adatok, illetve tájékoztatás hitelességének, megalapozottságának, teljességének deficitje merül fel, vagy egyes ellenőrzési megállapítások alátámasztása, kiegészítése azt indokolja, a számvevő jogosult az összefüggő tények vizsgálata céljából más szervezettől adatot, dokumentációt, tájékoztatást kérni, illetve az érintett szervezetnél is helyszíni ellenőrzést tartani. Az Állami Számvevőszék megbízásából ellenőrzést végző személy felelős a feladatának az ellenőrzési programban foglaltak szerinti végrehajtásáért, az ellenőrzési program által meghatározott körben minden lényeges körülmény feltárásáért és írásban rögzítéséért, továbbá a megállapítások helytállóságáért és azok adatszerű megalapozásáért.

Konkrét ellenőrzési feladatra az ÁSZ szervezetén belül a szakmai terület szerint illetékes ellenőrzési igazgatóságot jelölik ki. Az ellenőrzés felügyeletével a területet irányító ellenőrzési igazgatót bízzák meg. Megnevezik továbbá az ellenőrzés végrehajtásáért felelős személyeket, az ellenőrzés vezetőjét, továbbá az eljárásba bevont számvevőket.

⁹ Az ÁSZ elnökének 6/2011. (X. 7.) sz. utasítása a számvevőszéki ellenőrzésre vonatkozó eljárási szabályok és módszerek alkalmazásáról, valamint azok nyilvánosságra hozásáról

¹⁰ *Az Állami Számvevőszék ellenőrzésének szakmai szabályai.*

¹¹ DOMOKOS, 2012b

Az ellenőrzés vezetőjének felelőssége kiterjed:

- az ellenőrzés előkészítéséért (előtanulmány, ellenőrzési program), a helyszíni ellenőrzés megszervezéséért, az ellenőrzési feladatok összehangolásáért és eredményes lefolytatásáért,
- a számvevők által írásba foglalt megállapítások és a rendelkezésére álló dokumentumok alapján az ellenőrzés tapasztalatait összegző jelentés tervezetének elkészítéséért,
- az általa készített jelentéstervezet adatainak és ténymegállapításainak valóságáért és helyállóságáért.

Az ellenőrzési tevékenysége során az ellenőr egyaránt rendelkezik aktív és passzív információs jogosultsággal. Az ellenőrzést végző számvevő munkája során a dokumentumokba és az informatikai eszközökkel kezelt adatnyilvántartó rendszerek adatállományába akkor is betekinhet, illetve azokról másolatot, kivonatot készíthet, ha azok minősített adatot vagy törvény által védett egyéb titkot tartalmaznak. Az eredeti iratokat, valamint az adatnyilvántartó rendszerek adatállományait eredeti adathordozón – másolat készítése és átvételi elismervény átadása mellett – azonban csak akkor viheti el, ha büntető- vagy fegyelmi eljárás kezdeményezése indokolt, és az irat vagy adat megváltoztatásától, illetve megsemmisítésétől lehet tartani. Az Állami Számvevőszék és a nevében ellenőrzést végző számvevő az ellenőrzés során – annak lefolytatása érdekében – a személyes adatot tartalmazó dokumentumokba, adatnyilvántartásokba betekinhet, azokat – a személyes adatok kivételével – az ellenőrzés lefolytatása céljából átveheti és kezelheti.

A közreműködési kötelezettség tárgykörében az Állami Számvevőszék ellenőrzéseinek lefolytatása, illetve az ellenőrzések megtervezése érdekében az ellenőrzött, illetve törvény alapján ellenőrizhető szervezet és annak munkavállalója közreműködésre köteles. A közreműködésre felhívott szervezet az ellenőrzés tervezhetősége, meghatározása, illetve lefolytatása érdekében szükséges adatokat és dokumentumokat az ÁSZ rendelkezésére bocsátja – kérésére soron kívül, de legkésőbb öt munkanapon belül –, illetve a kapcsolódó tájékoztatást köteles megadni. Helyszíni ellenőrzés során az ellenőrzött szervezet, illetve annak munkatársai kötelesek a számvevő részére a szervezet helyiségeibe való belépést, valamint a papíralapú és informatikai eszközökkel kezelt adatnyilvántartó rendszerekbe való betekintést biztosítani, az azokról való másolat- és kivonatkészítést lehetővé tenni, valamint a kért felvilágosítást, illetve tájékoztatást megadni. Amennyiben a közreműködésre kötelezett szervezet vagy annak munkatársa a közreműködéssel kapcsolatos kötelezettségét megalapozott indok nélkül nem, vagy késedelmesen teljesíti, az Állami Számvevőszék az intézkedési kötelezettség nem megfelelő teljesítése esetére irányadó szabályok szerint szankciókat alkalmaz.

A Számvevőszék az ellenőrzési megállapításait megküldi az ellenőrzött szervezet vezetőjének vagy az általa megbízott személynek, és annak, akinek személyes felelősségét állapította meg. Az ellenőrzött szervezet vezetője és a felelősként megjelölt személy az ellenőrzés megállapításaira 15 napon belül írásban észrevételt tehet. Az észrevétellel a beérkezésétől számított 30 napon belül írásban válaszol. A figyelembe nem vett észrevételeket köteles a jelentésben feltüntetni, és megindokolni, hogy azokat miért nem fogadta el. Az Állami Számvevőszék, ha az ellenőrzése során bűncselekmény gyanúját állapítja meg, úgy ezt a tényt köteles az illetékes hatósággal haladéktalanul közölni, illetve vagyonneg-

óvási intézkedéseket tehet az ellenőrzött szerv vonatkozásában. Az ellenőrzöttet intézkedési kötelezettség terheli, az ellenőri jelentésben foglaltakra köteles írásban válaszolni.

Az ellenőrzés preventív jellegének igazolására az Állami Számvevőszék kármegelőzés céljából már az ellenőrzés folyamán anyagi és pénzeszközöket zárolhat, feltéve, hogy rendeltetésellenes vagy pazarló felhasználást állapít meg, illetve az ellenőrzött szerv a pénzeszközök kezelésére vonatkozó szabályok súlyos megsértésével kárt okoz. A zárolásnak azonban vannak törvényi korlátai is (például nem terjedhet ki a munkabérekre). Az Állami Számvevőszék megbízásából ellenőrzést végző személy köteles az általa felelősként megjelölt személlyel írásban ismertetni a megállapításait, és írásbeli magyarázatot kérni tőle. A felelősként megjelölt személy az írásbeli magyarázatot 8 napon belül köteles megadni. E magyarázat elfogadásáról vagy elutasításáról az ellenőrzést végzőnek 15 napon belül írásban kell nyilatkoznia.

Az ellenőrzött szerv köteles:

- az Állami Számvevőszék megkeresésének soron kívül eleget tenni;
- az Állami Számvevőszék megbízásából ellenőrzést végző személy részére szóban vagy írásban tájékoztatást, magyarázatot adni, valamint a dokumentációs anyagokba való betekintést lehetővé tenni;
- az ellenőrzést végző személy kérésére az általa szolgáltatott adatok és rendelkezésre bocsátott dokumentáció teljességéről nyilatkozatot tenni; továbbá
- az ellenőrzés zavartalan elvégzéséhez szükséges egyéb feltételeket megteremteni.

Az Állami Számvevőszékről szóló törvény szankciókat (például büntető- vagy fegyelmi eljárás megindítása) helyez kilátásba arra az esetre, ha a közreműködésre kötelezett szervezet vagy ennek munkatársa a közreműködéssel kapcsolatos kötelezettségét megalapozott indok nélkül nem, vagy késedelmesen teljesíti.

Ha az ellenőrzés rendeltetésellenes vagy pazarló felhasználást tár fel, illetve az ellenőrzött szervezet által a pénzeszközök kezelésére vonatkozó szabályok súlyos megsértésével történő károkozást, illetve ennek veszélyét állapítja meg, a kár megelőzése, illetve enyhítése érdekében az Állami Számvevőszék elnöke az illetékes hatósághoz, illetve szervezethez fordulhat

- a munkabérek folyósításának kivételével az előirányzat-felhasználási keret zárolása,
- az államháztartás valamelyik alrendszeréből nyújtott támogatások folyósításának felfüggesztése,
- a személyi jövedelemadó 1 százalékából történő felajánlásokból való részesedés lehetőségének felfüggesztése,
- bűncselekmény elkövetésének gyanúja esetén az ellenőrzött szervezet tulajdonában vagy kezelésében lévő, az államháztartási vagyon körébe tartozó vagyonelem tekintetében biztosítási intézkedés elrendelése érdekében.

Az Állami Számvevőszék az általa végzett ellenőrzésekről jelentést készít. A jelentés tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat, következtetéseket. Az Állami Számvevőszék jelentése nyilvános. Törvény a nyilvánosságot államtitok védelme érdekében

korlátozhatja. A nyilvánosságra hozott jelentés nem tartalmazhat minősített adatot vagy a törvény által védett egyéb titkot.

Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési megállapításait tartalmazó jelentését megküldi az ellenőrzött szervezet vezetőjének, aki köteles a jelentésben foglalt megállapításokhoz kapcsolódó intézkedési tervet összeállítani, és azt a jelentés kézhezvételétől számított 30 napon belül az Állami Számvevőszék részére megküldeni. Amennyiben az intézkedési tervben foglalt intézkedések hiányosak vagy más okból nem elfogadhatók, az Állami Számvevőszék az intézkedési tervet indokolással, póthatáridő kitűzésével visszaküldi kijavításra, kiegészítésre az ellenőrzött szervezet vezetőjének, és erről egyidejűleg értesíti a belső ellenőrzést végző személyt, illetve szervezetet. A törvény szigorú jogkövetkezményeket fűz ahhoz, ha az ellenőrzött szervezet vezetője nem küldi meg határidőben az intézkedési tervet, vagy továbbra sem elfogadható intézkedési tervet küld (például az ellenőrzött szervezet vezetőjével szemben büntető- vagy fegyelmi eljárás megindítása kezdeményezhető). Az intézkedési tervben foglaltak megvalósítását az Állami Számvevőszék utóellenőrzés keretében ellenőrizheti.

11.4. A kormányzati szintű ellenőrzés

Az államháztartás kormányzati szintű ellenőrzését a 2011. évi CXCV. törvény 63–67. §-ai rögzítik. A kormányzati ellenőrzés az ellenőrzött szerv belső szervezeti tagoltságától függetlenül működő, elsősorban a közpénzek felhasználását, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodást, annak megóvását, a közfeladatok hatékony, gazdaságos és eredményes ellátását vizsgáló tárgyilagos, tényfeltáró, következtetéseket levonó és javaslatokat megfogalmazó ellenőrzési vagy tanácsadó tevékenység.

A kormányzati szintű ellenőrzés a kormányzati ellenőrzési szerv, az európai támogatásokat ellenőrző szerv ellenőrzését, valamint a kincstári ellenőrzési tevékenységet foglalja magában. A kormányzati ellenőrzési szerv, a *Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI)* ellenőrzési jogköre kiterjed a kormánydöntések végrehajtásának ellenőrzésére, a központi költségvetés, az elkülönített állami pénzalapok, a társadalombiztosítási pénzügyi alapok és a központi költségvetési szervek kormányzati ellenőrzésére. Ugyancsak kiterjed a gazdálkodó szervezeteknek, a közalapítványoknak, a köztestületeknek, az alapítványoknak, a térségi fejlesztési tanácsoknak és az egyesületeknek nyújtott költségvetési támogatások, az államháztartás központi alrendszeréből nyújtott más támogatások, valamint az említett szervezetek részére meghatározott célra ingyenesen juttatott állami vagyon felhasználásának ellenőrzésére, illetve egyéb, az államháztartásról szóló törvényben meghatározott szervezetek és gazdálkodási folyamatok kontrollálására.

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

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

A kormányzati ellenőrzést a kormányzati ellenőrök megbízólevél alapján végzik. Ha a kormányzati ellenőrzés során büntetőeljárás megindítására okot adó cselekmény, mulasztás vagy hiányosság gyanúja merül fel, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal a büntetőeljárásról szóló törvényben foglaltak szerint jár el. Ha szabálysértés vagy fegyelmi vétség elkövetésének gyanúját észleli, az illetékes szervnél vagy hatósági személynél felelősségre vonásra irányuló eljárást kezdeményezhet. Megkereséssel élhet a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv vagy hatóság felé, ha olyan szabálysértést állapít meg, amely más szerv vagy hatóság eljárását teszi szükségessé. Polgári jogviszonyból fakadó jog, követelés vagy egyéb polgári jogi igény érvényesítésére okot adó cselekmény vagy mulasztás észlelése esetén a KEHI megkeresheti az igény érvényesítésére jogosult szervezet vagy személyt. A megkeresett szerv, hatóság vagy személy az eljárás megindításával kapcsolatos álláspontjáról a megkeresés kézhezvételétől számított 30 napon belül, az eljárás eredményéről pedig az annak befejezését követő 15 napon belül írásban tájékoztatja a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalt.

Az ellenőrzésben részt vevő vizsgálatvezető, valamint a kormányzati ellenőrök számára meghatározott feladatok ellátásának rendjét a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal – elnök által jóváhagyott – kormányzati ellenőrzési kézikönyve szabályozza. A kormányrendelet tételesen szabályozza a kormányzati ellenőr jogköreit, kötelezettségeit, összeférhetlenségi szabályait, az ellenőrzött szerv jogosultságait, egyidejűleg kötelezettségeit. A kormányzati ellenőrzés megindításakor a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal elnöke kijelöli a vizsgálatvezetőt és a kormányzati ellenőrzést lefolytató kormányzati ellenőröket. A vizsgálatvezető elkészíti az ellenőrzési programot, amelyet az elnök hagy jóvá. Az ellenőrzési programtól eltérni az elnök jóváhagyásával lehet. Az ellenőrzési program módosítását a vizsgálatvezető kezdeményezheti. A kormányzati ellenőrzés kiterjesztése vagy módosítása esetén a vizsgálatvezető az ellenőrzési program módosítását kezdeményezi. A vizsgálatvezetőt, a kormányzati ellenőröket és a külső szakértőt a kormányzati ellenőrzés lefolytatásához szükséges megbízólevéllel kell ellátni. A kormányzati ellenőrzés lefolytatása adatbekérés útján, illetve szükség szerint a helyszínen, a kormányzati ellenőrzés végrehajtásához szükséges dokumentációk és informatikai rendszerek adatállományainak értékelésével, a megfelelő ellenőrzési módszerek alkalmazásával történik. A helyszíni vizsgálatot annak megkezdése előtt legalább 5 nappal írásban be kell jelenteni az ellenőrzött szerv vezetőjének vagy, ha van ilyen, a kijelölt kapcsolattartónak. Ennek keretében tájékoztatást kell adni a kormányzati ellenőrzésre vonatkozó jogszabályi felhatalmazásról és a kormányzati ellenőrzés várható időtartamáról. Az előzetes bejelentést nem kell megtenni, ha az – a rendelkezésre álló adatok alapján – megüsitáná a kormányzati ellenőrzés eredményes lefolytatását.

A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal a kormányzati ellenőrzés során megkeresést intézhet adatszolgáltatás, információk hitelességének megállapítása vagy a kormányzati ellenőrzés tárgyához kapcsolódó, de nem az ellenőrzött szervnél fellelhető irat, dokumentum – ideértve a minősített adatot, üzleti titkot vagy törvény által védett egyéb titkot

tartalmazó iratot, dokumentumot is – megküldése érdekében bármely hatósághoz, egyéb állami, önkormányzati szervhez, gazdálkodó szervezethez vagy személyhez. A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal kérését, igényeit a megkeresett szervnek vagy személynek teljesítenie kell, kivéve akkor, ha ezt felsőbb jogszabály, törvény megtiltja.

A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal elnöke évente beszámol a Miniszterelnökségen működő jogi ügyekért felelős államtitkár útján a kormánynak. A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal elnöke a kormányzati ellenőrzési tevékenység összehangolása keretében gyakorolja az egyes miniszter, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 2012/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 10/A § (2) bekezdésében rögzített jogokat. A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal még részletesebb feladatkörét a működéséről szóló 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet rögzíti, amely a 2011. évi CXCV. törvény 109. § (2) bekezdésében kapott felhatalmazásra épül.

A európai támogatásokat ellenőrző szerv (Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság, EUTAF) ellenőrzési jogköre kiterjed a 210/2010. (VI. 30.) Korm. rendeletben meghatározott forrásokból nyújtott költségvetési támogatásokkal kapcsolatos ellenőrzésekre a lebonyolításban érintett szervezeteknél, a kedvezményezetteknel, illetve a költségvetési támogatásokkal összefüggésben megvalósított beszerzésekre, az ezekre kötött szerződések teljesítésének vizsgálatára. Ebben a vonatkozásban azon szerződő felekre is, amelyek a szerződés teljesítéséért felelősek, vagy abban közreműködnek.

A Magyar Államkincstár a költségvetéssel kapcsolatos feladata mellett a költségvetési hozzájárulásokhoz, támogatásokhoz (a központi költségvetésből az önkormányzati alrendszer számára nyújtott normatív hozzájárulásokhoz is) kapcsolódóan ellenőrzési jogköröket gyakorol. A Kincstár költségvetésben megtervezett és kiáramló pénzeszközök felhasználását és elszámolását ellenőrzi. Jelentős különbség az Állami Számvevőszékkel szemben, hogy a Kincstár kötelező érvényű határozatot hozhat, és a nem rendeltetésszerű közpénzfelhasználást visszafizetheti. A Magyar Államkincstár ellenőrzési jogköre a helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, társulás, térségi fejlesztési tanács és az általuk irányított költségvetési szerv

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

11.5. A belső ellenőrzés

Az államháztartási ellenőrzésnek kiemelt és fontos területe a költségvetési gazdálkodást folytató intézmény belső kontrollrendszere is, amelynek a függetlensége – szervezeti struktúráján belüli elhelyezkedési sajátosságait figyelembe véve – árnyaltabban értelmezhető. A belső ellenőrzés lényegében a vezetői ellenőrzés szerves része. Ebben az esetben maga a költségvetési szerv alakít ki egy olyan szervezeti egységet, amelynek célja, hogy a tevékenységeket szabályszerűen, hatékonyan és eredményesen hajtsák végre, az elszámoltatási kötelezettségeket teljesítsék, az erőforrásokat pedig megvédjék a veszteségektől, károktól és a nem rendeltetésszerű használattól. A belső kontrollrendszer tehát végső soron a kocká-

zatok kezelése érdekében kialakított folyamat- és szervezetrendszer együttese. A magyar államháztartás belső kontrollrendszere nemzetközi, hazai standardokon, törvényeken, továbbá kormány- és miniszteri rendeleteken nyugszik.

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

Az önkormányzati belső kontrollrendszer része a pénzügyi bizottság – a 2000 főt meghaladó lélekszámú településeken kötelező létrehozni –, amely a helyi önkormányzatnál és intézményeinél

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

A belső ellenőrzés gyakorlatát *belső ellenőrzési standardok* szolgálják, amelyek célja, hogy meghatározzák azokat az alapelveket, amelyek a belső ellenőrzés gyakorlatát jellemzik és keretet biztosítanak a sokrétű, értékteremtő belső ellenőrzési tevékenység végrehajtásához és előmozdításához. Céljuk továbbá, hogy alapot teremtsenek a belső ellenőrzés teljesítményének értékeléséhez, valamint segítsék a szervezeti folyamatok és a működés színvonalának javítását. A belső ellenőrzési normák alapelvekre épülnek, kötelező elvárásokat fogalmaznak meg, amelyek meghatározzák a belső ellenőrzés szakmai gyakorlatára és a hatékonyságának értékelésére vonatkozó alapkövetelményeket, továbbá tartalmazzák a szakkifejezéseket és a fogalmak magyarázatát, amelyek a normák értelmezéséhez és érvényesítéséhez szükségesek. A nemzetközi standardokban a normák alapvető normákból, végrehajtási normákból és megvalósítási normákból állnak. Az alapvető normák a belső ellenőrzési tevékenységet végző szervezetek és szakemberek jellemzőit mutatják be. A végrehajtási normák a belső ellenőrzési tevékenység sajátosságait írják le, és minőségi kritériumokat adnak meg, amelyek alapján e szolgáltatások teljesítménye értékelhető. Az alapvető normákat és a végrehajtási normákat minden belső ellenőrzési szolgáltatásra alkalmazzák. A megvalósítási normák kiterjednek mind az alapvető normákra, mind pedig a végrehajtási normákra. Követelményei a bizonyosságot adó tevékenységre, illetve a tanácsadói funkcióra vonatkoznak.

A normák minden belső ellenőrre és belső ellenőrzési tevékenységre vonatkoznak. Minden belső ellenőr felelős azért, hogy megfeleljen az objektivitásra, szakértelemre és elvárható szakmai gondosságra, valamint a munkaköri feladataira és teljesítményére vonatkozó normáknak. A belső ellenőrzési szervezet vezetője felelős a normák általános

betartásáért. A normák felülvizsgálata és fejlesztése folyamatos munka. A Nemzetközi Belső Ellenőrzési Normabizottság a normák kiadása előtt széles körű konzultációs és egyeztető tevékenységet végez. A nemzetközi standardokra és az ezek alapján létrehozott hazai szabályozásra¹² való utalást követően fontos hangsúlyozni, hogy a belső kontrollrendszer létrehozásáért, működtetéséért és fejlesztéséért a költségvetési szerv vezetője a felelős, az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók figyelembevételével. A belső ellenőrzés kialakításáról, megfelelő működtetéséről és függetlenségének biztosításáról minden esetben a költségvetési szerv vezetője köteles gondoskodni. A belső ellenőrzést végző személy vagy szervezet a költségvetési szerv vezetőjének közvetlenül alárendelve végzi, jelentéseit közvetlenül neki küldi meg. A belső ellenőr a jogszabályoknak és belső szabályzatoknak való megfelelést, a tervezést, a gazdálkodást és a közfeladatok ellátását vizsgálva megállapításokat és javaslatokat fogalmaz meg. Ezenkívül más tevékenységbe nem vonható be. A belső ellenőrzéssel kapcsolatos szabályok hangsúlyosan kimondják, hogy a belső ellenőr közvetlenül a költségvetési szerv vezetőjének alárendeltségében dolgozik. Ez azért különösen fontos, mert ez hivatott biztosítani – értelemszerűen a nem teljes körű – függetlenségét.

A bizonyosságot adó eljárások, szolgáltatások során a belső ellenőrök objektíven értékelik a tényeket, és ennek alapján független véleményt formálnak vagy következtetéseket vonnak le egy szervezetre, műveletre, funkcióra, folyamatra, rendszerre, illetve az ellenőrzés egyéb tárgyára vonatkozóan. A vizsgálat jellegét és hatókörét a belső ellenőr határozza meg. A bizonyosságot adó szolgáltatásoknak általában három szereplője van. Az első a szervezetben, műveletben, funkcióban, folyamatban, rendszerben vagy a vizsgálat egyéb tárgyában közvetlenül érintett személy vagy csoport: a folyamatgazda. A második az értékelést végző személy vagy csoport: a belső ellenőr, a harmadik pedig az értékelést felhasználó személy vagy csoport: a felhasználó.

A tanácsadói szolgáltatás jellegét tekintve konzultációs tevékenység, amelyet általában a megbízó konkrét felkérése alapján nyújtanak. A tanácsadói feladat jellege és hatóköre a megbízóval történő megállapodás eredménye. A tanácsadói szolgáltatásoknak általában két szereplője van. A tanácsadó személy vagy csoport: a belső ellenőr, valamint a tanácsot kérő és fogadó személy vagy csoport: a megbízó. A tanácsadói szolgáltatások során a belső ellenőrnek meg kell őriznie tárgyilagosságát, és nem vállalhat át vezetői felelősséget.

A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet, az Áht., a köztisztviselők jogállásáról és a helyi önkormányzatokról szóló törvények az irányadók a kontroll területén. A belső ellenőrzés független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, amelynek célja, hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlessze és eredményességét növelje, az ellenőrzött szervezet céljainak elérése érdekében rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen értékelje, illetve fejlessze az ellenőrzött szervezet irányítási és belső kontrollrendszerének hatékonyságát. Az Áht. 69. § (1) bekezdése szerint a belső kontrollrendszer fogalma: a kockázatok kezelése és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer, amely a költségvetési rend szerint gazdálkodó tevékenységének szabályszerűségét és hatékonyságát garantálja.

¹² A szakértő a monitoring, a folyamatos nyomonkövetési rendszer működtetéséhez is ajánlásokat fogalmaz meg a költségvetési gazdálkodók részére.

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

- kontrollkörnyezetet (világos szervezeti struktúra, egyértelmű felelősségi, hatásköri viszonyok és feladatok, átlátható, megfelelően szabályozott működés),
- kockázatkezelési rendszert (kockázatok felmérése, megállapítása, a kockázatok megszüntetése, mérséklése érdekében szükséges intézkedések megtétele és azok végrehajtásának ellenőrzése),
- kontrolltevékenységeket (folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzések – FEUVE – a pénzügyi, gazdálkodási folyamatokhoz kapcsolódóan, például engedélyezési, jóváhagyási eljárások),
- információs és kommunikációs rendszert (hatékony, pontos és megbízható beszámolási rendszer annak érdekében, hogy a szükséges információk a megfelelő helyen, időben és részletezettséggel rendelkezésre álljanak);
- folyamatkövetési (monitoring-) rendszert (a szervezet tevékenységének, a célok megvalósításának folyamatos, illetve eseti nyomon követése);

A jó kontrollrendszert áttekinthető szervezeti struktúra, egyértelmű felelősségi viszonyok, jól definiált etikai elvárások és átlátható humánerőforrás-kezelés jellemzi.

11.6. Támogatások, adók és más befizetések ellenőrzése

A költségvetési és európai uniós forrásokból származó támogatást nyújtó szervezet kötelessége a támogatások lebonyolításában részt vevő szervezetekkel és a kedvezményezettekkel kötött szerződésben kikötni, hogy a támogatások lebonyolításában részt vevő szervezet és a kedvezményezett köteles az ellenőrzés során közreműködni. Az Európai Számvevőszék és az Európai Bizottság illetékes szervezetei, az Állami Számvevőszék, a kormány által kijelölt ellenőrzési szerv, a fejezetek ellenőrzési szervezetei, a Kincstár, illetve az európai uniós támogatásokkal kapcsolatban az EUTAF (Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság) képviselőit ellenőrzési munkájukban az érintettek a helyszínen is – a megfelelő dokumentumok, számlák, a program megvalósítását igazoló okmányok, bizonylatok rendelkezésre bocsátásával, valamint a fizikai teljesítés vizsgálatában – kötelesek segíteni.

Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 4. (1) bekezdés b) pontja alapján a központi költségvetés, az elkülönített állami pénzalap terhére törvényben, kormányrendeletben vagy miniszteri rendeletben meghatározott feltételek alapján juttatott támogatás is az Art. hatálya alá tartozik. A törvény hatálya kiterjed a befizetésekkel és költségvetési támogatásokkal kapcsolatos eljárásokra, ha azok megállapítása, beszedése, kiutalása vagy ellenőrzése az adóhatóság, a NAV (Nemzeti Adó- és Vámhivatal) hatáskörébe tartozik, vagyis a támogatás technikai juttatására, hiszen e törvény nemcsak az adóbevételeket, hanem az államháztartás terhére kiutalt támogatások egyes szabályait is magában foglalja. A jogosulatlanul igénybe vett támogatást pedig az adóhatóság adók módjára beszedheti. Az ellenőrzés során az adóhatóság, illetve a más bevételek beszedéséért felelős hatóság az államháztartást illető fizetési kötelezettségek vonatkozásában ellenőrzi az adózással,

az egyéb befizetésekkel és a költségvetési támogatásokkal kapcsolatos jogszabályok megtartását. Az ellenőrzés kiterjed különösen a bejelentésre, a bevallásra, az adó, járulék, hozzájárulás és egyéb fizetési kötelezettség megállapítására, a bizonylati rendre, a könyvvezetésre, a nyilvántartásra, az adatszolgáltatásra, a befizetési kötelezettség teljesítésére, a költségvetési támogatások igénylésének és felhasználásának ellenőrzésére.

A Kincstár a szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi és közoktatási közfeladatot ellátó, nem állami, nem önkormányzati intézményt fenntartókat ellenőrzi a központi költségvetésből folyósított támogatások, kiegészítő támogatások igénylésének, felhasználásának jogszabályi feltételei és az elszámolások szabályszerűsége tekintetében. A Kincstár ellenőrzési tevékenységére a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény szabályait kell alkalmazni.

Felhasznált irodalom

- Az Állami Számvevőszék ellenőrzésének szakmai szabályai.* Kézikönyv. Budapest: Állami Számvevőszék. 2012.
- Az ÁSZ elnökének 6/2011. (X. 7.) sz. utasítása a számvevőszéki ellenőrzésre vonatkozó eljárási szabályok és módszerek alkalmazásáról, valamint azok nyilvánosságra hozásáról
- Beijing Declaration.* 2013. Forrás: www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/5_events/congresses/EN_Beijing_Declaration_plus_Annexes.pdf (2017. 02. 03.)
- DOMOKOS László: *Hogyan segíti az Állami Számvevőszék a költségvetés tervezésének megalapozását?* Budapest: MPGEKE-konferencia. 2012a.
- DOMOKOS László: *Az Állami Számvevőszék hivatalos stratégiai dokumentum rendszere 2011–2015.* Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. 2012b.
- DOMOKOS László – MÉSZÁROS Leila – SZAKÁCS Gyula: *A jó kormányzás támogatásának fundamentumai. Az Állami Számvevőszék alkotmányos helyzete, jogosítványai, függetlensége.* Budapest: Állami Számvevőszék. 2016a.
- DOMOKOS László – PULAY Gyula – PÁLYI Katalin – NÉMETH Erzsébet – MÉSZÁROS Leila: *A legfőbb ellenőrző intézmények hozzájárulása a jó kormányzáshoz.* Budapest: Állami Számvevőszék. 2016b.
- KOLOZSI Pál Péter (2014): *Államháztartási kontroll.* Budapest: NKE VTKI. 2014.
- LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan.* Budapest: Nemzeti Közszerkeleti és Tankönyvkiadó. 2013.
- LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás.* Budapest: NKE Szolgáltató Kft. 2015a.
- LENTNER Csaba: *Közigazgatási szakvizsga. Pénzügyi és költségvetési igazgatás.* Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2015b. (A tananyagot 2016-ban és 2017-ben Dr. Bathó Ferenc helyettes államtitkár hatályosította.)
- LENTNER Csaba: *Közigazgatási szakvizsga. Általános államháztartási ismeretek.* Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2015c. (A tananyagot 2016-ban Dr. Bathó Ferenc helyettes államtitkár, 2017-ben Dr. Nagylaki Csilla kormányhivatal-vezető hatályosította.)

- The Johannesburg Accords*. 2010. Forrás: www.intosai.org/uploads/jhbaccordsen.pdf (2017. 01. 23.)
- The Lima Declaration*. 1977. Forrás: www.issai.org/media/12901/issai_1_e.pdf (2017. 02. 03.)
- United Nations Millennium Declaration*. 2000. Forrás: www.un.org/millennium/declaration/ares55-2e.htm (2017. 03. 01.)

12. Az Állami Számvevőszék a jó kormányzás szolgálatában

A jól működő állam, a jó kormányzás elengedhetetlen feltétele, hogy az állam intézményei, így ellenőrző hatóságai is – a tevékenységük módszertanán, illetve ellenőrzési eljárásaik hatékonyságának problémafeltáró, folyamatokat segítő javításán keresztül – támogassák a kormány és a települési önkormányzatok munkáját, s így rajtuk keresztül az állam polgáraihoz több és jobb minőségű közszolgáltatás jusson. A közpénzügyi és közvagyonfolyamatok megújult ellenőrzési módszertanán és gyakorlatán keresztül az Állami Számvevőszék a jó kormányzás szolgálatába lépett. A 2011-es számvevőszéki törvény ebből a szempontból is új korszak kezdetét jelentette, amelyet az ÁSZ megújítása óta elvégzett ellenőrzések társadalmi hasznosulása egyértelműen alátámaszt.

12.1. A jó kormányzás számvevőszéki háttere – nemzetközi kitekintés

A jó kormányzás (*good governance*) világszerte a nemzeti jólétet, a gazdasági fejlődést és a társadalmi részvételt elősegítő tevékenység szinonimája. A jó kormányzás eszméje mentén működő állami és önkormányzati intézmények hatékonyabban tudják szolgálni a társadalom szükségleteit és a közjó megvalósulását. A jó kormányzás „eszméje” arra fókuszál, hogy az államháztartási gazdálkodás és intézményei hogyan, milyen módon képesek a minőségüket javítani, és ezáltal a legtöbb társadalmi hozzáadott értéket létrehozni. Ezen állandóan megújuló, folyamatos kihívások elé néző területre a nemzetközi térben is kiemelt figyelem irányul. A jó kormányzás intézményének újragondolásával foglalkozott a Világbank tanulmánya,¹ amelyhez a világ újra egypólusúvá válása, a globalizálódás felgyorsulása jelentős ösztönzést adott. A terület fontosságát az alábbi tényezők jellemzik:

- a globalizálódott világ gazdaság követelményeihez történő alkalmazkodás;
- a központi irányítású tervgazdaságok megszűnése a Szovjetunióban és Közép-Európában;
- a jóléti államok költségvetési krízise a legtöbb iparilag fejlett államban;
- a feltörekvő „csodaállamok” megjelenése Kelet-Ázsiában;
- az államok szétesése, valamint a humanitárius katasztrófa helyzetek kialakulása a világ több részén.

Ezen változások felerősítették a jó kormányzás iránti igényt a fejlődő országokban is. A nemzetközi térben megfogalmazódó ajánlások közegek abban, hogy az államok hatékony partnerségének szükségességét a nemzetgazdaság egészében kiemelik, ezáltal ugyanis azok képességei növelhetők, így az államok szélesebb körben tudják kielégíteni a társadalmi

¹ Világbank, 1997

szükségleteket. Az állami intézmények hatékonyságnövelésén keresztül egy költséghatékonyabb szükségletkielégítés valósulhat meg.

A *kormányzás* fogalma Donahue és Nye szerint: „Formális és informális folyamatok és intézmények, amelyek irányítják egy csoport tevékenységeit.”² Az ENSZ definíciója szerint: „[a kormányzás] felöleli a mechanizmusokat, folyamatokat és intézményeket, amelyeken keresztül az állampolgárok és a csoportok artikulálhatják érdekeiket, gyakorolhatják törvényes jogaikat, találkozhatnak a kötelezettségeikkel és megvitathatják az eltérő kérdéseket”.³ A *jó kormányzás* – a kormányzás e definícióját alapul véve – minőségi szempontból magasabb szintű tevékenységet jelent. Annak megítéléséhez, hogy mi a „jó”, egy kívánt (meghatározott) eredmény (*outcome*) elérése szolgáltató viszonyítási alapot, amelynek segítségével eldönthető, hogy az egyik helyzet miben különbözik a másiktól. Ebben a vonatkozásban két széles kormányzati tevékenységi kört különböztethetünk meg egymástól. Az egyik az intézmények közszolgálati tevékenységével, illetve az állampolgárok véleményének figyelembevételével, a korrupció megfékezésével, az átláthatósággal és az elszámoltathatósággal,⁴ míg a másik a demokrácia koncepciójával, a jogállamiság megvalósításával, a törvény előtti egyenlőséggel, a bírói függetlenséggel, a közügyekben való részvétellel, a választási integritással, a politikai pluralizmussal, a szólásszabadsággal és a média függetlenségével kapcsolatos. Ezen államhatalmi-intézményi struktúra, vagyis a jó kormányzás intézményének egyik kiemelt letéteményese a számvevőszék.

A jó kormányzás eszméjét érvényesítő számvevőszékek⁵ jól definiált alap- és értékelvek, standardok mentén működnek, amelyek együttese négy csoportra osztható:⁶

- alapelvek,
- általános standardok,
- területi standardok és
- jelentési standardok.

Az alapelvek a standardok számára meghatározó jelentőségű feltételezések, logikai elvek és követelmények, amelyek segítik a standardok kialakítását és az ellenőrzés során alkotott vélemények, illetve jelentések megfogalmazását. Az alapelvekkel összhangban álló standardok a minimálisan teljesítendő követelményeket tartalmazzák az ellenőrzési folyamat egyes lépései és eljárásai számára, tehát olyan kritériumok, amelyek alapján az ellenőrzés eredményének minősége megítélhető.

² NYE–DONAHUE, 2000

³ UN Economic and Social Council, 2006

⁴ UN General Assembly, 1996; 2001; 2012; UN Economic and Social Council, 2011.

⁵ Lényeges hangsúlyozni, hogy a számvevőszékek kormánytól független intézmények, ám az államhatalom részei, általában az országgyűléseknek vannak alárendelve. Magyarországon az Állami Számvevőszék az Országgyűlés gazdasági, közpénzügyi ellenőrző szerve. Kizárólag az Országgyűlésnek tartozik beszámolósi kötelezettséggel. A számvevőszékek (a magyar is) tevékenységükön keresztül az államigazgatás, az államháztartás, a kormány és a települési önkormányzatok munkáját segítik.

⁶ INTOSAI 100

12.1.1. A számvevőszékek függetlensége

A függetlenség a számvevőszéki feladatok hatékony ellátásához szükséges alapvető követelmény. Ez a megállapítás több oldalról is alátámasztható. Általános szempontból a számvevőszékek függetlensége a jogállamiság egyik garanciális eleme. De azért is fontos, mert a számvevőszékek által tett megállapításokat az ellenőrzésben érintettek és a szélesebb közvélemény akkor fogadja el objektívnak, ha a számvevőszékek iránt bizalommal vannak. Ezt nagymértékben elősegíti, ha a számvevőszékeknek nem a kormányzati adminisztráció, hanem a törvényhozás felé van beszámolási kötelezettsége.

Mindezeket figyelembe véve fogadta el az INTOSAI 2007. évi XIX. kongresszusa a *mexikói nyilatkozatot*,⁷ amely a függetlenség standardjait a következőképpen határozta meg:

- A függetlenséget biztosító megfelelő, hatékony alkotmányi, törvényi keret létezése és annak tényleges alkalmazása a gyakorlatban.
- A számvevőszéki vezetők és munkatársak biztonságának és törvényi védelmének garantálása a feladataik végrehajtása során.
- A kielégítően széles mandátummal való rendelkezés a számvevőszéki funkciók ellátásához.
- Korlátozásmentes hozzáférés az ellenőrzéshez szükséges információkhoz.
- Jogi előírás és kötelezettség arra vonatkozóan, hogy a számvevők beszámoljanak az elvégzett munkájuk eredményéről.
- A számvevő szabadon dönthet arról, hogy az ellenőrzési jelentés mit tartalmazzon, és azt hogyan hozzák nyilvánosságra.
- A számvevő számára lehetőséget kell biztosítani arra, hogy az ellenőrzéseket követően a tett javaslatok megvalósítását fokozatosan követhessék.
- A számvevőszékek pénzügyi, irányítási és adminisztratív függetlenségének, a szükséges és megfelelő emberi, tárgyi és pénzügyi erőforrások rendelkezésre állásának biztosítása.

12.1.2. Elszámoltathatóság és átláthatóság

Az elszámoltathatóság és átláthatóság a jó kormányzás két meghatározóan fontos alapelve. Amennyiben az átláthatóságot konzisztens módon alkalmazzák, hatékony eszköznek bizonyul az elszámoltathatóság erősítésére, a korrupció elleni küzdelemre és a jó kormányzás megvalósítására. E két alapelv ugyanakkor nehezen választható el egymástól, hiszen mindkettő ugyanazon ellenőrzési területre vonatkozik, csak más aspektusból.

Az *elszámoltathatóság* a jogi keretre, a szervezeti struktúrára, a stratégiára és az eljárásokra hivatkozva lehetővé teszi, hogy

- a számvevőszékek kövessék és kiértékeljék a költségvetések teljesítését és az ellenőrzések hatását;

⁷ ISSAI 10

- a számvevőszékek jelentésekben állapítják meg a közpénzügyi alapok felhasználásának szabályszerűségét és hatékonyságát, ideértve a rendelkezésükre bocsátott források felhasználását is; valamint
- a számvevőszék vezetője és a számvevők ugyanúgy felelősséggel tartoznak a saját tevékenységükért, mint az ellenőrzött intézmények vezetői és munkatársai.

A *transzparencia* a számvevőszékek és más intézmények számára az időben történő, megbízható, világos és lényegi tájékoztatás követelményét jelenti a mandátumról, a stratégiáról, a tevékenységekről, a pénzügyi menedzsmentről és a teljesítményekről. E két fogalom jelentőségével kapcsolatban lényeges tapasztalat, hogy az állam működésében a demokratikusan megválasztott képviselők viselkedését nem ritkán a hatalommal való potenciális visszaélés jellemzi, s ez a közszolgáltatások hatékonyságának romlásával járhat. Ennek az ellentmondásnak a feloldását hatékonyan segítheti az elszámoltathatóság és az átláthatóság javítása. Ebből a szempontból fontos INTOSAI-tapasztalat az is, hogy a nagyobb átláthatóság és a sokoldalúbb elszámoltathatóság nagymértékben növelni tudja a lakossági bizalmat a számvevőszéki ellenőrzés és végső soron a kormányzás iránt, különösen akkor, ha bevonják a lakosság különböző csoportjait a döntéshozatali folyamatokba. Az e két alapelvhez kapcsolódó legfontosabb általános standardok a következők:⁸

- A számvevőszékeknek az ellenőrzési feladatokat úgy kell megoldaniuk, hogy segítsék az elszámoltathatóság és az átláthatóság javítását.
- A számvevőszékek hozzájárulnak nyilvánosságra felhatalmazásaikat és jogkörüket, vállalt küldetésüket és kidolgozott stratégiájukat!
- A számvevőszékek tegyék lehetővé, hogy az általuk alkalmazott ellenőrzési folyamatok és módszerek az ellenőrzésben érintettek számára megismerhetők legyenek!
- Az ellenőrzésről készített jelentéseket a nyilvánosság számára elérhetővé kell tenni, az eredményekről pedig a médián keresztül szükséges tájékoztatást adni. Ezzel kapcsolatban célszerű elérni a társadalmi nyilvánosság és a tudomány képviselőinek érdeklődését a fontosabb ellenőrzési következtetések iránt, továbbá azt is, hogy a tájékoztatás késlekedés nélkül, időben, ne az elavult információk felhasználásával történjen.
- A számvevőszékeknek biztosítaniuk kell, hogy az elszámoltathatóság és az átláthatóság követelményei akkor is érvényesüljenek, ha az ellenőrzési feladatok egy részének elvégzését kiszervezik.

12.1.3. Kiváló minőségű közszolgáltatások nyújtása

A jó kormányzás ezen alapelve követelményt jelent az állami szféra minden intézménye számára. A számvevőszékek esetében ennek jelentősége – részletesebben – abban áll, hogy csak az ilyen tevékenység végzésével lehetséges megőrizni a hitelességet és az érintett (ellenőrzött) partnerek, valamint a társadalom széles rétegeinek bizalmát. Meghatározóan fontos az alapelv azon követelménye is, hogy a számvevőszékek a folyamatos kapcsolat keretében párbeszédet tartsanak fenn az érintett partnerekkel és a társadalommal, ez ugyanis

⁸ ISSAI 20

hatékonyan segítheti az ellenőrzések minőségének javulását a nagyobb szervezeti szintű és a kisebb, egyéni jellegű ellenőrzések esetében egyaránt.

E fontos alapelv érvényesülését – a nemzetközi tapasztalatok alapján – segíthetik a következő iránymutatások, *jó gyakorlatok*:⁹

- A számvevőszékek vezetői olyan politikákat és eljárásokat határozzanak meg és alkalmazzanak, amelyek lehetővé teszik az intézményi kultúra fejlődését, és egyúttal a minőség lényeges követelményként jelenjen meg az ellenőrzési tevékenységben!
- A számvevőszékek politikái és eljárásai határozottan igénylik az erkölcsi követelmények megtartását a számvevőktől és a külső szerződések keretében közreműködő szervezetektől.
- A számvevőszékek politikái és eljárásai fejezzék ki, hogy az ellenőrzés során a számvevőszék tevékenysége kiterjed a minőséget veszélyeztető kockázatok vizsgálatára is!
- A számvevőszékeknek biztosítani szükséges az elegendő és megfelelő személyi és egyéb erőforrásokat az ellenőrzés megvalósításához.
- A számvevőszékek politikái és eljárásai tegyék lehetővé a minőségi tevékenységhez elengedhetetlenül szükséges konzisztenciák biztosítását, beleértve a felügyeleti tevékenység végzését is!
- A számvevőszékek olyan monitoringrendszereket hozzanak létre, amelyek révén elérhető a minőség megfelelő ellenőrzése, és amelyek a gyakorlatban is hatékonyan működnek!

12.1.4. Jó kormányzás

Ez az alapelv – általános jelleggel – azt jeleníti meg, hogy a számvevőszékek csak akkor tudnak megfelelni a „példamutatással vezetni” elvnek, ha tevékenységükre vonatkozóan is azok a szabályok és szemléletek érvényesülnek, amelyeket minimumkövetelményként elvárnak az ellenőrzött állami intézményektől. Ugyanis a jó kormányzás elve és gyakorlata minden állami intézményben alkalmazható annak érdekében, hogy segítse a vezetést a döntések jobb megalapozásában, a kockázatok kezelésében, és így az intézményi célok elérésében. Ezzel összefüggésben kiemelendő az a szoros kapcsolat is, amely a számvevőszékek tevékenysége szempontjából a meghatározó fontosságú jó kormányzás és az elszámoltathatóság között fennáll. Nemzetközi (globális) szinten pedig a jó kormányzás szempontjából az INTOSAI mint nemzetközi modellszervezet is egyre fontosabb, növekvő szerepet játszik a világ működésében.

A jó kormányzás követelményeinek – az INTOSAI tapasztalatai alapján – a számvevőszékek úgy tudnak megfelelni, ha elsősorban az alábbi iránymutatásokat, legjobb gyakorlatokat szem előtt tartva végzik tevékenységüket:

- A számvevőszékek létrehozása, mandátuma és működése számára olyan következetes jogi keret álljon rendelkezésre, amely támogatja a jó kormányzás elveit!

⁹ ISSAI 40

- A számvevősékek tevékenységéről és elszámoltathatóságáról szóló értékelést vagy egy független testület (például ún. *peer review*), vagy a Parlament egy bizottsága végezze szabályozott keretek között oly módon, hogy az ne akadályozza a számvevőségi függetlenséget!
- A számvevősékek olyan megfelelő szervezeti irányítási struktúrával és belső ellenőrzéssel rendelkezzenek, amelyek kielégítő mozgásteret biztosítanak a jó kormányzást segítő folyamatok számára!
- A számvevősékek rendszeresen értékeljék a szervezeti működésük kockázatait, és kockázatkezelő rendszerüket folyamatosan egészítsék ki a szükséges új elemekkel!
- Egy megfelelően objektív belső audit funkció legyen integrált része a számvevősékek operatív kockázatkezelő stratégiájának!

12.1.5. Az etikai kódexek előírásainak követése

Ennek az alapelvnek a követése azt igényli, hogy a számvevőszék rendelkezzen olyan etikai értékekkel és elvekkel, amelyek a számvevők napi tevékenységét meghatározzák, irányítják. Ez akkor teljesülhet, ha a számvevőszék:

- rendelkezik etikai kódexszel, amely összhangban áll a mandátumával, a környezetével és az INTOSAI etikai kódexével,
- az intézményi feltételekhez alkalmazkodó etikai szabályzattal rendelkezik,
- az etikai értékek és elvek alkalmazását segítő politikákat és folyamatokat követ, és
- publikálja az etika alapértékeit és elveit, valamint a szakmai etika iránti elkötelezettségét.

12.1.6. Kapacitásfejlesztés képzéssel és tudásmegosztással

A számvevősékek meghatározóan fontos feladata, hogy a képzéssel és az ismeretek, a tudás megosztásával ne csak a számvevők számára biztosítsák a kollektív problémamegoldó képesség fenntartását, hanem a szükséges mértékben az ellenőrzöttek számára is. Ennek érdekében a számvevősékek:

- folyamatosan elősegítik és szervezik a szakmai képzéseket egyéni, csoportos és szervezeti szinten egyaránt;
- olyan szakmai fejlesztési stratégiákat dolgoznak ki és valósítanak meg, amelyek biztosítják a szükséges kvalifikációkat és kompetenciákat;
- hasznosítják más számvevősékek tapasztalatait, kiemelt figyelemmel az élen járó (*peer*) számvevősékek ismereteire és az INTOSAI regionális munkacsoportjainak tapasztalataira; valamint
- együttműködnek a szélesebb körű ellenőrzési szakma képviselőivel a szakmai képességek fejlesztése érdekében.

12.2. Az Állami Számvevőszék működésének garanciái a jó kormányzás szolgálatában

Az Alaptörvény és az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: ÁSZ tv.) által nyújtott keret az ÁSZ függetlenségét a jogi, a pénzügyi és a szervezeti függetlenség, valamint az ellenőrzési hatáskör területén garantálja. Az ÁSZ-ról szóló sarkalatos törvény jelentős változást hozott az intézmény életében. A korábbi ÁSZ tv. is fontos szerepet töltött be, hiszen a benne foglaltak szerint alapították meg újra a számvevőszéket, és ez a törvény adta meg a szervezet működésének egyik fő szabályozási hátterét. Az intézmény azonban már nem tudott volna csupán a korábbi törvény módosításával alkalmazkodni a megváltozott körülményekhez, kihívásokhoz. A korábbi ÁSZ tv. szerint az ellenőrzött szervezet nem volt köteles intézkedési tervet készíteni az ÁSZ jelentésében foglalt megállapítások és javaslatok alapján. A változást e téren indokolta az a körülmény, hogy az új ÁSZ tv. hatálybalépését megelőző időszakban a számvevőszéki javaslatok közel felének nem volt a gyakorlatban is tetten érhető következménye, s így az ÁSZ a lehetőségeihez képest csak kisebb mértékben tudott hozzájárulni a jó kormányzás munkájához. Tehát új alapokra helyezett törvényre volt szükség, amely véget vetett a következmények nélküli ellenőrzések korszakának, és megerősítette az ÁSZ függetlenségének garanciáit. Fontos változás volt az új törvényi szabályozásban az is, hogy a jogalkotó az ágazati törvényekből az egységes sarkalatos szervezeti törvénybe emelte át a törvényi felhatalmazás (ellenőrzési hatáskörök, jogállás, feladatok) témaköreit, s ez erősítette az intézmény pozícióját.

A jogi függetlenség keretében az ÁSZ működésének főbb jellemzői a következőképpen foglalhatók össze:

- Az ÁSZ autonóm közjogi szervezet, amely a kormányzati hierarchiától függetlenül működik. Az ÁSZ nem rendelkezik hatósági jogosítványokkal, az Országgyűlésnek alárendelve látja el feladatát. Szervezeti kereteinek szabályozása összhangban van a nemzetközi standardokkal (ISSAI 10).
- A jogszabályok alapján az Országgyűlés normatív jogi eszközökkel (törvények, Országgyűlési határozatok) irányíthatja az ÁSZ-t. Ezzel együtt ugyanakkor tény, hogy az ellenőrzések során egyetlen külső szervezetnek sincs lehetősége befolyást gyakorolni az ÁSZ működésére, az ellenőrzési tervhez képest eltérést elérni, illetve a döntését megváltoztatni. Az ÁSZ jelentései, az azokban foglalt megállapításai, következtetései bíróság vagy más hatóság előtt nem támadhatók meg. Az ÁSZ és az ellenőrzött szervezetek közötti kapcsolat szabályozása összhangban van a nemzetközi standardokkal.
- Az ÁSZ elnöki és alelnöki tisztsége összeegyeztethetetlen az azon szervezeteknél betöltött tisztségekkel, amelyek az államháztartás valamely alrendszeréből támogatásban részesülnek. E felső vezetők az ÁSZ-nál történő alkalmazásuk esetén nem lehetnek tagjai az Országgyűlésnek, önkormányzati képviselőtestületnek, és nem tölthetnek be érdekképviselői szervezetnél vezető tisztséget.

Az ÁSZ elnökét az Országgyűlés az összes országgyűlési képviselő (nem csupán a jelenlévők) kétharmadának szavazatával 12 évre választja meg. Az ÁSZ alelnökét – az új szabályozás szerint – az elnök nevezi ki, szintén 12 évre. Az ÁSZ szervezeti kultúrájának és tudásának részét képezik a szervezet vezetőinek megbízatására és függetlenségére

vonatkozó ismeretek, jogszabályi alapok. Az ÁSZ vezetőire és számvevőire is érvényesek az elnök és az alelnök esetében röviden ismertetett összeférhetetlenségi szabályok. E szabályokat az ellenőrzésben való részvételre felkért szakértőre és megbízási jogviszonyban foglalkoztatott más közreműködőre is alkalmazni kell.

Az ellenőrzések során a számvevők a jogszabályok, az ellenőrzési szakmai szabályok, módszerek és az etikai normák szerint végzik tevékenységüket. A számvevő ellenőri tevékenységében független, nem utasítható az ellenőrzések módszertanára vonatkozóan, továbbá megállapítások megtételére. A számvevő ugyanakkor a hivatali szervezet része, így utasítható az ellenőrzési programok végrehajtására, a határidők betartására, és arra is, hogy kinek tegyen jelentést. Az ÁSZ tv. és a szervezeti működési szabályzat biztosítja, hogy a vezetők és a számvevők a feladatuk ellátása során mentesek legyenek a külső befolyástól.

12.2.1. Jó gyakorlatok a jó kormányzás szolgálatában – példák az Állami Számvevőszék 2011 és 2013 közötti munkájából

A települési önkormányzatoknál végzett számvevőszéki vizsgálatok

A 2010 utáni magyar közpénzügy-politika homlokterébe az államműködés alapjait kikezdő adósságprobléma megoldása került. Az önkormányzati adósságok tömege a központi kormányzati adósság méretéhez képest elenyésző, ám 2011-re az Állami Számvevőszék vizsgálatai már igazolták, hogy a lokális alrendszer csődje kézzelfogható. A korábbi kormányzások alatt – részben kényszerből – vállalt önkormányzati hitelek, lejáratra esedékes kötvénytartozások türelmi idejének lejártával a visszafizetések fedezete nem volt biztosított. Az Állami Számvevőszék 2011-es kapacitásainak nagy részét az önkormányzati területre koncentrált. A helyi önkormányzatokról szóló 2011. évi (új) törvény már támaszkodik az ÁSZ megállapításaira. Az ellenőrzés tapasztalatai¹⁰ beépültek a törvényalkotásba, s ezzel a legfőbb államhatalom ellenőrzési intézménye hozzájárult a jó kormányzáshoz, a hatékony állam megteremtéséhez.

Az ÁSZ jelentései egyértelműen megmutatták, hogy az önkormányzatok pénzügyi egyensúlyi helyzete 2007 és 2010 között romlott, a pénzügyi kockázatok pedig fokozódtak. Az ellenőrző hatóság kimutatta az okokat, amelyek a helyzet kialakulásához vezettek. Az önkormányzati rendszerben egyszerre jelent meg a működési és a felhalmozási hiány. Az önkormányzatok banki kitettsége növekedett, általánossá vált a likviditási hiteleszerződések kényszerű és növekvő keretű megújítása. Az adósságprobléma azért jelentett igazán nagy és megoldandó kihívást, mert a kötelezettségek visszafizetéséhez szükséges tartalékok képzéséről az önkormányzatok nagy többsége nem tudott gondoskodni, a visszafizetés fedezetéül szolgáló forrásokat nem tudták nevesíteni. Kockázatot jelentett az is, hogy a hitelek fedezetére az önkormányzat törzsvagyonához tartozó vagyonelemeket is felajánlották. Az ÁSZ felhívta arra is a figyelmet, hogy a kibocsátott kötvények esetében az árfolyam kedvezőtlen alakulásán túl a futamidő előtti visszaváltás, illetve a forintra történő konverzió

¹⁰ A ellenőrzések tapasztalatai az alábbiakban tárgyiasultak: az önkormányzati szektor eladósodásának, a hiány tervezésének megakadályozása – törvényi szinten; esetleges hitelfelvételek jóváhagyatási kötelezettsége kormányhivatallal; továbbá az önkormányzatoktól átcsoportosított (centralizált) közfeladatok. Mindezek betartásával gyakorlatilag esélye sincs meg az újabb eladósodási folyamatnak.

nem várt kiadásokat okozhat. Kockázatot jelentett a szállítói tartozások növekedése, likviditási nehézséget okozott az EU-s támogatással megvalósuló projektek utófinanszírozása miatt szükséges pénzügyi fedezet biztosítása. Az önkormányzatok 2010 végén a folyamatban lévő beruházásaik miatt 1154 milliárd forint jövőbeni kötelezettségvállalás-állománnyal rendelkeztek. A középszinten működő és a városi önkormányzatoknál ennek finanszírozásához az EU-s és hazai támogatáson, illetve a saját bevételeken felül további 217 milliárd forint külső forrás bevonására keletkezett igény. A beruházások mellőzéséről sem lehetett szó, hiszen Magyarországon a megvalósított új létesítmények közel 90 százaléka európai uniós forrásból történik. Tetézte a problémákat, hogy az önkormányzatok többségi tulajdonában álló gazdasági társaságok is jelentős összegű adósságot halmoztak fel. Az önkormányzatok nem fordítottak kellő figyelmet az önkormányzati cégek adósságállományának fékezésére, amely máig nem megoldott, bár az Állami Számvevőszék ellenőrzései a közelmúltban feltárták a problémát.

2011-ben az adósságprobléma kezelésére már csak az adósság kormányzati átvállalása jelentethette az egyetlen megoldást, amely 2011 végétől a megyei önkormányzatok adósságátvállalásával megkezdődött. Orbán Viktor miniszterelnök 2012. október 27-én jelentette be, hogy az ötezernél kisebb lélekszámú települések adósságát teljes mértékben, a nagyobb településeket pedig részben átvállalja az állam.¹¹ Az ÁSZ ellenőrzési feltáró munkája,¹² javaslatai jó alapot teremtettek az önkormányzati adósságkonszolidáció végrehajtásához, amely 2014–2015 fordulójára sikeresen végbement.¹³

A jó kormányzás szolgálatában: a 2008 évi IMF-, WB-, ECB-hitel indokoltságának vizsgálata

Az Állami Számvevőszék hagyományos, költségvetési és zárszámadási törvényjavaslatot véleményező munkája során kiemelt figyelmet fordít a költségvetési stabilitást megalapozó pénzügyi folyamatokra. Magyarország a nagy és kedvezőtlen összetételű adóssága miatt jelentős finanszírozási kockázattal szembesült 2008 végén. A rizikófaktorok között volt a külföldiek felé fennálló kötelezettség növekvő aránya, az alacsony hátralévő futamidő, a forint árfolyamának alakulása és az adósság lejárat szerkezete. Az Állami Számvevőszék vizsgálatai is kimutatták, hogy 2012-ben 4000 milliárd, 2013–2014-ben pedig évente 3000 milliárd

¹¹ Az önkormányzati adósságátvállalás 2011 és 2014–2015 között történt, jobbra az első négyéves kormányzati ciklus vége felé. Az önkormányzatok pénzügyi helyzete katasztrofális volt. Saját erőből nem tudták megoldani a problémát. A tömeges önkormányzati csődök ellehetlenítették volna a közfeladat-ellátásukat. Elégedetlenségi hullám, társadalmi konfliktusok alakultak volna ki, lényegében államcsőd. A kormány a fiskális trendfordulójával a központi költségvetést a kormányzati ciklus vége felé konszolidálta. Adódott a lehetőség (gyarapodó pénzügyi puffert és mozgástér) az adósságátvállalásra. A túlzottdeficit-eljárásból való kikerülés 2014 előtt volt politikailag javasolható, illetve a körülmények is várhatóan erre az időszakra kedveztek a folyamatnak. Ha ez a konszolidáció a ciklus vége felé történik, Brüsszel esetleg akadályokat gördített volna elé. A tisztánlátás megteremtése nélkül azonban – amely az ÁSZ érdeme – aligha kerülhetett volna sor az önkormányzati konszolidáció konfliktusmentes levezénylésére. Ezzel a kormány államcsődhelyzetet került ki.

¹² Az Állami Számvevőszék és elnöke által tett megállapítások mögött új ellenőrzési módszertannal felvértezett konkrét önkormányzati ellenőrzési jelentések állnak. Lásd az ÁSZ honlapján, továbbá: ÁSZ, 2012b; DOMOKOS, 2010; 2011; 2012; PULAY, 2011

¹³ Bővebben a konszolidációról és kiváltó okairól: LENTNER, 2014

forint körül volt a törlesztendő forint- és devizaadósság összege. A törlesztési kockázat vizsgálatához a felvett hitel körülményeinek tisztázása elengedhetetlenné vált. Az adósságprobléma számvevőszéki vizsgálata során előtérbe került a 2008-ban felvett 25 milliárd dolláros hitel, amely az államcsőd *de jure* bejelentésétől mentette meg az előző kormányt. A vizsgálat során megállapították,¹⁴ hogy a szándéknyilatkozat aláírására úgy került sor, hogy a lehívandó összegre és felhasználására vonatkozóan csak kijelölt gazdaságpolitikai célok voltak meghatározva. Konkrét tervek nem álltak rendelkezésre. Az ÁSZ-ellenőrzés alátámasztotta az Államadósság Kezelő Központ álláspontját, miszerint az államadósság-kezelés igénye nem indokolta az IMF-, WB-, ECB-hitel gyors felvételét. A hitel felhasználásának módja és időzítése komolyan és közvetlenül hatott vissza a költségvetésre. A 2008 novemberében lehívott 4,9 milliárd eurós első hitelrészletet a Magyar Nemzeti Banknál helyezték el, devizabetétként. A cél szerinti felhasználás, azaz a banki hitelnyújtás, tehát az IMF-hitel Magyarországon lévő bankok irányába történő továbbadása, valamint az adósságtörlesztés azonban csak 2009 áprilisától¹⁵ kezdődött meg. Az MNB által a devizabetétre fizetett kamat eközben lényegesen elmaradt a lehívott hitelre fizetendő kamattól. A devizabetét kamatbevétele 11,3 milliárd forint, míg a lehívott hitel kamatkiadása – az IMF felé – 30 milliárd forint volt. A 19 milliárd forintos különbözet a költségvetésnek, tehát végső soron a magyar adófizetőknek okozott többletterhet.

Az Állami Számvevőszék rámutatott, hogy az IMF-hitel első részletének lehívása következtében a devizaadósság aránya 28 százalékról 48 százalékra növekedett. Ez fokozta az árfolyamkockázatot. A hitel futamideje pedig a finanszírozási, illetve adósságmegújítási kockázatot növelte. 2009-től bekövetkeztek a devizafinanszírozás negatív hatásai. Nőtt az árfolyamkockázat, romlott a magyar befektetői megítélés és a hitelminősítés. A forintgyengülés 2006 és 2011 között 1657 milliárd forinttal növelte az adósságot. A devizaadósság kamatkiadásai 150,1 milliárd forintról 304,5 milliárd forintra emelkedtek.

Összefoglalva: az Állami Számvevőszék – mint a közpénzek felhasználásának ellenőre – indokolatlannak találta az IMF-hitel lehívását, felhasználását, amelynek módszere ráadásul elhibázott volt. A hitel harmadik, 1,4 milliárd eurós részletét már az MNB hívta le. Egy hónappal később – 2009 júliusában – az Államadósság Kezelő Központ a pénzügyminiszter döntése alapján az IMF-hitel lehívásánál kedvezőtlenebb feltételekkel, 3,95 százalékos hozamfelárral, 1 milliárd euró értékben bocsátott ki devizakötvényt. A Számvevőszék megállapította, hogy ez a kibocsátás az IMF-hitel első lehívásából fel nem használt 2 milliárd euró rendelkezésre állása mellett nem volt indokolt.

Az ellenőrzés – így az államháztartási ellenőrzés legfelsőbb szintje is – a múltbeli, megtörtént gazdasági eseményekre terjed (értelemszerűen erre terjedhet) ki. Az ellenőrzési megállapításokból azonban a következő gazdasági, költségvetési időszakra, annak tervezésére hasznos következtetések vonhatók le. Tehát a jelentkező nehézségeket is részben az okozta, hogy az IMF-hitel – amelynek lehívása gazdaságtalan és észszerűtlen volt – törlesztése a 2012–2014-es időszakra esett. Ez az adósságfinanszírozásban kiemelt kockázatot jelentett. Az ellenőrzés megállapításai alkalmasak voltak arra, hogy az adósságnövekedés tényezőit, továbbá a devizaforrás-bevonásokkal kapcsolatos döntéseket és a felelősség

¹⁴ ÁSZ, 2012a

¹⁵ 2009 tavaszán a magyar forint újra gyengülni kezdett, az ország devizaadósság-állománya kritikussá szintet ért el. A devizatörlesztések forintban elszámolva megugrottak. Forintban történő kigazdálkodásuk többleterőforrás-allokációt igényelt.

összhangját jogszabályban rendezzék. Az ÁSZ további javaslata volt az adósságrendezés költség- és kockázatkezelési modelljének felülvizsgálata és a költséghatékonyságot mérő értékelési rendszerek kialakítása.

Végül is egy zárt, törvényileg behatárolt államháztartási rendszer működési mechanizmusait vizsgálta az Állami Számvevőszék. Az államadósságból eredő kötelezettségek kezelése, teljesítése és nyilvántartása az államháztartásért felelős miniszter feladata. Ennek keretében a miniszter gondoskodik a központi költségvetés fizetőképességének biztosításáról, az állam átmenetileg szabad pénzeszközeinek kezeléséről és az adósságállomány mértékének negyedévenkénti nyilvánosságra hozataláról. Az államadósság-kezelés körébe tartozó feladatait az államháztartásért felelős miniszter az Áht. rendelkezése szerint az Államadósság Kezelő Központ Zrt. útján és a Magyar Államkincstár bevonásával végzi. Az Állami Számvevőszék elsősorban nem a folyamat, a gazdasági történések szabályossága tekintetében, hanem azok észszerűsége és hatékonysága vonatkozásában emelt kifogást, noha nem elhanyagolható szabálytalanságok is történtek.

A monetáris politika költségvetési kockázatai 2013 előtt

Az Állami Számvevőszék ellenőrzési jogosítványa a Magyar Nemzeti Bank monetáris politikájára nem terjed ki, de az eszköz- és bérgazdálkodására, a nyilvántartási és adminisztratív módszereinek értékelésére igen. A gazdálkodás jegybankos eredményei azonban kihatnak az MNB számviteli eredményére, s ha az veszteséges, a központi költségvetés – a kiegyenlítési tartalék mechanizmusának keretében – rendezni köteles a hiányt. A 2013-ban végrehajtott, még a 2013 előtti vezetés munkájára irányuló ellenőrzés feltárta, hogy a jegybanki kiegészítő mellékletben nem mutatták be a számviteli politikát érintő évközi módosítások banküzemi költségekre gyakorolt hatását, ezért az MNB banküzemi működése nem volt átlátható. A költségcsökkenések mértékét számviteli szabályoktól eltérő elszámolások is befolyásolták. A banküzemi gazdálkodás során nem volt megfelelő a vezetői ellenőrzés, mivel a szabálytalan elszámolásokat – számos esetben – nem szűrte ki.

Az Állami Számvevőszék a vizsgálata során megállapította azt is,¹⁶ hogy a magyar állam által lehívott IMF-, WB-, ECB-hitelekkel kapcsolatban az MNB a hatáskörét túllépve, felhatalmazás nélkül és a hitelintézeti törvény 49. § (6) bekezdésének előírásait megsértve üzleti titok körébe tartozó adatokat adott át az IMF-nek 2008 őszén, veszélyeztetve ezzel az ország pénzügyi stabilitását. Az adatszolgáltatási kötelezettséget az IMF-hittel kapcsolatos feladatmegosztásra vonatkozó megállapodás nem tartalmazta. Az IMF alapokmánya szerint a tagok általános kötelezettsége az IMF felé történő információszolgáltatás. Ugyanakkor a tagok nem kötelesek információkat olyan részletesen megadni, ami felfedné harmadik személy – az alapokmány megfogalmazásában: „magánszemélyek vagy vállalatok” – ügyleteit.

A jegybank éves számviteli eredményére a bér- és eszközgazdálkodásnál nagyságrendekkel nagyobb hatást gyakorol a monetáris politika, amelyre azonban közvetlenül nincs ellenőrzési jogosítványa az Állami Számvevőszéknek. Ha a jobbjára monetáris politika

¹⁶ ÁSZ, 2013

következtében előálló eredmény negatív,¹⁷ úgy terhet ró a központi költségvetésre. Tehát az államadósságot növeli az a térítési kötelezettség, amelyet a központi költségvetésnek akkor kell fizetnie, ha az MNB forint-, deviza- vagy eredménytartalék-alapjában hiány keletkezik. Mivel az Állami Számvevőszék az adósság elleni kormányzati munka ellenőri oldalról történő támogatója, továbbá az elnöke a Költségvetési Tanács tagja, így szükség-szerű, hogy az ÁSZ a Nemzeti Bank államadósságot növelő politikájának egyes részletei-vel is foglalkozzon,¹⁸ ajánlásokat fogalmazzon meg. 2013 óta a jegybank mérlegéből eltűnt a veszteség, s ez a monetáris politikai rendszerváltás sikerességének egyik bizonyítéka.

Magyarország Alaptörvénye előírja az államadósság csökkentésének kötelezettségét. Ez az alkotmányos kötelezettség az Állami Számvevőszéket új feladatok elé állítja. Egyrészt az ÁSZ a központi költségvetési törvényjavaslat során véleményt nyilvánít az államadós-ság-csökkentés körülményeiről, másrészt részletesen elemzi és ellenőrzi az államadósság összetevőit, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül a központi költségvetéshez. A nem-zetgazdasági kockázatot növeli, hogy a keletkező jegybanki veszteség befolyásolására és közvetlen ellenőrzésére sem a kormánynak, sem az Állami Számvevőszéknek nincs jogosultsága.

A jegybank államadósságot növelő veszteségei az elmúlt évtizedekben jobbra a mo-netáris politika eszközeiből és a devizatartalékokból adódtak.¹⁹ A monetáris politika által alkalmazott eszközök növelhetik a jegybank veszteségessé válásának kockázatát, mert azok felhasználásakor az egyetlen szempont a monetáris politikai célok elérése,²⁰ míg az esetleges veszteség figyelembevétele elenyésző marad. A tartalékokat – funkciójuk okán – csak viszonylag rövid lejáratú és alacsony kockázatú eszközökben szabad lekötni, amelyek hozama viszont sok esetben alacsonyabb, mint a devizatartalékolást finanszírozó források átlagköltsége.

A magyar jegybank legfőbb monetáris politikai eszköze a kéthetes futamidejű MNB-kötvény, amelynek kamata megegyezik a jegybanki alapkamattal. A jegybank a kéthetes kötvény segítségével köti le a kereskedelmi bankrendszer fölösleges, tehát nem hitelbe kihelyezett pénzét. A jegybankkal partneri viszonyban álló kereskedelmi bankok viszont mennyiségi korlát nélkül dönthetnek arról, hogy az aukciók keretében mennyi köt-vényt vásárolnak. 2008 és 2009 között, amikor a jegybanki alapkamat 11,5 százalékon is volt, a kéthetes kötvények állománya 782 milliárdról 2681,5 milliárd forintra emelkedett. 2010-ben ez 3936,3 milliárd, 2011-ben 4227,3 milliárd forint volt. 2009 és 2011 között a jegybank 695,7 milliárd forint kamatot fizetett ki. Lényeges arra utalni, hogy ezt az ál-

¹⁷ 2002–2011 között a központi költségvetés térítési kötelezettsége (kiegyenlítés tartalék) 153 milliárd forintot tett ki, amelyet a Nemzeti Bank pénzügyi veszteségei okoztak.

¹⁸ MÁTÉ et al., 2013

¹⁹ A Nemzeti Bank egykori kereskedelmi bankjainak veszteségei (pl. a bécsi CW Bank) is jelentős költségvetési deficitet okoztak, szembe kellett nézni többek között az aranytartalék-eladások közvetett hatásaival. Lásd: LENTNER, 2016

²⁰ Ezért lényeges a többes, illetve minél szélesebb körű jegybanki célkitűzés rendszere. Lásd: LENTNER, 2015a. A magyar jegybank korábbi bigott monetáris politikája azonban csak az ún. egyes célkitűzéssel élt, és csak ehhez fogalmazott meg eszközöket, vagyis kizárólag az infláció elleni harcra összpontosított. Könnyű az el-len harcolni, amire nincs, vagy kevés a ráhatásunk. Az inflációt ugyanis jobbra (empirikus megközelítéssel) a 2010–2013 közötti kormányzati fiskális konszolidáció, azt eredményező hiánycsökkentés, a jegybanktanács-ban már 2013 előtt többségbe kerülő tanácsstagok révén az alapkamat-csökkentés és a rezsiköltségek állami szabályozókkal való mérséklése eredményezte.

landósuló, sőt növekvő tömeget a jegybank – reálszektor- és költségvetés-refinanszírozó funkcióit leadva – nem pörgette vissza a gazdaságba, a költségvetésbe.²¹ Ráadásul a kötvény jogi jellegét tekintve eltér a betétől: előbbi bármikor likvidálható, felszabadítható, jelentősebb hozam- és kamatvesztés nélkül.²² Az ÁSZ véleménye tehát az észszerűbb jegybanki politikát szorgalmazta, vagyis hogy a jegybanki kamatszint ne kizárólagosan a rövid piaci hozamokra fókuszáljon. Az Állami Számvevőszék jelentése rámutatott, hogy 2008-ban és 2010-ben külföldi források, míg 2009-ben és 2011-ben belföldi források finanszírozták a devizatartalékok bővülését. 4 év alatt 4000 milliárd forinttal nőtt a devizatartalékokat finanszírozó hazai²³ források mértéke. A devizatartalékok 2009 és 2011 között bekövetkezett növekedése önmagában is fokozta az MNB számviteli eredményének negatívvá válását, annak kockázatát, hiszen minél nagyobb a devizatartalék mértéke, annál nagyobb összegű lehet a devizatartalékok kihelyezésének kamatbevétele és a devizatartalékokat finanszírozó források kamatkiadásainak kamatkülönbözete. Az Állami Számvevőszék álláspontja szerint – a költségvetés hosszú távú pénzügyi stabilitását szem előtt tartva – a devizatartalékok biztonságos nagyságrendű meghatározása és alkalmazása az államadósság mértékére és kezelésére jó hatást gyakorolhat. 2013-tól, az új jegybanki vezetés mandátumától a Magyar Nemzeti Bank monetáris politikai célkitűzésrendszere, alkalmazott eszközei alapvetően megváltoztak. Az Állami Számvevőszék javaslatai – a leírtak alapján – célba értek.

12.2.2. Jó gyakorlatok a jó kormányzás szolgálatában – példák az Állami Számvevőszék 2015–2017 közötti munkájából

Az Állami Számvevőszék 2015. január 1. és 2017. július 31. között 57 elemzést, tanulmányt tett közzé a honlapján, s ezzel hozzájárult az egyes közpénzügyi területek szabályozottságának erősítéséhez, a központi költségvetés átláthatóságához, a makrogazdasági folyamatok megszilárdításához, az integritáskultúra terjesztéséhez, valamint a magyar családok pénzügyi tudatosságának fejlesztéséhez.

Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok korrupciós kockázatairól

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) a költségvetési szervekre kiterjedő integritásfelmérései után, 2015 decemberében feltérképezte a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok korrupciós kockázatait, majd 2016. szeptember elején a többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokat²⁴ is megkereste integritási kérdőívvel. A felmérés célja az volt, hogy

²¹ Nyilván nem az egészet, hanem óvatosan, a monetáris biztonság fölötti hányadot.

²² A jegybank új vezetése ezért is törekszik a kötvények jegybanki betétekre cserélésére. A tartalékra tartósan lehessen számítani, még ha az két hétre szól is.

²³ Alapvetően a Magyarországon lévő külföldi bankok pénzére gondoljunk, illetve az anyabankjaiktól beutalt forrásokra, amelyek az akkori (indokolatlanul) jó hozamú magyar jegybanki eszközökben landoltak. Tehát a jegybank „pénzmalomként” funkcionált. Így a hazánkban működő kereskedelmi bankok előszeretettel melózték – több más okból kifolyólag is – a vállalati szektor hitelezését. *Crowding-out effect* alakult ki. Erről bővebben lásd: LENTNER, 2007

²⁴ ÁSZ, 2016

képet adjon az önkormányzati gazdasági társaságok korrupciós kockázatairól és a korrupcióval szembeni ellenálló képességüket erősítő integritási kontrollok kiépítettségi szintjéről. Az ÁSZ elektronikus úton eljuttatott felkérésére válaszul 409 darab kérdőív érkezett.

A válaszadó társaságoknak a kitöltés időpontjában fennálló állapotnak megfelelően, egyes kérdéseknél az elmúlt három naptári évre vonatkozó adatok alapján kellett válaszolniuk. A kapott válaszok alapján – az egyes válaszadó társaságokra vonatkozóan – az alábbi három, százalékos formában kifejezett indexet számolta ki az Állami Számvevőszék:

- *Az eredendő veszélyeztetettségi tényezők (EVT) indexe* a gazdasági társaság nagyságából (létszám, mérlegfőösszeg), a tevékenységeiből (közvagyon kezelése, közfeladatok ellátása, közszolgáltatások nyújtása) és a működését elsődlegesen meghatározó (pl. jogszabályban, alapító okiratban, közszolgáltatási szerződésben foglalt) feltételekből eredő korrupciós veszélyeztetettség összetevőit teszi mérhetővé. Az index mértékét olyan tényezők határozzák meg, amelyek alakítása – a jogszabályok keretein belül – a tulajdonosok és a társaság irányítóinak hatáskörébe tartozik.
- *A korrupciós veszélyeket növelő tényezők (KVNT) indexe* az egyes gazdasági társaságok napi működési feltételeit jelentősen befolyásoló, korrupciós veszélyeket hordozó összetevőket jeleníti meg. Leképezi a gazdasági társaságok jogi/szervezeti környezetének jellemzőit, tevékenységük, gazdálkodásuk kiszámíthatóságát, fenntarthatóságát, továbbá a társaságok működése során jelentkező olyan tényezőket, mint a közbeszerzés, az európai uniós támogatások, a szervezeti kultúra, az erőforrásokkal való gazdálkodás, valamint a működés tulajdonosi irányítása, felügyelete.
- *A kockázatokat mérséklő kontrollok tényezője (KMKT) index* azt tükrözi, hogy az adott szervezetnél léteznek-e intézményesült kontrollok, illetve hogy ezek ténylegesen működnek-e. Ehhez az indexhez olyan tényezők tartoznak, mint a szervezet belső szabályozása, a rendszeres kockázatelemzés és -kezelés, a tudatos stratégiai menedzsment, az etikai követelmények meghatározása, az összeférhetlenség kezelése.

Az Állami Számvevőszék a felmérés során a kapott válaszokat két megközelítés szerint elemezte. Az egyik irány a válaszadó gazdasági társaságok korrupciós veszélyeztettségének és a veszélyeket mérséklő kontrollok kiépíttségének az elemzése. A másik megközelítés pedig a kérdőívben meghatározott kiemelt területek kockázati szintjének és az azokat mérséklő kontrollok kiépíttségének az értékelése. A válaszadó társaságok egyes csoportjainak integritási indexértékei alapján kiemelendő, hogy szoros kapcsolat áll fenn a mérlegfőösszeg által meghatározott vállalkozási méret és az adott csoportot jellemző integritási indexértékek között. A mérlegfőösszeg növekedésével párhuzamosan a válaszok alapján számolt integritási indexértékek is emelkedtek.

A felmérés adatai azt mutatták, hogy a korrupciós kockázati szintet növeli, ha egy társaság a közfeladatai mellett más tevékenységet is végez. Az ellátott tevékenység alapján a válaszadó társaságok közül a közfeladat-ellátás mellett egyéb tevékenységet is végző társaságok csoportjában volt a legmagasabb korrupciós veszélyeztetettségi indexérték. Ugyanakkor a kiépített kontrollok szintje közel egyforma volt a közszolgáltatások mellett

egyéb tevékenységet is végző társaságoknál és a kizárólag közfeladatokat ellátó, közszolgáltatásokat végző csoportban.

A vállalatcsoportba tartozó társaságok integritási helyzetét külön kérdéscsoporttal ez a vizsgálat térképezte fel először. Jellemzően a vállalatcsoportba tartozó tagtársaságok vállalászási méretei és az integritási indexértékeik is meghaladták az önállóan működő társaságok átlagos indexértékeit. A gazdasági társaságok működésének egyes területei fokozottan ki vannak téve a korrupciós kockázatoknak. A felmérés kérdései ezekre a kiemelt területekre koncentráltak. A kiemelt területek kockázatainak gyakoriságát a tanulmány az ún. „kockázatintenzitási” indexek bevezetésével jellemzi. Az *eredendő korrupciós kockázatintenzitási index (EKI)* és a *korrupciós kockázatot növelő tényezők intenzitási indexe (KNI)* azt mutatja meg, hogy a kiemelt területhez tartozó kérdésekre a válaszadók hány százaléka adott kockázatot jelző választ.

A korrupciós kockázati vizsgálat eredményei az alábbi tényezőkre vezethetők vissza:

- A vállalatirányítás, -felügyelet kiemelt területén a legmagasabbak a korrupciós kockázatintenzitási indexek. Az EKI alakulását meghatározta, hogy a felügyelőbizottságok ügdyöntő hatáskörébe csak a válaszadók 17,6 százaléka utalt feladatokat, illetve csak a vállalkozások 11,2 százalékánál írt elő a létesítő okirat a tulajdonos felé történő éves rendszeres beszámolási kötelezettséget a vagyonban bekövetkezett változásokról. A vállalatirányítás, -felügyelet korrupciós kockázatait növelte, hogy a társaságok több mint harmadánál (37,7 százalék) elmaradt a tulajdonosi joggyakorló általi ellenőrzés 2013 és 2015 között.²⁵
- A közbeszerzések, beszerzések kiemelt területén az átlagosnál magasabb KNI-értéket az érintett társaságok körében gyakran (83,1 százalékban) előforduló meghívásos közbeszerzési eljárások, valamint a háromnál kevesebb ajánlattevővel lezajlott közbeszerzések (43,9 százalékánál) okozták. Az ajánlatkérő önkormányzati társaságok 55,6 százalékánál előfordult, hogy a közbeszerzési eljárás nyertesével a közbeszerzési kiírást megelőzően szerződéses kapcsolatban voltak.
- A vállalatcsoportok sajátosságai – mint kiemelt terület – KNI-értékét meghatározta, hogy az érintett társaságok 76,5 százaléka a működését meghatározó vállalatcsoportban több tagvállalattal folyamatos üzleti, együttműködési kapcsolatban állt. Kockázatot hordozott, hogy a veszteséges üzleti tevékenység vállalatcsoporton belüli keresztfinanszírozását a válaszadók 42,3 százalékánál nem tiltották.

A tanulmány a válaszadó társaságok integritáskontrolljainak kiépítettségét is kiemelt területenként elemzi. Ehhez az *integritáskontrollok kiépítettségének intenzitási indexét (IKI)* alkalmazza, amely arra ad választ, hogy az egyes témakörökben a kockázatot mérő tényezők, a kontrollok kiépítettsége a válaszadókat milyen mértékben jellemezte.

²⁵ Lásd ezzel összefüggésben az önkormányzati vagyongazdálkodás problematikájáról, szabályozatlanságáról és ebből adódó gyenge teljesítményéről: DOMOKOS, 2016

Az integritáskontrollok kiépítettségének elemzése a kiemelt területeken az alábbi sajátosságokat mutatta:

- A vagyongazdálkodás, a közpénzek kezelése mint kiemelt terület IKI-értékét leginkább a támogatások kifizetése során kiépített erős kontrollok határozták meg, az alapítványoknak, nonprofit szervezeteknek történő kifizetések előtt a társaságok kiemelkedően magas arányban (91,2 százalék) ellenőrizték a támogatottakat.
- A közszolgáltatások nyújtásához kapcsolódó tevékenység átlagosnál magasabb IKI-értékét befolyásolta, hogy a társaságok a közfeladat-ellátáson kívül végzett tevékenységeikhez kapcsolódó bevételeiket, ráfordításaikat a számviteli nyilvántartásaikban elkülönítetten vezették, és e tevékenységek díját önköltségszámítással alátámasztották.
- A vállalatirányítás, -felügyelet kiemelt területén az egyik legalacsonyabb a kiépített kontrollok szintje, ezt mutatja, hogy az önkormányzati résztulajdonban álló társaságok csak néhány esetben (18,2 százalék) rögzítették a fejlesztésekre, beruházásokra vonatkozó tulajdonosi jogokat, kötelezettségeket a létesítő okiratokban vagy szerződésekben.
- A működés szabályozottságához kapcsolódó kiemelkedően magas IKI-érték azt tükrözi, hogy a kötelező, jogszabályokban előírt szabályzatokkal, szabályozásokkal a gazdasági társaságok többsége rendelkezik.
- A működés kontrolljai, a kockázatkezelési integritáskontrollok területén a társaságok IKI-értékét befolyásolta, hogy azok többsége (56,4 százalék) kialakította belső kontrollrendszerét, 29,6 százaléknál működött független belső ellenőrzés.
- A humánerőforrás-gazdálkodás, szervezeti struktúra kiemelt területén mért átlagosnál alacsonyabb IKI-értéknek az a magyarázata, hogy a válaszadó társaságoknak csak a negyede működtetett teljesítményértékelési rendszert, csak ötödük szabályozta a felvételi eljárások rendjét, s mindössze 8,3 százalékuk kötött versenytilalmi megállapodást a vezetőkkel.
- A kiemelt területek között a közbeszerzések, beszerzések IKI-értéke a legmagasabb. Ennek magyarázata, hogy a válaszadó társaságok 78 százaléka alkalmazta a közbeszerzési törvény hatálya alá nem tartozó beszerzések esetében is a legalább három árajánlat bekérésének gyakorlatát. Szinte minden társaság (94,3 százalék) rendszerszerűen vizsgálta a közbeszerzések útján beszerzett áruk, szolgáltatások szerződészerű teljesítésének megfelelőségét.
- Az IKI értéke leginkább a speciális korrupcióellenes rendszerek, eljárások terén maradt el az átlagos indexértéktől, mivel az etikai normák bevezetése, a *compliance* (megfelelőségi) szabályozás alig van jelen a válaszadó társaságok működésében. Nyilvános stratégiával csak a válaszadó társaságok 12,2 százaléka rendelkezett.
- A vállalatcsoportok sajátosságai kiemelt területének IKI-értékét több eltérő szintű kontrollolem határozza meg – ez a vállalatcsoportba tartozó tagtársaságok közös szabályozottságának jellemzőiből fakadt. Erős kontrollszintet mutatott, hogy a társaságok 76,9 százaléka egységes belső szabályozást alkalmazott, közös eljárásrend szerint működött. A vállalatcsoportok kontrollszintjét meghatározó másik elem azonban azt mutatja, hogy ez az egységes működési keretrendszer csak egy bizonyos szintig jellemzi a tagvállalatok működését, a társaságok a belső üzleti

kapcsolataik, a szolgáltatások cseréje során alig (19,2 százalékban) alkalmazták a belső elszámoló árak rendszerét, illetve a közös belső szabályok közül hiányoznak a *compliance* szabályok, lágy kontrollok.

Az eredmények alapján elmondható, hogy időszerű volt kiterjeszteni az ÁSZ integritás-felmérését a többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokra, és ily módon felhívni a tulajdonosi jogok gyakorlóinak és a társaságok vezetőinek a figyelmét a korrupciós kockázatok tudatosításának és az ellenük való célirányos védekezésnek a fontosságára.

A felmérés alapján az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok *integritási helyzetének javítására a következő főbb javaslatokat fogalmazta meg az Állami Számvevőszék:*

- A gazdasági társaságok integrálják meglévő kockázatelemzéseikbe a korrupciós kockázatok elemzését is, és ennek eredményeire alapozva építsék ki és működtessék a speciális integritási kontrolloknak azon körét, amely a leginkább alkalmas az azonosított korrupciós kockázatok mérséklésére!
- A kisebb méretű gazdasági társaságok építsék ki és alkalmazzák legalább a legalapvetőbb integritási kontrollokat, hiszen ezek hiánya teret adhat a korrupciónak!
- A gazdasági társaságok végezzék el korrupciós kockázataik felmérését, és kezdjék meg egy, a kockázati helyzetükkel összhangban álló, erős integritásalapú irányítási rendszer kiépítését!
- Azok a vállalatcsoportokhoz tartozó gazdasági társaságok, amelyek eddig még nem éltek a közös belső szabályozás lehetőségével, mérlegeljék ennek bevezetését!

Elemzés a diplomás pályakövetési rendszer működéséről

A *Diplomás pályakövető rendszer működése* című elemzés elkészítésére az Állami Számvevőszék által koordinált nemzetközi ellenőrzés után került sor. A diplomás pályakövetési rendszer (DPR) működéséről szóló jelentés²⁶ a megállapítások bemutatása mellett elsősorban két problémát jár körül. Az egyik a megkérdezett diplomások alacsony válaszadási aránya. A másik pedig az, hogy a fiatal diplomások külföldi munkavállalásáról nyert adatok nem hasznosultak. Az elemzés szorgalmazza a felsőoktatási intézmények és a végzett hallgatók közötti kötődés erősítését, valamint azt, hogy a DPR működtetése és továbbfejlesztése során nagyobb figyelmet kapjon a DPR-adatbázis megbízhatóbbá tétele, s ezáltal a külföldön munkát vállalók elhelyezkedési jellemzőinek részletes vizsgálata.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzései nemcsak arra terjedtek ki, hogy a közpénzeket felhasználó szervezetek szabályosan működnek-e, hanem a közpénzek elköltésének eredményességére, hatékonyságára is. A felsőoktatás eredményességét leginkább az mutatja, hogy a végzős hallgatók milyen arányban tudnak diplomájuknak megfelelő munkakörben elhelyezkedni. Ez az információ egyaránt fontos a felsőoktatási és foglalkoztatási stratégiát kidolgozó minisztériumok, a képzésüket a kor követelményeihez igazítani igyekvő egyetemek, főiskolák, valamint azon végzős középiskolások számára, akik kedvező elhelyezkedési esélyt kínáló diplomát szeretnének szerezni. Az elhelyezkedési adatok jelentőségére

²⁶ TIMÁR, 2017

tekintettel 2005-ben törvény született arról, hogy minden felsőoktatási intézménynek ki kell építenie végzős hallgatóinak pályakövetési rendszerét, és az ebből nyert információkat nyilvánosságra kell hozni.

Hazánk uniós tagsága óta a diplomás pályakezdekők elhelyezkedésének nyomon követése újabb szemponttal bővült, mivel sok fiatal – élve az Európai Unión belüli szabad mozgás lehetőségével – valamely másik tagállamban vállal munkát. A diplomás fiatalok külföldi munkavállalásának mértékéről és körülményeiről azonban kevés a megbízható adat. Hasonló a helyzet több más, az Európai Unióhoz a 2000-es évek közepén csatlakozott tagállamban is. Ezt felismerve az ÁSZ e témakör közös ellenőrzését kezdeményezte, amelyhez a bolgár és a román számvevőszék is csatlakozott. Az ÁSZ a *Közös ellenőrzéssel a versenyképes tudás jobb hasznosulásáért – a diplomás pályakövetés jó gyakorlatainak feltárása* című ellenőrzésről szóló jelentését 2016. október 6-án tette közzé. A hat felsőoktatási intézményre kiterjedő ellenőrzés a jó gyakorlatok feltérképezése mellett problémákat is azonosított. Az ÁSZ elemzést készített a diplomás pályakövetési rendszer (DPR) egészének működéséről, amely elsősorban az ellenőrzés által azonosított két problémakört járja körül.

Az elemzés azt mutatja, hogy az egyes intézmények együttműködése, a hatékony központi koordináció és az elemzési feladatok megosztása a központ és az intézmények között hozzájárult a DPR eredményes kiépítéséhez és működéséhez. A felsőoktatási intézmények többsége felismerte, hogy a DPR által szolgáltatott adatok fontos visszajelzést jelentenek számukra, és érdekeltté váltak a rendszer működésében. Számos intézmény szervezeti kultúrájába beépült a volt hallgatókkal való kapcsolattartás, valamint az, hogy figyelembe vegyék az általuk szolgáltatott adatokat az intézmény stratégiai döntéseinél. E tényezők pozitívan járulnak hozzá a rendszer fenntarthatóságához.

Az elemzés megerősíti az ÁSZ jelentésének azon megállapítását, miszerint a DPR gyenge pontja az intézmények által kérdőívvel megkeresett célcsoportok alacsony és csökkenő válaszadási hajlandósága. 2013 és 2015 között a válaszadók aránya az összes megkeresett személy számához viszonyítva 16 százalékról 11 százalékra csökkent. Ennek egyik oka, hogy sok potenciális válaszadó el sem tudnak érni, a másik oka pedig a megkeresettek alacsony válaszadási hajlandósága. Az alacsony válaszadási ráta rontja az adatok megbízhatóságát, a csökkenő ráta pedig a rendszer fenntarthatóságát is veszélyezteti. A válaszadási ráta természetesen növelhető a technikai feltételek javításával és a kérdőív terjedelmének csökkentésével. Az elemzés a felsőoktatási intézmény és a végzett hallgatói közötti kötődés erősítését tartja a legfontosabbnak. A kötődés megteremtésében fontos szerepe van a jó gyakorlatok széles körű és intenzív terjesztésének, hiszen a magyar decentralizált modell éppen arra teremtett lehetőséget, hogy az intézmények önálló kezdeményezéseket tegyenek a DPR jobb hasznosítása érdekében. Ezzel is összefüggésben az elemzés egyik kiemelt célja volt az ellenőrzés során az egyes intézményeknél feltárt jó gyakorlatok részletesebb bemutatása.

Az elemzés feldolgozta a diplomások nemzetközi migrációjára vonatkozó adatokat is. A fiatal diplomások külföldi munkavállalása kapcsán visszatérő kérdés, hogy a fiatalok azért mennek-e külföldre, hogy a diplomájukat ott hasznosítsák, vagy pedig a külföldi munkavállalás akkor is egy vonzó perspektíva számukra, ha külföldön nem a diplomájuknak megfelelő munkát végeznek. A DPR e kérdés megválaszolásához is szolgáltat értékes adatokat. Például összevethető, hogy a külföldi munkavállalás aránya nagyobb-e azon képzettségi területen végzettek esetében, akik nagyobb arányban tudnak a diplomájuknak megfelelő munkakörben elhelyezkedni.

A külföldön munkát vállaló diplomások pályakövetésének fejlesztése sem a központi projekt céljai, sem az intézményi szintű DPR-célok között nem lett nevesítve, ezért migrációval kapcsolatos külön kutatást nem végzett az Educatio Kft., és a felsőoktatási intézmények számára sem biztosított speciális módszertanokat, háttéranyagokat ehhez. Ugyanakkor a diplomások külföldi munkavállalása társadalmi és gazdasági szempontból is nagyon fontos kérdés. Erre való tekintettel az elemzés készítői fontosnak tartják, hogy a DPR működtetése és továbbfejlesztése során nagyobb figyelmet kapjon a DPR-adatbázis megbízhatóbbá tétele a külföldön munkát vállalók elhelyezkedési jellemzőinek részletes vizsgálata céljából. Ez nemcsak országos érdek, hanem az egyes felsőoktatási intézményeknek és azok hallgatóinak is előnyös, ha reális képet kapnak a külföldi munkavállalás arányáról és az elhelyezkedés szakterületi illeszkedéséről.

Az Állami Számvevőszék vizsgálatának rezüméje szerint a DPR működik, az abból nyert adatok hasznosulnak, a működés eredményesebbé tételére azonban még sok lehetőség kínálkozik. Az ÁSZ jelentésén túlmenően ilyen lehet a felsőoktatás, különösen – noha e tekintetben nem a „legsúlyosabb terület” – a közgazdasági képzés színvonalának és módszertanának átalakítása,²⁷ új tartalommal történő megtöltése a magyar sajátosságokhoz igazodó módon.²⁸

Az önkormányzatok tulajdonában álló gazdasági társaságok körében végzett ellenőrzés tapasztalatairól

Az Állami Számvevőszék 2011 óta végzi az önkormányzati többségi tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzését. Élve az akkori, még a korábbi számvevőszéki törvénymódosítás adta ellenőrzési jogosítvánnyal, az ÁSZ több száz jelentésben tette közzé tapasztalatait, továbbá a témában számos tanulmányt is készített. A 2017 májusában közzétett elemzés megállapította,²⁹ hogy a 2011–2014 közötti időszakban – a település nagysága szerint differenciáltan – nem csökkentek az önkormányzatok tulajdonosi joggyakorlásából eredő kockázatok, valamint az általuk tulajdonolt gazdasági társaságok esetében a pénzügyi stabilitási kockázatok is emelkedtek.

Az Állami Számvevőszék kiemelt célja, hogy a helyi önkormányzatok gazdálkodásában rejlő pénzügyi kockázatok feltárásával, az államháztartáson kívülre nyújtott költségvetési támogatások és ingyenes vagyonyjuttatások, valamint az államháztartáson kívül működő feladatellátó rendszerek ellenőrzéseivel hozzájáruljon ahhoz, hogy a közpénzeket az államháztartáson kívül működő szervezetek is átlátható, rendezett módon használják fel. Az ÁSZ ezért ütemezetten ellenőrzi az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdálkodó szervezeteket. A most publikált elemzés alapjául a 178 települési önkormányzat többségi tulajdonában lévő összesen 106 társaság – a 2011–2014 közötti időszakra kiterjedő – ellenőrzésének tapasztalatai szolgáltak. Az elemzés az önkormányzatok közt – lakosság szám alapján – 4 csoportot állított fel, és 4, összesen 19 szempontot összegző kockázati területen tekintette át mindazokat az ellenőrzési tapasztalatokat, összefüggéseket, amelyek

²⁷ ZÉMAN, 2017

²⁸ PARRAGH, 2015; MATOLCSY, 2015

²⁹ Bővebben a megállapításokról lásd: HORVÁTH, 2017

az önkormányzatok feladatellátásában, illetve a többségi tulajdonukban álló gazdasági társaságaik működésében a számvevőszéki jelentések alapján rendszerezhetők.

Az elemzés hipotézise szerint az egyes önkormányzati gazdasági társaságok működését és az azokhoz kapcsolódó kockázatokat alapvetően determinálja a tulajdonos önkormányzatok működése és az abban megjelenő kockázatok. Ezáltal az önkormányzatok kockázatai a gazdasági társaságaik működésére közvetlenül kihatnak. Ezt a feltevést igazolták az elemzés eredményei. A tanulmány rámutatott arra, hogy a lakosságszám csökkenésével fordított arányban növekednek az önkormányzatok és gazdasági társaságaik működését, rajtuk keresztül pedig végső soron a közfeladat-ellátást érintő kockázatok. Egyértelműen nőttek a kockázatok az 5000 fő alatti települések csoportjánál. Amíg a közfeladat-ellátásra vonatkozó vizsgálati területen a kockázatosnak értékelt önkormányzatok aránya összességében csökkenő tendenciát mutatott, addig a tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos kockázatok az elemzett időszakban növekedtek.

Az önkormányzatoknál a pénzügyi stabilitás (likviditás és eladósodottság) tekintetében 2013-ban majdnem mindegyik csoportban határozott javulás volt tapasztalható, azaz a kockázatosnak minősített települések aránya összességében is jelentősen csökkent. (Ebben már megjelentek az önkormányzati adósságtólvállalást célzó állami intézkedések kedvező hatásai.) Ugyanakkor nőttek a gazdasági társaságok pénzügyi stabilitásával kapcsolatos kockázatok. Ebből kitűnik, hogy a „jó gazda” elvének érvényesülése terén van még tennivalójuk a tulajdonos önkormányzatoknak. Jellemző példaként említhető, hogy csak minden második ellenőrzött önkormányzat tartotta fontosnak társaságai működésével, közfeladat-ellátásával kapcsolatban számon kérhető kritériumok meghatározását és alkalmazását. A kritériumok hiánya erősen korlátozza annak értékét, hogy a társaságok háromnegyede esetében megtörtént a menedzsment beszámoltatása.

Az elemzésből az is kiderül, hogy az ÁSZ a megállapításaival, javaslataival a reális kockázatokra fókuszálva segíti a tulajdonos önkormányzatokat és a társaságaikat. Az elemzett időszakban emelkedett az egy jelentésre jutó javaslatok száma. Jól szolgáltak továbbá az ÁSZ által az önkormányzatoknak mint tulajdonosi joggyakorlóknak címzett elnöki figyelemfelhívó levelek is, amelyek az elemzés tanulsága szerint hozzájárultak az önkormányzatok tulajdonosi eszköztárának bővítéséhez, a mérhetőbb, hatékonyabb gazdálkodás feltételeinek megteremtéséhez, s ezáltal a közpénzek átlátható, elszámoltatható felhasználásához.

Elemzés a K+F+I tevékenységről

Az Állami Számvevőszék hazai és nemzetközi adatok alapján elemzést készített a magyar kutatási-fejlesztési és innovációs tevékenység eredményességéről.³⁰ Magyarország 2008 óta GDP-jének egyre nagyobb arányát fordította kutatási-fejlesztési és innovációs tevékenységekre, ugyanakkor európai összehasonlításban a hazai K+F+I folyamatok eredményessége a költségek ellenére is stagnál. Az elemzés kimutatta: hazánk legnagyobb mértékben a kis- és közepes vállalkozások innovációs teljesítményét mérő dimenzió esetében marad

³⁰ SZILÁGYI, 2017

el az uniós átlagtól, holott éppen ez az a dimenzió, amely a legszorosabb kapcsolatot mutatja az egyes országok innovációs teljesítményével.

A tudásalapú piacgazdaságban a jólét, a teljesítmény és a foglalkoztatás növekedését a tudásintenzitás és a magas technológia dinamikus fejlődése határozza meg. A kutatás-fejlesztés és az innováció kiemelt makrogazdasági jelentőséggel bír, nagymértékben hozzájárul egy ország gazdasági fejlődéséhez, valamint nemzetközi versenyképessége szempontjából is meghatározó jelentőségű. Az elmúlt 8–10 évben Magyarországon több stratégia is született a K+F+I folyamatok előmozdítása érdekében. Az Állami Számvevőszék elemzésének célja annak értékelése volt, hogy a kutatási-fejlesztési és innovációs tevékenység előmozdítására létrehozott szervezeti és támogatási rendszer, valamint jogszabályi környezet miként ösztönözte az intézményeket és gazdasági társaságokat K+F+I eredményeik javítására, s összességében megvalósultak-e a kitűzött stratégiai célok.

Magyarország GDP-jének egyre nagyobb arányát fordítja kutatás-fejlesztésre és innovációra, s ez a GDP növekedését figyelembe véve dinamikusan emelkedő összeget jelent, így a közpénzek eredményes, hatékony és gazdaságos felhasználása szempontjából indokolt, hogy az ÁSZ külön elemzésben foglalkozzon a területtel. Az elemzés, amely adatbekérés nélkül, a nyilvánosan elérhető adatokra támaszkodva készült, elsősorban az Európai Bizottság által kialakított indikátorrendszer, az ún. *európai innovációs eredménytábla* segítségével mutatja be a magyar K+F+I tevékenység eredményességének alakulását.

Az európai innovációs eredménytábla 8 dimenzióban, 25 indikátor segítségével méri az egyes országok adott évi innovációs teljesítményét, és a mutatószámok átlagolásával készült ún. összevont innovációs index alapján értékeli a tagállamokat, az alábbi 4 csoportba sorolva azokat:

- *vezető innovátorok*: innovációs teljesítményük jelentősen meghaladja az EU-átlagot,
- *erős innovátorok*: azon országok, ahol az EU-átlaghoz közeli vagy afeletti innovációs teljesítményről beszélhetünk,
- *mérsékelt innovátorok*: teljesítményük némileg alacsonyabb, mint az EU-átlagé,
- *lemaradó innovátorok*: innovációs teljesítményük jóval az EU-átlag alatt van.

Az EU-s indikátorrendszer adatainak elemzése azt mutatja, hogy az innovációs összteljesítmény tekintetében a rangsor élén állók szinte minden dimenzióban jól teljesítenek. Ez azt támasztja alá, hogy az innováció egy nagyon összetett jelenség, és sok tényező kedvező alakulása együttesen járul hozzá a kimagasló innovációs eredményességhez. Ezzel is magyarázható, hogy az uniós tagországok rangsorában nem mentek végbe nagyon gyors és látványos változások 2008 és 2015 között. Néhány ország ugyanakkor képes volt évről évre javítani innovációs teljesítményét, és így a vizsgált időszak egészét tekintve jelentős fejlődést ért el.

Magyarország K+F+I eredménye 2008-ban alacsonyabb volt, mint az EU-átlag, amelylyel a mérsékelt innovátorok közé került, és 2008–2015 között ebben a pozícióban maradt. Az összevont innovációs indexszel mérve 2015-ben Magyarország az uniós átlag 68 százalékát érte el. Innovációs teljesítményünk javulását leginkább az hátráltatja, hogy a kis- és közepes vállalkozások csak szerény mértékben tudnak bekapcsolódni az innovációs folyamatokba, illetve nem jönnek létre nagy számban innovációra alapított kisvállalkozások. A GDP-arányos kutatási és fejlesztési ráfordítások összege Magyarországon 2008-ig

1 százalék, vagy annál is alacsonyabb volt. E stagnálás nem hatott jótékonyan az eredményeket hosszú távon érvényesítő kutatás-fejlesztésre. Változás 2008-tól érzékelhető: azóta a ráfordítások meghaladják az 1 százalékot, és folyamatosan növekednek. 2020-ra a tervezett érték már eléri az 1,8 százalékot. Magyarországon 2010 után indultak el – és részben meg is történtek – azok a jogszabályi, szervezeti és támogatási rendszereket érintő változtatások, amelyek a kutatás-fejlesztés és az innováció támogatásához nélkülözhetetlenek. A Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal 2015. január 1-jei megalakulásával megszűnt a K+F+I tevékenységért felelős szakpolitika korábbi intézményi széttagoltsága, s ez lehetőséget adott a horizontális és vertikális együttműködés, illetve a szervezett koordináció kialakítására.

Egy ország magas szintű K+F+I teljesítményének legfontosabb tényezője a kiegyensúlyozott innovációs rendszer, amely megfelelően ötvözi a köz- és a magánberuházásokat, ösztönzi a vállalkozások fejlesztési együttműködéseit (egymással és a tudományos világ képviselőivel), s mindezek előfeltételként lehetőséget biztosít a magas színvonalú oktatásra és kutatásra. Fontos, hogy a kutatási-fejlesztési folyamat eredményei megjelenjenek a gazdaságban – mind az innovatív termékek értékesítése és exportja, mind a foglalkoztatás terén.

*Elemzés a Költségvetési Tanács részére a 2018-as költségvetési törvény zárószavazásához szükséges szempontrendszer kialakításához*³¹

Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 5. § (13) bekezdése értelmében az Állami Számvevőszék elnökének a Költségvetési Tanács (a továbbiakban: KT) tagjaként ellátott feladataihoz kapcsolódóan az ÁSZ elemzéseket és tanulmányokat készít, amelyekkel segíti a KT-t feladatai ellátásában. A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Gst.) alapján a KT a költségvetési törvényjavaslat országgyűlési vitájának lezárása után a Gst. 25. § (1) bekezdése alapján állást foglal arról, hogy a költségvetési törvényjavaslat zárószavazásra előkészített változata teljesíti-e a GDP-vel arányos államadósság csökkenésének az Alaptörvényben rögzített követelményét. Az ÁSZ elemzése az államadósság-szabály érvényesülésére fókuszál a Gst. 25. §-a alapján, s kitér arra is, hogy a költségvetési törvényjavaslatban kockázatosnak ítélt előirányzatokat a kormány módosította-e, a módosításokat követően azokat az ÁSZ alátámasztottnak, illetve megalapozottnak minősíti-e, valamint lát-e további kockázatokat. Az elemzés a módosításokat megalapozó indítványok és az országgyűlési bizottsági összegző javaslatok figyelembevételével értékelte a 2017. május 2-án benyújtott törvényjavaslatához képest az egységes, zárószavazás előtti törvényjavaslatban bekövetkezett változások által kiváltott kockázatokat. Az ÁSZ módszertana alapján azon előirányzatokat, amelyeknél nem álltak rendelkezésre a megalapozottságra, illetve alátámasztottságra vonatkozó háttéranyagok, számítások, dokumentumok, a bevételi előirányzatok esetén nem megalapozottnak, a kiadási előirányzatok esetén nem alátámasztottnak minősítették.

A 2018. évi költségvetési törvényjavaslatához benyújtott módosító indítványok nem módosítják az államadósság-mutató alakulását, illetve az államadósság-szabály teljesülését. Az ÁSZ 2018-as költségvetési törvényjavaslatról készített véleményében szereplő

³¹ HOLMAN et al., 2017

megállapítások továbbra is érvényesek az államadósság-mutatóra és az államadósság-szabályra. A 2018. évi költségvetésről szóló törvényjavaslat a módosító javaslatok átvezetését követően is megfelel az államadósságra vonatkozó hazai és uniós előírásoknak egyaránt. Az államadósság-mutató értékének csökkenő tendenciája megfelel az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésében meghatározott követelménynek. Az államadósság-mutató értéke a 2017. december 31-re vonatkozó 71,4 százalékhoz képest 2018. december 31-re várhatóan 69,5 százalékra csökken. Ezek alapján az államadósság-mutató 1,9 százalékponttal csökken 2018 során. Az államadósság-mutató teljesíti a Gst. 4. § (2a) bekezdésében szereplő előírást, mert a 2018. évi államadósság-mutató csökkenése a 2017-es értékhez viszonyítva meghaladja a 0,1 százalékpontot. A 2018. évi költségvetési törvényjavaslatban szereplő államadósság-ráta eleget tesz az Európai Unió adósságszabályának is. 2018-ban a tervezett 1,9 százalékpontos csökkenés alapján teljesül az ún. „egyhuszados szabály”.

Az elvégzett elemzés alapján megállapítható, hogy az ÁSZ 2018. évi költségvetési törvényjavaslatról készített véleményében szereplő negatív kockázatok – az állampapírok értékesítését támogató kommunikációs kiadások kivételével – továbbra is fennállnak a 2018-as zárószavazás előtti költségvetési törvényjavaslatban. A 2018. évi központi költségvetési törvényjavaslatához kapcsolódó módosító javaslatok ugyanakkor további kockázatokot is hordoznak magukban. E kockázatok jellemzően a korábban, az ÁSZ véleményében megalapozottnak, illetve alátámasztottnak minősített előirányzatoknak a – tervezett értékükhöz képest történő – változásából származnak. Az ÁSZ által feltárt kockázatok nagyságrendje együttesen 185,5 milliárd forint (107,1 milliárd forint az ÁSZ-velemény szerint, míg 78,4 milliárd forint jelen elemzés szerint). A feltárt költségvetési kockázatok nem veszélyeztetik a hazai és uniós államadósság-szabályok betartását. A 2018. évi költségvetési törvényjavaslatához kapcsolódó módosító javaslatok az Országvédelmi Alapot nem érintették. Az ÁSZ értékelése alapján a költségvetési kiadások túlteljesítésével összefüggésben azonosított kockázatok nagyságrendjével összhangban áll a költségvetési törvényjavaslat szerint tervezett Országvédelmi Alap előirányzata.

A központi alrendszer Gst. szerint korrigált adósságát a módosító javaslatok nem befolyásolják, ezáltal ennek értéke megegyezik a 2017. május 2-án benyújtott költségvetési törvényjavaslatban szereplő összeggel. A 2018. évi költségvetési törvényjavaslat tárgyalása során a bizottságok által támogatott módosító indítványok hatására a költségvetés bevételi és kiadási főösszege egyaránt 10,7 milliárd forinttal növekedett, amely a működési költségvetés kiadási és bevételi főösszegének 58,4 milliárd forintos csökkenéséből és a hazai felhalmozási költségvetés főösszegének 69,1 milliárd forintos növekedéséből adódik. Mindezek hatására a költségvetés tervezett pénzforgalmi egyenlege nem változott a 2018. évi költségvetési törvényjavaslatához képest. A 2018. évi központi költségvetésről szóló törvényjavaslatához kapcsolódó, elfogadott módosító javaslatok alapján az államháztartás központi alrendszerének pénzforgalmi hiánya – a 2017. május 2-án benyújtott törvényjavaslattal megegyezően – változatlanul 1360,7 milliárd forint. A pénzforgalmi hiány értéke a nullszaldósan tervezett működési költségvetés mellett a felhalmozási költségvetés 857,3 milliárd forintos és az európai uniós fejlesztési költségvetés 503,4 milliárd forintos hiányából tevődik össze.

Az ÁSZ 2018. évi költségvetési törvényjavaslatról készített véleménye több ponton hasznosult a költségvetési vita és a megfogalmazott költségvetési módosító javaslatok során. Egyrészt a központi költségvetés kihasználta a rendelkezésre álló mozgásteret a társasági

adónál és a személyi jövedelemadónál. Az e két adónemből származó bevételek együttesen 13 milliárd forinttal növekedtek a 2018. évi központi költségvetésről szóló törvényjavaslatban szereplő értékhez képest. Másrészt a beruházásösztönzési célelőirányzat jogcímcsoportja esetében a tervezett módosítás szerint a tárgyéven túli fizetési kötelezettségvállalási állomány felső határa 97,5 milliárd forintról 150 milliárd forintra emelkedik. E módosítás elfogadása esetén az előkészítés alatt álló, nemzetgazdasági beruházásokhoz kapcsolódó pénzügyi támogatások vállalásának hosszabb időtávot tekintve nem lesz akadálya. Ugyanakkor a kötelezettségvállalási keret megemlése 2018 után szűkíti a költségvetés mozgásterét. A 2017 eddig eltelt időszakára vonatkozó makrogazdasági adatok alátámasztják a 2018. évi költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági pályára vonatkozó feltételezéseit. A hazai gazdasági mutatók kedvezően alakultak az elmúlt időszakban, és illeszkednek a felvázolt kormányzati makrogazdasági elképzelésekhez.

Felhasznált irodalom

A Tanács 2011/85/EU Irányelve (2011. november 8.) a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről

ÁSZ: *Jelentés az államháztartás központi alrendszerének adóssága és éven túli kötelezettségvállalásának ellenőrzéséről*. 2012a. Forrás: www.asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2012/1294j000.pdf?ctid=728 (2017. 01. 22.)

ÁSZ: *Összegzés a helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének és gazdálkodási rendszerének 2011. évi ellenőrzéséről*. 2012b. Forrás: www.asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2012/1282j000.pdf?ctid=728 (2017. 02. 04.)

ÁSZ: *Jelentés a Magyar Nemzeti Bank működésének és a központi költségvetéssel történő elszámolások szabályszerűségi ellenőrzéséről*. 2013. Forrás: www.mnb.hu/letoltes/13011000.pdf (2017. 03. 01.)

ÁSZ: *Elemzés a többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok körében végzett integritás felmérések eredményeiről*. 2016. Forrás: https://asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2016/gt_integritas_tanulmany.pdf?ctid=976 (2017. 03. 23.)

DOMOKOS László: Az előrelátást nehezítő átláthatatlanság a költségvetés tervezésében és végrehajtásában. In: *Pénzügyi Szemle*, 55. évf. 4. sz. 2010. 713–720.

DOMOKOS László: Hitelesség és rugalmasság. A magyar közpénzügyi keretrendszer változásai. In: *Pénzügyi Szemle*, 56. évf. 3. sz. 2011. 285–296.

DOMOKOS László: Kockázatok a működésben és növekvő eladósodás az önkormányzatoknál. Az Állami Számvevőszék ellenőrzésének tapasztalatai. In: *Pénzügyi Szemle*, 57. évf. 2. sz. 2012a. 165–173.

DOMOKOS László: *Az Állami Számvevőszék hivatalos stratégiai dokumentum rendszere 2011–2015*. Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. 2012b.

DOMOKOS László: *A jó kormányzás támogatása a számvevőszéki ellenőrzés megújításán keresztül*. Doktori értekezés. Budapest: NKE. 2016.

DOMOKOS László – VÁRPALOTAI Viktor – JAKOVÁC Katalin – NÉMETH Erzsébet – MAKKAI Mária – HORVÁTH Margit: Szempontok az állammenedzsment megújításához. In: *Pénzügyi Szemle*, 61. évf. 2. sz. 2016. 185–204.

- Európai Bizottság: *Zöld könyv. Könyvvizsgálati politika: a válság tanulságai*. Brüsszel, 2010.
Forrás: [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2010\)0561_/com_com\(2010\)0561_hu.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0561_/com_com(2010)0561_hu.pdf) (2017. 03. 12.)
- HOLMAN Magdolna Julianna – SIMON József – LŐDINÉ Cser Zsuzsanna – PRELLER Zsuzsanna – TUKACS Éva – VASS Gábor: *Szemponatok a Költségvetési Tanács részére véleménye kialakításához a Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat zárószavazásához*. Budapest: ÁSZ. 2017. Forrás: www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmányok/2017/KTII_elemzes_kozzetetelre.pdf?ctid=1126 (2017. 06. 22.)
- HORVÁTH Margit (szerk.): *Elemzés az önkormányzatok tulajdonában álló gazdasági társaságok működésének tapasztalatairól*. Budapest: ÁSZ. 2017. Forrás: www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmányok/2017/gt_elemzes_20170509.pdf?ctid=1126 (2017. 03. 16.)
- INTOSAI 100 – Basic Principles in Government Auditing. Forrás: www.issai.org/media/12943/issai_100_e.pdf (2017. 01. 13.)
- ISSAI 10 – The Mexico Declaration. Forrás: www.issai.org/media/12922/issai_10_e.pdf (2017. 01. 13.)
- ISSAI 20 – Principles of transparency and accountability. Forrás: www.issai.org/media/12930/issai_20_e.pdf (2017. 01. 13.)
- ISSAI 40 – Quality Control for SAIs. Forrás: www.issai.org/media/12938/issai_40_e.pdf (2017. 01. 13.)
- LENTNER Csaba: A magyar nemzetgazdaság versenyképességének új típusú tényezői. In LENTNER Csaba (szerk.): *Pénzügypolitikai stratégiák a XXI. század elején. Dr. Huszti Ernő professzor tiszteletére*. Budapest: Akadémiai Kiadó. 2007. 27–86.
- LENTNER Csaba: A bankszabályozás tudományos rendszertana és fejlődéstörténete. In LENTNER Csaba (szerk.): *Bankmenedzsment. Bankszabályozás – pénzügyi fogyasztóvédelem*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv kiadó. 2013a. 27–86.
- LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv kiadó. 2013b.
- LENTNER Csaba: A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. In: *Pénzügyi Szemle*, 59. évf. 3. sz. 2014. 330–344.
- LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*. Budapest: NKE Szolgáltató Kft. 2015a.
- LENTNER Csaba: *Közigazgatási szakvizsga. Pénzügyi és költségvetési igazgatás*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2015b. (A tananyagot 2016-ban és 2017-ben Dr. Bathó Ferenc helyettes államtitkár hatályosította.)
- LENTNER Csaba: *Közigazgatási szakvizsga. Általános államháztartási ismeretek*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2015c. (A tananyagot 2016-ban Dr. Bathó Ferenc helyettes államtitkár, 2017-ben Dr. Nagylaki Csilla kormányhivatal-vezető hatályosította.)
- LENTNER Csaba: *Rendszerváltás és pénzügypolitika. Tények és tévhitek a neoliberális piacgazdasági átmenetről és a 2010-óta alkalmazott nem konvencionális eszközökről*. Budapest: Akadémiai Kiadó. 2016.
- LENTNER Csaba: *Kormányzati tanulmányok közgazdasági és közpénzügyi megalapozása*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó. 2017.
- MÁTÉ János – NÉMETH Ildikó – PULAY Gyula – ZELEI Andrásné: *A monetáris politika költségvetési kockázatai, különös tekintettel az adósság szabályra*. Budapest: ÁSZ. 2013.
- MATOLCSY György: *Egyensúly és növekedés*. Budapest: Kairosz Kiadó. 2015.

- MILICZ Ákos: Az állam piaci szerepvállalása és ellenőrzésének lehetőségei az állami tulajdonú gazdasági társaságoknál. In: *Pénzügyi Szemle*, 61. évf. 2. sz. 2016. 205–228.
- NYE, Joseph S. Jr. – DONAHUE, John D. (eds.): *Governance in a Globalizing World*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press. 2000.
- PARRAGH Bianka: A helyes út – Tanítani fogják... In: *Hitelintézeti Szemle*, 14. évf. 3. sz. 2015. 184–186.
- PULAY Gyula: Az Állami Számvevőszék felkészülése a költségvetés makrogazdasági kockázatainak elemzésére. In: *Pénzügyi Szemle*, 56. évf. 3. sz. 2011. 324–336.
- SZILÁGYI Gábor Antal (szerk.): *A magyar kutatás-fejlesztés és innovációs tevékenység eredményessége*. Budapest: ÁSZ. 2017. Forrás: https://asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmányok/2017/kfi_elemzes_20170516.pdf?ctid=1126 (2017. 05. 22.)
- TIMÁR Balázs (szerk.): *Diplomás pályakövető rendszer működése*. Budapest: ÁSZ. 2017. Forrás: www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmányok/2017/dpr_elemzes.pdf?ctid=1126 (2017. 05. 01.)
- UN Economic and Social Council: *Committee of Experts on Public Administration. Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration*. New York. 2006. Forrás: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022332.pdf> (2017. 01. 13.)
- UN Economic and Social Council: *Report of the Committee of Experts on Public Administration on its tenth session*. E/2011/L.23. 2011/22. 2011. Forrás: www.un.org/en/ecosoc/docs/2011/res_szazalek202011.22.pdf (2017. 01. 05.)
- UN General Assembly: *Resolution Adopted by the General Assembly*. A/RES/50/225. 1996. Forrás: www.un.org/documents/ga/res/50/ares50-225.htm (2017. 01. 05.)
- UN General Assembly: *Resolution Adopted by the General Assembly*. A/RES/55/61. 2001. Forrás: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010993.pdf> (2017. 01. 05.)
- UN General Assembly: *Promoting the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions*. A/RES/66/209. 2012. Forrás: www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/0_news/2012/UN_Resolution_A_66_209_E.pdf (2017. 01. 05.)
- Világbank: *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press. 1997.
- ZÉMAN Zoltán: The New Hungarian Model in Hungarian Economic Science Higher Education. In: *Civic Review*, Vol. 13. Spec. 2017. 271–280.

Jogszabálytár

- Magyarország Alaptörvénye (OGY által elfogadva 2011. április 18-án, kihirdetve április 25-én).
Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100425.ATV
1990. évi C. törvény a helyi adókról. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99000100.TV
1991. évi XX. törvény a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint az egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköréről. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99100020.TV

1995. évi CXVII. törvény a személyi jövedelemadóról. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99500117.TV
1996. évi LXXXI. törvény a társasági adóról és osztalékadóról. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99600081.TV
1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről. Forrás: https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99700015.TV
2000. évi C. törvény a számvitelről. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0000100.TV
2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0300092.TV
2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0700106.TV
2007. évi CXXXVII. törvény az általános forgalmi adóról. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0300092.TV
2007. évi CLXXXI. törvény a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0700181.TV
2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1000130.TV
2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó és Vámhivatalról. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1000122.TV
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100189.TV
2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100194.TV
2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100195.TV
2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100196.TV
2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1500143.TV
2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200036.TV
2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1300005.TV
2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1300139.TV
2013. évi CCXXXVII. törvény a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1300237.TV
2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1500143.TV
2016. évi CX. törvény Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1600090.TV

2016. évi CXXII. törvény a Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény végrehajtásáról (az éves zárszámadási törvény). Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1600122.TV
2016. évi XC. törvény Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről. Forrás: https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=a1600090.tv
2016. évi LXVII. törvény Magyarország 2017. évi központi költségvetésének meg­alapozásáról. Forrás: https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1600067.TV×hift=ffffff4&txtreferer=00000001.TXT
- 147/1992. (XI. 6.) Korm. rendelet az önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyon nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99200147.KOR
- 311/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a Magyar Államkincstárról. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0600311.KOR
- 254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet az állami vagyonnal való gazdálkodásról. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0700254.KOR
- 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100353.KOR
- 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100355.KOR
- 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100368.KOR
- 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellen­őrzéséről. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100370.KOR
- 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet az államháztartás számviteléről. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1300004.KOR

Vákát oldal

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • www.dialogcampus.hu •
www.uni-nke.hu • 1083 Budapest, Ludovika tér 2. • Telefon: (30) 426 6116 •
E-mail: kiado@uni-nke.hu • A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető •
Felelős szerkesztő: Kilián Zsolt • Olvasószerkesztő: Balla Zsófia •
Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

ISBN 978-615-5764-50-9 (nyomtatott)
ISBN 978-615-5764-51-6 (online)

ISSN 2560-0222

Közpénzügyi menedzsment című kiadványunk szervesen illeszkedik a Nemzeti Közszerződési Egyetem azon törekvéseinek sorába, amelyekkel a hallgatók közpénzügyi, államháztartási gazdálkodási és költségvetési ellenőrzési ismeret-szintjét emelni, az átadott tananyag tartalmát pedig korszerűsíteni kívánja.

A kötetben integráltan jelenik meg a közgazdász szakvizsga körébe tartozó tantárgyak gyakorlatias módszertana és a közpénzügyi tudományterület megváltozó, korszerű akadémiai háttere. Ennek következtében a szakkönyv az egyetemi képzésen, vagyis az alaprendeltetésén túl jól szolgálhatja a közigazgatásban dolgozók szakmai továbbképzését is.

A rendszerelméleti megközelítésen túl önálló fejezetek foglalkoznak a közpénzügyek jogi kereteivel, a magyar állampénzügyek fejlődéstörténetével, az államháztartási gazdálkodással, ellenőrzéssel, továbbá a közpénzügyi intézményrendszer fiskális ágával, illetve a pénzügyi igazgatást szabályozó, jó kormányzást segítő jegybanki mechanizmusokkal.

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

Dialóg Campus

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE