

Közigazgatási szakvizsga



Kilencedik, hatályosított kiadás

ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI ISMERETEK

III. modul:

Általános államháztartási ismeretek



A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kiadványa.



Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2023

Szerző:

Prof. Dr. Lentner Csaba

Szakmai lektor:

Prof. Dr. Huszti Ernő DSC

A hatályosítást 2023-ban végezte:

dr. Nagylaki Csilla

Kilencedik, átdolgozott és hatályosított kiadás

Az Alaptörvény értékeit tartalmazó szövegdoboz szerzői:

Dr. Gáva Krisztián

Dr. Smuk Péter

Dr. Téglási András

A kézirat lezárásának dátuma:

2023. január 30.

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

1. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS A NEMZETGAZDASÁG RENDSZERÉBEN	5
1.1. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS FOGALMA, RENDSZERE	5
1.2. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI GAZDÁLKODÁS ÚJ TRENDJEI	7
1.3. A NEMZETGAZDASÁG HELYZETÉT MEGHATÁROZÓ FŐBB MAKROGAZDASÁGI TÉNYEZŐK ÉS AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS KAPCSOLATA	8
1.3.1. A makrogazdaság helyzetét jellemző általános mutatók	9
1.3.2. Az államháztartás helyzetét jellemző mutatók	12
2. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI GAZDÁLKODÁS	14
2.1. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI GAZDÁLKODÁS SZABÁLYOZÁSI HÁTTERE	14
2.2. ÁLLAMHÁZTARTÁSI GAZDÁLKODÁSI ALAPELVEK	16
2.2.1. A tervezésre vonatkozó legfontosabb alapelvek	17
2.2.2. A gazdálkodásra vonatkozó legfontosabb alapelvek	18
2.2.3. A beszámolásra vonatkozó legfontosabb alapelvek	19
2.3. ÁLLAMHÁZTARTÁSI BEVÉTELEK ÉS KIADÁSOK	19
2.3.1. A közbevételek rendszere	19
2.3.2. A közkiadások rendszere	22
2.4. MAGYARORSZÁG GAZDASÁGI STABILITÁSA	24
2.5. NEMZETI VAGYON	26
2.5.1. A nemzeti vagyon fogalma	26
2.5.2. az állami vagyon	28
2.5.3. Az önkormányzati vagyon	30
2.5.4. A nemzeti vagyongazdálkodás alapelvei	32
3. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS KÖZPONTI SZINTJE	35
3.1. A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS	35
3.1.1. A központi költségvetés bevételei, kiadásai és tartalékai	35
3.1.2. A költségvetési ciklus	38
3.2. A TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁS PÉNZÜGYI ALAPJAI	39
3.3. AZ ELKÜLÖNÍTETT ÁLLAMI PÉNZALAPOK	41
4. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS ÖNKORMÁNYZATI ALRENDSZERE	43
4.1. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK GAZDÁLKODÁSÁNAK JOGI-SZABÁLYOZÁSI KÖRNYEZETE	43

4.2. A HELYI ÖNKORMÁNYZAT KÖLTSÉGVETÉSE	45
4.2.1. A helyi önkormányzat bevételei, kiadásai	45
4.2.2. A helyi önkormányzati költségvetési ciklus	47
5. A KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK	49
5.1. A KÖLTSÉGVETÉSI SZERV FOGALMA, JOGÁLLÁSA	49
5.2. A KÖLTSÉGVETÉSI SZERV ALAPÍTÁSA, ÁTALAKÍTÁSA ÉS MEGSZÜNTETÉSE	50
5.2.1. A költségvetési szerv alapítása	50
5.2.2. A költségvetési szerv átalakítása és megszüntetése	51
5.3. A KÖLTSÉGVETÉSI SZERV IRÁNYÍTÁSA, FELÜGYELETE	51
5.4. A KÖLTSÉGVETÉSI SZERV GAZDÁLKODÁSI TEVÉKENYSÉGE	53
5.4.1. A költségvetési szerv tevékenysége	53
5.4.2. A költségvetési szerv gazdálkodási feladatai ellátásának megszervezése	53
5.4.3. A költségvetési előirányzatok felhasználása	54
6. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS ELLENŐRZÉSE	57
6.1. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI KONTROLLOK RENDSZERE	57
6.2. KÜLSŐ ELLENŐRZÉS – AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK SZEREPE	58
6.3. A KORMÁNYZATI ELLENŐRZÉS	60
6.4. A BELSŐ ELLENŐRZÉS ÉS BELSŐ KONTROLLRENDSZER	61
SZAKIRODALOMJEGYZÉK	64

1. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS A NEMZETGAZDASÁG RENDSZERÉBEN

1.1. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS FOGALMA, RENDSZERE

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

A közzsféra tehát a nemzetgazdaság meghatározó, organizáló része, a közjavak előállításának, védelmének és újraelosztásának színtere. A közjavak keletkeztetését és szétosztását a demokratikus választásokon győztes, kormányt alakító politikai párt végzi – a választásokon megmérettetett – politikai elképzelései, választási, majd kormányzati programja mentén. A Kormány az állami jövedelem keletkeztetését adókon és állami vagyonhasznosításon keresztül biztosítja. A kiadási oldalt tekintve, az így előálló közpénzek társadalmi, vállalati és más állami intézmények, feladatok közötti szétosztását, azok mértékét, arányait a közpénzügyi politikai koncepciójában juttatja kifejezésre, amelyet az államháztartás technikai rendszerén keresztül, a költségvetési törvények szabályaiba és arányaiba iktatva legalizál, éves elszámolását pedig a zárszámadási törvények benyújtásával, országgyűlés általi szentesítésével rendezi. A közpénzügyi kategória tehát mint átfogóbb, a politikum elveit is magába foglaló rendszer, míg az államháztartás a regnáló, közpénzügyi politikát végrehajtó technikai képződményként ismeretes.

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

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

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



1. ábra: Az államháztartás rendszere¹

Az **államháztartás központi alrendszerébe** tartozik:

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

A központi alrendszer részeként meghatározott állam egyrészt közjogi kötelezettségek és jogosítványok alanya, másrészt jogi személyként magánjogi jogalany. Az állam közjogi kötelezettségek és jogosítványok alanyaként közhatalmi alapon adókat, illetékeket, díjakat stb. állapít meg és szed be, tehát fizetési és ehhez kapcsolódó egyéb kötelezettségeket állapít meg. Erre a jogviszonyra a felek alá-fölé rendeltsége a jellemző. A közjogi jogalanyként értelmezett állam magában foglalja azokat az állami feladatokat is, amelyeket a társadalombiztosításból és az elkülönített pénzalapokból

¹ Forrás: Készítette: dr. Nagylaki Csilla a tananyag 2021. évi hatályosításához

finanszíroznak. Így technikailag a központi alrendszer részét képezik a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai, valamint az elkülönített állami pénzalapok is².

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

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

Az államháztartás önkormányzati alrendszerébe³ 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.

1.2. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI GAZDÁLKODÁS ÚJ TRENDJEI

Hazánkban a rendszerváltást követően az államszocialista rendszert leépítették, a gazdaságot államtalanították, de a közpénzügyi rendszerben nem fordítottak kellő figyelmet a közszektor eredményességét és átláthatóságát szolgáló mechanizmusok kiépítésére. Létrejötték a modern piacgazdaság államháztartásának fontos intézményei, de nem volt konszenzus az államháztartási reformok utáni állami célmodellről. Az újonnan létrehozott intézmények egy része súlyos belső ellentmondásokkal működött. Az államigazgatás intézményeinek anarchikus állapotait a szerepek definiálatlansága mellett alapvetően befolyásolta a gazdasági szférában végbement túlzott államtalanítás, hiszen ennek következtében a magyar állam kiüresedett, a terciér szektor működtetéséhez szükséges források biztosítása folyamatos problémát okozott. Az államháztartás rendszerében jelentős szerkezetátalakításra nem került sor, feladatok, intézmények átfogó reformja nem valósult meg. A hatékonyabb gazdálkodásra ösztönzés rendre a központi finanszírozás szűkítésével valósult meg. Az átfogó szerkezetváltoztatás nélküli forrásszűkítés sok esetben vagyonfeléléshez, illetve a túl sok állami, önkormányzati feladat alacsony szintű ellátásához vezetett.

Magyarországnak nem sikerült olyan gazdaságfejlődési pályára állnia, amely megfelel a fenntartható fejlődés olyan pénzügyi feltételeinek, amely közép- és hosszú távon úgy éri el a pénzügyi stabilitást, hogy nem ró túl nagy terhet a jövő generációira. A fenntartható pénzügyi egyensúly megteremtése egyaránt szükségessé teszi az állami kiadások további csökkentését és a bevételek növelését a közteherviseléshez hozzájárulók körének bővítésével, illetve a nagy ellátórendszerek észszerűsítését. E lépésekkel elérhetőek olyan megtakarítások, amelyek nagy része a vállalkozások versenyképességének fokozására fordítható. A kis- és közepes vállalkozások növekvő

² A társadalombiztosítás pénzügyi alapjairól a 3.2. fejezetben, az elkülönített állami pénzalapokról a 3.3. alfejezetben szönlunk részletesen.

³ Az államháztartás önkormányzati alrendszerének részletes bemutatására a tananyag 4. fejezetében kerül sor.

versenyképessége pedig hozzájárul a foglalkoztatás bővüléséhez, a költségvetési bevételek növekedéséhez, a szociális kiadások mérséklődéséhez, ezáltal középtávon biztosíthatja a javuló pénzügyi egyensúlyt.

A magyar államháztartási reformok paradoxonja, hogy az állam kiüresedéséhez és teljesítményének a csökkenéséhez képest jelentős maradt az államháztartás terjedelme, így szükségessé vált az államháztartás reformja. Reformon olyan strukturális változásokat értünk, amelyek után megváltozik az adott rendszer működése, illetve az egyes szereplők viselkedése. Ahhoz, hogy az állami feladatok ellátása és az azokhoz kapcsolódó intézményrendszer működtetése tartósan hatékonyabbá és gazdaságosabbá váljon, a közpénzügyi reformok keretében szükség van az államháztartási rendszer megszilárdítására és stabilizálására, a közpénzek felhasználásában az átláthatóság, a tudatosság, a rendszerszerűség és a takarékoság biztosítására, a közszolgáltatások nyújtásának hatékonyabbá tételére, valamint a negatív tendenciák megelőzésére és kiküszöbölésére.

A fentiek alapján a **közpénzügyi reformok** céljai:

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

A tartalommal összefüggésben a közpénzügyi reformok **területei**:

- feladat-ellátási reform (privatizáció – amely megtörtént, sőt, már az állam gazdaságbefolyásoló szerepének erősítéséhez bizonyos állami és önkormányzati vagyonelemek állami visszavásárlását kellett megtenni),
- finanszírozási reform (adóreform, köztelherviselés kiszélesítése, a Kincstár hatékony működtetése, biztonságos államháztartás-finanszírozási csatornák megtalálása, MNB önfinanszírozási programja⁴),
- menedzsmentreform (controlling, internal audit, stratégiai tervezés, állami vagyon hatékony működtetése, állami szabályozás kiszélesítése banki és vállalati szereplőkre).

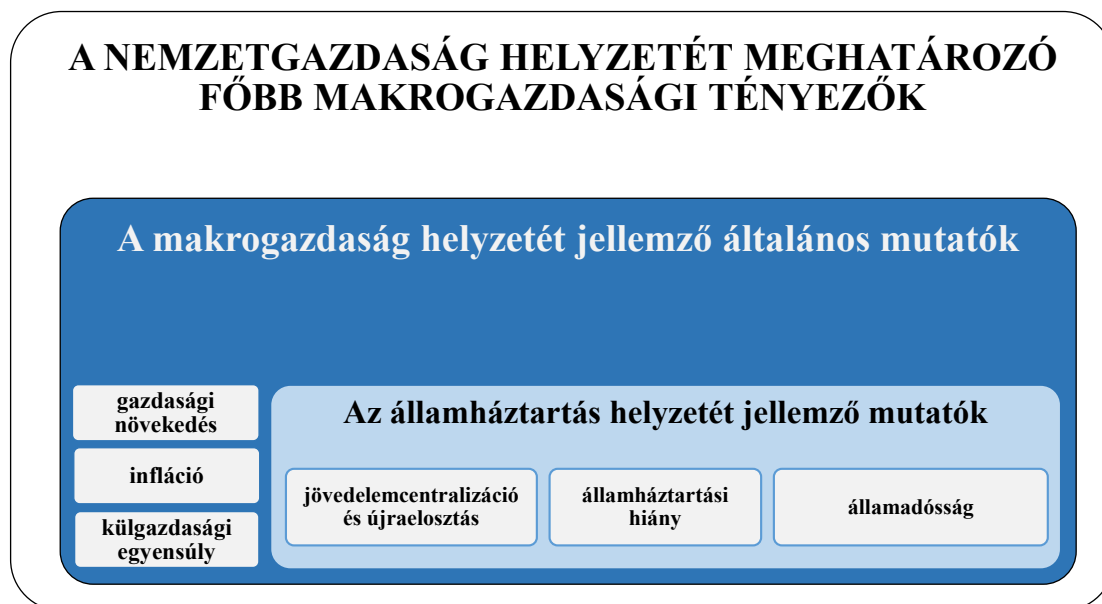
A fenntartható fejlődés követelményeinek való megfelelés szükségessé teszi, hogy a már megkezdett reformfolyamatok – oktatás, egészségügy, közigazgatás, önkormányzati rendszer stb. – ne torpanjanak meg, hanem az elfogadott programok alapján kiteljesedjenek.

1.3. A NEMZETGAZDASÁG HELYZETÉT MEGHATÁROZÓ FŐBB MAKROGAZDASÁGI TÉNYEZŐK ÉS AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS KAPCSOLATA

Egy ország gazdasági helyzetének átfogó bemutatásakor általában néhány – általánosan elfogadott – fő makrogazdasági mutatóval találkozunk, amelyekkel az adott országban zajló gazdasági folyamatokat jellemzik, s amelyek alapvetően meghatározzák az ország államháztartásának helyzetét. Ezek egy része a nemzetgazdaság egészéről, a legfontosabb makrogazdasági folyamatokról ad információt, s vannak közöttük olyanok is, amelyek kifejezetten az államháztartás helyzetét jellemzik.

⁴ A Magyar Nemzeti Bank önfinanszírozási programja, 2014. április–2015. március, lásd: www.mnb.hu.

Néhány mutatót különösen fontosá tesz, hogy az úgynevezett maastrichti kritériumok meghatározzák azon értékeket, amelyek elérése (majd megtartása) feltétele annak, hogy egy ország az európai uniós valutaközösséghez csatlakozzon. Ilyen kritériumot az inflációra, a hosszú távú hitel kamatlábára, az árfolyamra, a fiskális mutatók közül pedig az államháztartási hiányra és az államadósság mértékére vonatkozóan állapítottak meg.



2. ábra: A nemzetgazdaság helyzetét meghatározó főbb makrogazdasági tényezők⁵

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

1.3.1. A MAKROGAZDASÁG HELYZETÉT JELLEMZŐ ÁLTALÁNOS MUTATÓK

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

⁵ Forrás: készítette dr. Nagylaki Csilla a tananyag 2021. évi hatályosításához

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

Egy-egy ország nemzetgazdasági összjövedelme mérésére – az elemzés szempontjainak függvényében – különféle mutatókat alkalmaznak. Ezek a mutatók a bruttó hazai termék (**GDP** – Gross Domestic Product), a bruttó nemzeti termék (**GNP** – Gross National Product), a bruttó nemzeti jövedelem (**GNI** – Gross National Income), a nettó hazai termék (**NDP**) és a nettó nemzeti jövedelem (**NNI**) mutatói.

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

1.3.1.1. Gazdasági növekedés

Gazdasági növekedésen általában a gazdaság hosszú távú fejlődését értjük. Más megközelítésből a gazdasági növekedés az újratermelés bővülésének mértékét jelenti. A növekedést nem kizárólag a fejlődés szóval kell magyarázni, mert a növekedés szigorúan véve mennyiségi kategória, a fejlődés pedig minőségi. 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 adórendszertől. 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.

1.3.1.2. Infláció

Az infláció (pénzromlás) jelentése az árszínvonal tartós emelkedése a pénz vásárlóerejének romlása mellett, ami azért veszélyes a nemzetgazdaságban, mert egy felgyorsult infláció 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 (pénzmennyiség, kamatszint, forintárfolyam szabályozása) és a fiskális politika (a költségvetés bevételeinek és kiadásainak meghatározása) összehangolt működésére van szükség. Az infláció fajtái az elnevezésükből fakadó mértékükre utalva: kúszó, vágató és hiperinfláció. Termékcsoportonként más és más indexeket alakíthatunk ki (termelői, fogyasztói, export,

beruházási stb.). A leggyakrabban használt inflációs mérőszám az úgynevezett **fogyasztói árindex**, amelyet a lakosság egészének fogyasztását jelentő termékcsoporthoz, átlagos fogyasztási arányokkal (úgynevezett vásárlói kosárra vonatkozóan) számítanak ki.

Az árszínvonal csökkenése a **defláció**, vagyis negatív infláció, amely – ugyancsak – visszafogja a gazdasági növekedést, esetleg gazdasági visszaesést is előidézhethet, ami az államháztartás vitelére is negatívan hat.⁶ Az inflációval kapcsolatos fő követelménnyé a moderálható, kezelhető infláció vált. Az infláció egészséges, „mértéktartó” alakulása a költségvetést többletbevételekhez juttatja, a jövedelemtulajdonosokat pedig fogyasztásra, beruházások tételére ösztönzi.

1.3.1.3. Külgazdasági egyensúly

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

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

⁶ Deflációval sújtott klasszikus ország Japán. Magyarországon történelmi mélypontra süllyedt az infláció elsősorban a hatósági árszabályozási intézkedések hatására, illetve a jegybank „részegítő” monetáris politikája következtében.

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

1.3.2. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS HELYZETÉT JELLEMZŐ MUTATÓK

1.3.2.1. Jövedelemcentralizáció és újraelosztás

A közfeladatok ellátásához az államnak szüksége van bizonyos mennyiségű jövedelemre. Az állam különleges gazdasági szereplő. Közhatalma van, jogszabályalkotással, mindenkre kötelező jogalkotással és végrehajtási kikényszerítési eszközrendszerével képes a nemzetgazdaság minden szereplőjétől, magánszemélyektől és vállalkozásoktól a náluk keletkezett jövedelmet elvonni adók és járulékok, valamint más közhatalmi bevételek formájában. Az állam által a jövedelemtulajdonosoktól (lakosság, vállalkozások) elvont jövedelmek összértékét nevezzük jövedelemcentralizációnak. Ez az elvonás a közfeladatok ellátását szolgálja, nem piaci szempontú, és jövedelmeinek felhasználásában elsődlegesen nem piaci szempontok vezérlik az államot. Nemzetközi gyakorlatban a jövedelemcentralizációt az összehasonlíthatóság miatt mindig a GDP százalékában határozzák meg.

A befolyt, az állam által elvont, centralizált jövedelmek az állami feladatellátás finanszírozásának a forrásai. Ezt nevezzük a jövedelmek újraelosztásának. A közfeladatok körét és az állami szerepvállalás súlyát azonban elsősorban nem a rendelkezésre álló és elvonható jövedelmek szabják meg. A hosszú távú feladatokat elsősorban a történelmi hagyományok, valamint társadalmi és politikai tényezők, a rövid távú feladatokat pedig a gazdaságpolitikai prioritások határozzák meg. A közfeladatok finanszírozási igénye így általában meghaladja az államháztartási bevételeket. Az állam ezért általában többet oszt újra, mint amennyi jövedelmet centralizál. Ez esetben óhatatlanul megnő a költségvetés hiánya.

1.3.2.2. Az államháztartási hiány

Az elvont és az újra elosztott jövedelem közötti különbség tehát nem más, mint az államháztartási hiány. Ezt is a GDP százalékában szokták megadni. A maastrichti kritériumok alapján az államháztartási hiány mértékét – az Európai Unió számítási módszerét alkalmazva – hosszabb távon 3% alatt kell tartani.⁷

Önmagában az államháztartási hiány nem negatív jelenség. A deficit finanszírozása többnyire nem okoz gondot, ha a lakosság nettó megtakarítása fedezi a hiányt. Ám ha az államháztartás hiánya nagyobb a lakosság nettó megtakarításainál, a hiányt csak külföldi erőforrások bevonásával

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

lehet fedezni.⁸ Ebben az esetben a vállalkozások forrásszükségletét is nemzetközi hitelek fedezik, hiszen a túlköltekező állam elszívja a vállalkozások elől a lakossági megtakarításokat.

Ha egy tagállamban a költségvetési hiány a megengedett küszöbértékét meghaladja, uniós szinten úgynevezett túlzotthiány-eljárás indulhat (Excessive Deficit Procedure, EDP).

1.3.2.3. 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 részét képezi az államháztartás központi alrendszerének, az államháztartás önkormányzati alrendszerének és a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek egymással szembeni kötelezettségeinek kiszűrésével számított valamennyi adósság.

Az államadósság lényegében az államháztartási hiány kumulálódásából adódik. Az államadósság a törvényi szabályozás szerint csak az államháztartás hiányának mértéke szerint nőhet. Ezt az európai uniós jogi aktusok is előírják, de az adott ország jól felfogott érdeke is ezt diktálja. Az államadósságot is a GDP arányában szokták megadni, és az Európai Unió által elvárt követelmények szerint célszerű, ha aránya 60% alatt stabilizálódik. Az államadósság bruttó összege – ha az államháztartás deficitese – folyamatosan nő, de GDP-hez viszonyított aránya – ha a GDP növekedési üteme gyorsabb, mint az adósság növekedési üteme – csökken. Lényeges, hogy az államadósság GDP-arányos emelkedésének megállítása egyrészt a gazdasági növekedés (GDP) emelésével, illetve a nominális hiány halmozódásának megállításával lehetséges.

Az 1970-es évektől mutatható ki az a világos és egyértelmű tendencia, hogy a fejlett piacgazdaságok kormányai is eladósodnak. A rendszerváltozás idejére a magyar államadósság 21 milliárd dollárt tett ki. 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. Hazánkban a kilencvenes évek közepétől kezdődően egészen 2001-ig, és már 2000-ben is 60% alatti – azaz a maastrichti kritériumnak megfelelő – államadósság-mértéket sikerült elérni. 2002 őszétől azonban a magyar államadósság gyarapodása hihetetlen mértéket öltött, 2008-ban már meghaladta a 72%-ot. 2008. őszén a Nemzetközi Valutaalap, a Világbank és az Európai Központi Bank 25 milliárd dolláros konzorciális készenléti hitelével sikerült elkerülni a nyilvánvaló államcsődöt. 2010-re az államadósság a GDP 82%-a fölé emelkedett.

Az államadósság mérséklését meghatározó követelményként az Országgyűlés 2011-ben megalkotta a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvényt (a továbbiakban: stabilitási törvény). Az államadósság kezelése érdekében végzett pénzügyi műveletekről az államháztartásért felelős miniszter az Államadósság Kezelő Központ útján gondoskodik.

⁸ 2010–2015 között Magyarország külső finanszírozási igénye jelentősen csökkent, a belső fizetőképes keresletet generáló fiskális politikai és kamatcsökkentést elérő, nem konvencionális monetáris politika következtében.

2. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI GAZDÁLKODÁS

2.1. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI GAZDÁLKODÁS SZABÁLYOZÁSI HÁTTERE

A közpénzekkel való takarékos gazdálkodás, a költségvetési egyensúly megteremtése és hosszú távú fenntartása, valamint az államadósság csökkentése olyan kiemelt gazdaságpolitikai célok, hogy az ezek megvalósítását szolgáló legalapvetőbb elveket Magyarország 2012. január 1-jével hatályba lépett Alaptörvénye fogalmazza meg. A stabil állami pénzügyek a gazdasági növekedés tartós alapjainak megteremtéséhez és fenntartásához jó esélyt adnak.



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

A magyar Alaptörvény sajátossága, hogy a közpénzügyekre vonatkozó részletes és szigorú fiskális jellegű szabályokat állapít meg a közpénzekkel, a központi költségvetésről szóló törvénnyel. az államadósság kezelésével, és a nemzeti vagyonnal összefüggésben.

Az Alaptörvény több, az államháztartáshoz témájában kapcsolódó kérdésről sarkalatos törvény megalkotását írta elő. Az Országgyűlés az ország pénzügyi stabilitása és költségvetési fenntarthatóságának biztosítása érdekében a központi költségvetésről szóló törvény megalapozottságának független vizsgálata és az államadósság csökkentésének elősegítése céljából az Alaptörvény rendelkezéseinek végrehajtására megalkotta a **stabilitási törvényt**.⁹ A stabilitási törvény szabályozza továbbá közteherviselés és a nyugdíjrendszer szabályait és a Költségvetési Tanács működését.

Az államháztartás egyensúlyának és a közpénzekkel történő áttekinthető, hatékony, ellenőrizhető gazdálkodás garanciáit az **államháztartási törvény** szabályozza. Ez a törvény határozza meg az államháztartás alrendszerait, a költségvetési szervek jogállását és működését, valamint a tervezés, a gazdálkodás és a beszámolás rendjét. Az átlátható gazdálkodás biztosítására épülő szabályozás nagy hangsúlyt fektet a tervezésre és azon belül is a középtávú tervezésre. Egy olyan kettős irányból építkező rendszert épít fel, amely felülről, a keretszámok megalkotásával indul, részletes technikai kidolgozása pedig alulról történik (a keretszámokon belül maradva konkrétan milyen feladatokra kívánnak költeni), majd a kettő találkozásakor a költségvetés végrehajtásáért felelős kormány hagyja jóvá a végső terveket. A gazdálkodás szabályai között biztosítja, hogy előirányzati fedezet

⁹ A stabilitási törvény további szabályait, szabályozandó területeit lásd a 2.4. alfejezetben.

nélküli kötelezettségvállalás ne történhessen semmilyen egyedi engedéllyel, ugyanakkor, ha egy beruházáshoz, beszerzéshez szükséges fedezetet az Országgyűlés már jóváhagyta a központi költségvetésről szóló törvényben, úgy annak lefolytatásához újabb külön engedélyre ne legyen szükség. A könyvvézetési és beszámolási szabályok tekintetében az államháztartási törvény továbbra is a pénzforgalmi szemléletre épül, ami alapján a bevételeket, kiadásokat azok pénzforgalmi teljesülésekor kell számba venni.

A költségvetési gazdálkodás alapját a **központi költségvetésről szóló törvény** jelenti, amit az Országgyűlés, költségvetési jogával élve, évente a Kormány előterjesztésére hagy jóvá. A költségvetési évet követő évben a Kormány – a költségvetés végrehajtásáról szóló beszámoló részeként – összeállítja a zárszámadási törvényjavaslatot, amelyet az Állami Számvevőszék ellenőrzi, majd az Országgyűlés megtárgyalja, zárszámadási törvényt alkot.

Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: **államháztartási törvény végrehajtási rendelete**) az államháztartási törvény szerkezetéhez igazodva tartalmazza a végrehajtás részletszabályait. Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásához szorosan illeszkedik az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet és a **költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet**. Mindhárom kormányrendelet az államháztartás vitelét szabályozó olyan végrehajtási rendelet, amely az intézményrendszer vonatkozásában – az államháztartás központi és helyi alrendszerei esetében is – a tervezés, a végrehajtás, a beszámolási kötelezettségek, valamint az ellenőrzési feladatok teljességéről rendelkezik.

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

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

Az államháztartás folyamatos működését – a fentiek mellett – további jogszabályok is biztosítják. Az államháztartásba befolyó bevételek és kiáramló támogatások rendjét, így különösen az adóeljárás törvényessége és eredményessége érdekében az adózók és az adóhatóságok jogainak és kötelezettségeinek, valamint az eljárás lefolytatásának szabályozását **az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (Art.) és az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI törvény (Air.), valamint az adóigazgatási eljárás részletszabályairól szóló 465/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet tartalmazza**. Az adózó és az adóhatóság az e jogszabályokban foglaltaknak megfelelően gyakorolhatja jogait és teljesíti kötelezettségeit. Az egyes adónemekre vonatkozóan az egyes adónemekről szóló törvények (szja, áfa, tao stb.) határoznak meg részletes szabályokat.

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

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

2.2. ÁLLAMHÁZTARTÁSI GAZDÁLKODÁSI ALAPELVEK

Egy demokratikus társadalomban alapvető követelmény, hogy az állam a közpénzekkel hatékonyan és átlátható módon gazdálkodjon. E cél megvalósításához arra van szükség, hogy az államháztartás rendszerében egységesen érvényesüljenek a meghatározó gazdálkodási alapelvek. Az államháztartási alapelvek olyan magatartási normák, amelyeket az államháztartáshoz tartozó valamennyi szervezetnek követnie kell a költségvetés tervezése, végrehajtása, a bevételek és kiadások számbavétele, valamint a beszámolás során. Szerepük akkor valósul meg, ha egy időben és egymást erősítve jelennek meg.

Az államháztartási gazdálkodási elvek, mechanizmusok a magyar piacgazdaság jelenlegi rendszerében a nemzetgazdasági tervezés, illetve ebbe illeszkedően a költségvetési tervezés és végrehajtás folyamatában érvényesülnek.

Az alapelvek szerepe az, hogy követendő elvként működjenek. Az alapelvek érvényesítésének vannak jogi garanciái. Az alapelvek érvényesítését szolgáló joganyag

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

Az államháztartási gazdálkodás alapelvei

tervezés	gazdálkodás	beszámolás
• fenntarthatóság és egyensúly elve • <i>teljesség elve</i> • <i>egységesség és áttekinthetőség elve</i> • valóság elve • <i>részletezettség elve</i> • globális fedezet elve • a vállalkozás folytatásának számviteli alapelve	• nyilvánosság elve • költségvetés alapján történő gazdálkodás elve • programozás elve • felhasználási kööttség elve • közbeszerzési kötelezettség elve • támogatások korlátozásának elve	• bruttó elszámolás elve • ellenőrizhetőség elve • <i>egységesség és áttekinthetőség elve</i> • <i>teljesség elve</i> • <i>részletezettség elve</i>

3. ábra: Az államháztartási gazdálkodás alapelvei¹⁰

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.

¹⁰ Forrás: készítette dr. Nagylaki Csilla a tananyag 2020. évi hatályosításához

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 Európai Unió külső hataraként a nem uniós államok irányából áll fenn a vámfizetési kötelezettség. Az Európai Unió támogatások és elszámolások új szervezeti rend kialakítását igényelték. A programozás elvével kapcsolatban lényeges, hogy ebbe az elvbe az EU követelményeinek való megfelelés mellett az előrelátás követelményét is beleértjük. Ez a stratégiai szemlélet érvényesítését követeli meg az államháztartási gazdálkodási területek mindegyikén.

2.2.1. A TERVEZÉSRE VONATKOZÓ LEGFONTOSABB ALAPELVEK

- *A fenntarthatóság és az egyensúly elve:* a fenntarthatóságot a társadalmi-gazdasági szereplők és a különböző generációk közötti érdekharmónizációk (megállapodások) tudják elviekben biztosítani. Az egyensúly eléréséhez pedig a költségvetési gyakorlatban a különféle eredményszabályok alkalmazása mellett szükség van arra is, hogy a kiadásokat a járadékvadász csoportok és a korrupciós bűnelkövetők ne befolyásolják. Továbbá a költségvetési gazdálkodás a bevételekkel szinkronban álló kiadásokra (költségvetési fegyelem) nagy hangsúlyt helyez.
- *A vállalkozás folytatásának számviteli alapelve:* a számviteli törvényben megfogalmazott alapelv. Érvényesítése során abból kell kiindulni, hogy a vállalkozás (költségvetési gazdálkodó) a jövőben is fenn tudja tartani a működését. Nem várható tevékenységének nagymértékű beszűkülése.
- *A teljesség elve:* alapvető szabály, hogy az államháztartás valamennyi alrendszerében minden pénzmozgásról el kell számolni, minden pénzügyi műveletet meg kell jeleníteni.
- *A valódiság elve:* a valódiság elve alapján az előirányzatokat mindig a ténylegesen szándékolt célokra kell előirányozni és felhasználni.
- *Az egységesség és áttekinthetőség elve:* az egységesség elvének érvényre jutása azt feltételezi, hogy az állam valamennyi költségvetési műveletét egyetlen jogszabályba foglalják. Ily módon együtt szerepel valamennyi kiadás és bevétel, áttekintést engedve az államháztartás egészéről és annak részéről.
- *A részletezettség elve:* lehetővé teszi az Országgyűlés, illetve a helyi önkormányzati képviselő-testületek (közgyűlések) számára a megalapozott döntéshozatalt, illetve a költségvetés figyelemmel kísérését. Az államháztartás alrendszereinek költségvetésében az egyes előirányzatokat részletesen kell megtervezni, előterjeszteni, elfogadni és elszámolni. A részletezettség elve garantálja, hogy csak a döntéshozó által szándékolt kiadások valósulnak meg, illetve csak a szándékolt bevételek kerülnek beszedésre.
- *A globális fedezet elve:* a globális fedezet elve alapján a költségvetés bevételei a költségvetési kiadásokra összességükben nyújtanak fedezetet, azaz nincsen közvetlen pénzügyi összefüggés valamely bevételi, illetve kiadási előirányzat között. Az egyes bevételi és kiadási tételek nem feleltethetők meg egymásnak.

2.2.2. A GAZDÁLKODÁSRA VONATKOZÓ LEGFONTOSABB ALAPELVEK

- *A nyilvánosság elve:* a közpénzekkel való gazdálkodás egyfajta társadalmi ellenőrizhetőségét biztosítja. Érvényre jutását számos jogi norma szolgálja. Az Alaptörvény a következőképpen fogalmazza meg a nyilvánosság elvét: „A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.” Mélyebb szakmai szempontból lényeges, hogy a nyilvánosság elvének társadalmi ellenőrizhetőséggel való összekapcsolása nem teljes mértékben elégíti ki az ellenőrizhetőség szakmai-technikai követelményét. Így tehát olyan kontrollmechanizmusok működésére van szükség, amelyek megakadályozzák a közpénzek nem célirányos és nem gazdaságos elköltését.
- *A költségvetés alapján történő gazdálkodás elve:* az államháztartás egyes alrendszeiben a gazdálkodást költségvetés alapján kell folytatni. A költségvetési év hazánkban megegyezik a naptári évvel.
- *A programozás elve:* az Európai Unióhoz való csatlakozás egy új alapelv részleges megjelenését hozta a költségvetési tervezés rendszerébe, a programozás elvét. Az uniós támogatások felhasználásához és más hazai nagy programokhoz kapcsolódó, hosszú távú kötelezettségvállalások éves költségvetésen túli biztosítását jogszabályi változások tették lehetővé és kötelezővé, bár ezek az éves költségvetés elvét alapvetően nem borították fel.
- *A felhasználási kötöttség elve:* egyes – az államháztartási rendszerből származó – támogatások előre meghatározott célhoz való kötöttségét és a felhasználással kapcsolatos számadási kötelezettséget foglalja magában. A felhasználási kötöttségnek két vonatkozása van. Egyfelől az uniós források, adományok, segélyek elkülönített elszámolás mellett és kizárólag a meghatározott célra használhatók fel. Másfelől az államháztartásból finanszírozott vagy támogatott természetes személyeknek, jogi személyeknek, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteknek számadási kötelezettségük van a részükre céljelleggel juttatott összegek rendeltetésszerű felhasználásáról. A nem rendeltetésszerűen használt összegek adók módjára behajthatók.
- *A közbeszerzési kötelezettség elve:* az államháztartás alrendszereihez tartozó minden szervezet köteles – bizonyos szerzési értékhatárokat meghaladóan – az árubeszerzési, építési-beruházási, illetve szolgáltatás-megrendelési célra előírányzott kifizetéseket, az e körbe tartozó kiadási előírányzatok felhasználását közbeszerzés alkalmazásához kötni. Az értékhatárokat évente a költségvetési törvény, az eljárás menetét a közbeszerzési törvény határozza meg.
- *Az állami támogatások korlátozásának elve:* az EK-Szerződés 87. cikk (1) bekezdése szerint „összeegyeztethetetlenek a közös piaccal azok a bármilyen formájú állami vagy állami forrásból biztosított támogatások – amelyek meghatározott vállalatoknak vagy egyes meghatározott árufelhasználók termeléséhez, szolgáltatások nyújtásához biztosítanak kedvezményeket, és ezáltal a versenyt torzítják, vagy annak torzításával fenyegetnek –, ha a tagállamok közötti kereskedelmet befolyásolják.”

2.2.3. A BESZÁMOLÁSRA VONATKOZÓ LEGFONTOSABB ALAPELVEK

- *A bruttó elszámolás elve:* a költségvetési bevételek és kiadások – törvényben szabályozott esetek kivételével – egymással szemben nem számolhatók el teljes összegükben, azaz beszámítás nélkül kell szerepeltetni azokat a költségvetésben és a zárszámadásban. Ez az alapelv különösen azokban az esetekben fontos követelmény, amikor a pénzügyi teljesítés nettósítással, azaz az egymással szemben fennálló egymemű tartozások beszámításával történik. A pénzügyi teljesítés tehát lehet nettósított, de a költségvetési előirányzatok és azok teljesítése nem.
- *Az ellenőrizhetőség elve:* azt jelenti, hogy a feladatmeghatározás, a pénzek allokálása (függetlenül attól, hogy a közpénzek felhasználója milyen jogi státuszú) és a felhasználásról történő be- és elszámolás minden fázisában ott legyenek azok a kontrollmechanizmusok, amelyek megakadályozzák a közpénzek nem rendeltetésszerű, nem célirányos és nem gazdaságos elköltését.

A tervezés alapelveinél említett egységesség és áttekinthetőség elve, teljesség elve és részletezettség elve értelemszerűen a beszámolásra is vonatkozik.

2.3. ÁLLAMHÁZTARTÁSI BEVÉTELEK ÉS KIADÁSOK

2.3.1. A KÖZBEVÉTELEK RENDSZERE

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.

2.3.1.1. A közhatalmi bevételek

A közbevételek egy része közjogi jogviszony alapján keletkezik, azért, mert az állam a közhatalom letéteményeseként közhatalmát gyakorolva állapít meg különböző fizetési kötelezettségeket. E közbevételeket hívjuk **közhatalmi bevételeknek**. A közhatalmi bevételek az államháztartás meghatározó bevételei, ezek teszik ki ugyanis az összes bevétel kb. 90%-át.

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



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

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

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

A felsoroltak a fizetési kötelezettség általános formái. Fizetési kötelezettséget előírni, a fizetésre kötelezettek körét, a fizetési kötelezettség mértékét, a kedvezmények, mentességek körét és mértékét megállapítani – főszabály szerint¹¹ – törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben lehet, kivéve, ha az Európai Unió kötelező jogi aktusa vagy nemzetközi szerződés eltérően rendelkezik. Fizetési kötelezettség előírása szempontjából a jogi személyek egyes típusait hátrányosan megkülönböztetni nem lehet.

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

Alapvető követelmény, hogy új fizetési kötelezettséget előíró vagy a korábbinál a fizetésre kötelezett szempontjából kedvezőtlenebb előírásokat tartalmazó jogszabály megismeréséhez, alkalmazására való felkészüléshez kellő idő álljon rendelkezésre. Ennek érdekében a törvény előírja, hogy a fizetési kötelezettséget megállapító, a fizetésre kötelezettek körét bővítő, a fizetési kötelezettség terhét növelő, a kedvezményt, mentességet megszüntető vagy korlátozó jogszabály kihirdetése és hatálybalépése között legalább 30 napnak el kell telnie.

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

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

¹¹ A főszabálytól eltérően kivételesen a fizetési kötelezettség, illetve annak mértéke a fentieken kívül törvény felhatalmazása alapján kormányrendeletben (pl. pótlék mértéke), a Magyar Nemzeti Bank, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága és az Országos Atomenergia Hivatal elnökének rendeletében (pl. igazgatási szolgáltatási díj, pótdíj, felügyeleti díj), törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet felhatalmazása alapján miniszteri rendeletben (pl. igazgatási szolgáltatási díj, pótdíj) is szabályozható.

A közhatalmi bevételeknek (mint az államháztartás javára előírt fizetési kötelezettségeknek) három alcsoportját különböztetjük meg, ezek a következők:

- adójellegű bevételek;
- díjjellegű bevételek;
- szankciójellegű bevételek.

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, illetve nem a kötelezett magatartásának következményeként keletkezik. Az ilyen bevételek elnevezésüktől függetlenül adójellegű bevételek.¹²

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

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

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

2.3.1.2. A magánjogi bevételek

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

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

¹² Adójellegű bevételek megjelennek a központi alrendszerben (például általános forgalmi adó, személyi jövedelemadó, pénzügyi szervezetek különadója, társasági adó, vagyonszerzési illeték, pénzügyi tranzakciós illeték), a társadalombiztosítási alapok bevételeiben (szociális hozzájárulási adó, járulékok), az elkülönített állami pénzalapoknál (például a foglalkoztatási programokkal kapcsolatos elkülönített állami pénzalapba fizetett járulékok, szakképzési hozzájárulás, innovációs járulék), illetve a helyi önkormányzati alrendszerben is (helyi adók bevételei).

2.3.2. A KÖZKIADÁSOK RENDSZERE

Az államháztartási kiadások teljes összegét – annak érdekében, hogy a döntéshozók a költségvetési terv elfogadásakor, valamint a beszámolás során pontosabb képet kapjanak a források felhasználásáról – közgazdasági értelemben és funkcionális megoszlás szerint is csoportosítják. A közgazdasági felosztás elsősorban arról ad információt, hogy az adott évben felhasználandó, illetve felhasznált állami források mennyiben 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 beterjeszteni, jelenleg közgazdasági és funkcionális tagolásban. A közgazdasági osztályozás szerinti funkciók alatt az államnak a gazdasági stabilizációt megteremtő, a jövedelem centralizációs és újraelosztó képességének a gyakorlatban megvalósuló ellátását értjük. Funkcionális osztályozás alatt az állami funkciók vagy, más megközelítésben, az állami tevékenységek csoportosítását értjük a feladatellátás szerint, vagyis abból a szempontból, hogy a közfeladatok mely körének – azaz milyen állami funkcióknak – az ellátását biztosítják.



4. ábra: Az államháztartási kiadások funkciók szerinti csoportosítása¹³

¹³ Forrás: készítette dr. Nagylaki Csilla a tananyag 2020. évi hatályosításához

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

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

Az **állami működési funkciók** csoportjába a jogalkotási és igazgatási, a külügyi, a honvédelmi, a rend- és jogvédelmi és az igazságszolgáltatási feladatok tartoznak. E funkciókört gyakran hagyományos funkcióknak is nevezik, mivel ezeket a feladatokat az állam – különböző államhatalmi, államigazgatási, igazságszolgáltatási, fegyveres és rendvédelmi szervei útján, később a helyi és köztestületi típusú önkormányzatok közbejöttével – a társadalom állami típusú megszervezésének kezdetétől valamilyen formában ellátja. E funkciókör egyidős az első állam kialakulásával és az állami lét szükségszerű velejárója. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy ebben a funkciókörben nincsenek jelentős minőségi változások, hangsúlyeltolódások, illetve nem jelentkezik e körbe tartozó új feladatok.

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

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

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

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

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

Az állami funkciók mondhatni legfiatalabbika a **gazdasági funkció**. Az állam e funkciójának megvalósítása részben nem követhető nyomon közvetlenül az államháztartási kiadások szerkezetében, mivel az államháztartás közvetett gazdasági hatásához kötődik. A klasszikus és a jóléti

funkciók kiadásainak is vannak gazdasági hatásai. Vannak azonban olyan államháztartási kiadások, amelyek közvetlenül a gazdasági funkció megvalósítását szolgálják. E kiadások a kormányzat által szervezett vagy támogatott gazdasági tevékenységekhez kötődnek. Általában e körbe sorolható a műszaki infrastruktúra fejlesztése (közlekedés, energiaellátás, vízellátás, szennyvízelvezetés és -tisztítás stb.), közművek üzemeltetése vagy/és a közművállalatok támogatása, valamint mindazok a vállalkozásoknak juttatott támogatások, amelyek a gazdaságfejlesztést vagy a gazdasági erőforrások újraelosztását szolgálják (például agrártámogatások, kis- és középvállalatok támogatása, K+F támogatása, regionális támogatások).

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

A kiadások közül az **államadósság kezeléséhez kapcsolódó kiadások** (tőketörlesztés, kamatfizetés, a kettő együtt adósságszolgálat) a hitelfelvétel feltételei szerint meghatározottak, és jelentősen befolyásolják a többi közfunkcióra fordítható kiadás mértékét. Napjaink kormányzati pénzügyi politikájának kiemelt célja az adósságállomány és ezzel összefüggésben az adósságszolgálattal kapcsolatos költségvetési kiadások mérséklése, a közpénzfelhasználás szabályosságának és hatékonyságának növelése.

2.4. MAGYARORSZÁG GAZDASÁGI STABILITÁSA

Az európai alkotmányfejlődésben jól kimutatható a közpénzügyi szabályok megnövekvő szerepe. Európai uniós tagságunkból fakadóan is szükség van az államadósság és a költségvetési deficit csökkentésére. A gazdasági válság és az eladósodottság arra kényszeríti a politikusokat – nemzetközi összevetésben is –, hogy alkotmányi szinten rendezzék a fiskális fegyelem betartását célzó szabályokat. (A német alaptörvény már 1969-ben intézményesítette a bruttó beruházásokhoz kötött úgynevezett aranyszabályt.)



A magyar Alaptörvény is tartalmazza az államadósság csökkentését célzó úgynevezett aranyszabályt, és az Alkotmánybíróság jogosítványa is korlátozott a költségvetési, központi adóügyi jogszabályok felülvizsgálata során. A tagállami költségvetések feletti erős uniós kontrollmechanizmusok egyre inkább azt mutatják, hogy már a nemzeti alkotmányok szintjén kell biztosítani azt, hogy az egyes országok pénzügyi-politikai döntéseik meghozatalakor figyelemmel legyenek az európai gazdasági kormányzás elvárásaira.

A közpénzekkel való takarékos gazdálkodás, a költségvetési egyensúly megteremtése és hosszú távú fenntartása, valamint az államadósság csökkentése olyan kiemelt gazdaságpolitikai célok, hogy az ezek megvalósítását szolgáló legalapvetőbb elveket az Alaptörvény tartalmazza. Ezek az elvek a központi költségvetés államadósság mértékének növekedését eredményező elfogadásának és módosításának, valamint az államadósság növekedését eredményező fizetési kötelezettségvállalásának korlátozását, a költségvetés végrehajtásának átláthatóságát és a helyi önkormányzatok további eladósodásának megakadályozását célozzák.

Az Országgyűlés az Alaptörvény fenti rendelkezéseinek végrehajtására alkotta meg a **stabilitási törvényt**. Az Alaptörvény és a stabilitási törvény számos az **államadósság csökkentését szolgáló követelményt** fogalmaz meg.

Az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdése alapján mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, a költségvetési bevételek és kiadások a központi költségvetésről szóló törvényben, csak olyan mértékben állapíthatók meg, amelyek az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazzák.

Az államadósság tervezett mértékét a központi költségvetésről szóló törvényben kell meghatározni.

Az államadósság csökkentésére vonatkozó speciális szabály van érvényben, ha a költségvetési évre előre jelzett infláció és a bruttó hazai termék reál növekedési üteme egyaránt meghaladja a 3%-ot. Ilyenkor a központi költségvetésről szóló törvényben foglalt értéket oly módon kell meghatározni, hogy annak alapján az államadósságnak a megelőző évhez viszonyított növekedési üteme ne haladja meg a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott, a költségvetési évre várható infláció és bruttó hazai termék reál növekedési üteme felének a különbségét.

Az Alaptörvény 37. cikk (2) és (3) bekezdése alapján a központi költségvetés végrehajtása során nem vállalható olyan kötelezettség, amelynek eredményeképpen az államadósság nőne.

Az önkormányzatok eladósodásának kontrolljaként az Alaptörvény és az alapján a stabilitási törvény előírta, hogy az önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyletet – meghatározott ügyletek kivételével – csak a Kormány hozzájárulásával köthetnek. 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.

Itt kell szót ejtenünk továbbá az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét a központi költségvetésről szóló törvény megalapozottságának vizsgálatával támogató szervről, a Költségvetési Tanácsról is.

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

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

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

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

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

A Költségvetési Tanács a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja. A Költségvetési Tanács a stabilitási törvényben meghatározott módon testületként eljárva közreműködik a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében. A központi költségvetésről szóló törvény

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

2.5. NEMZETI VAGYON

2.5.1. A NEMZETI VAGYON FOGALMA

A nemzeti vagyona vonatkozó alapvető szabályokat az Alaptörvény és a nemzeti vagyonról szóló törvény, az állam tulajdonában álló vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlás módjával kapcsolatos szabályokat, valamint az e vagyonnal való gazdálkodás szabályait az állami vagyonról szóló törvény, az önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás részletes szabályait az önkormányzati törvény tartalmazza

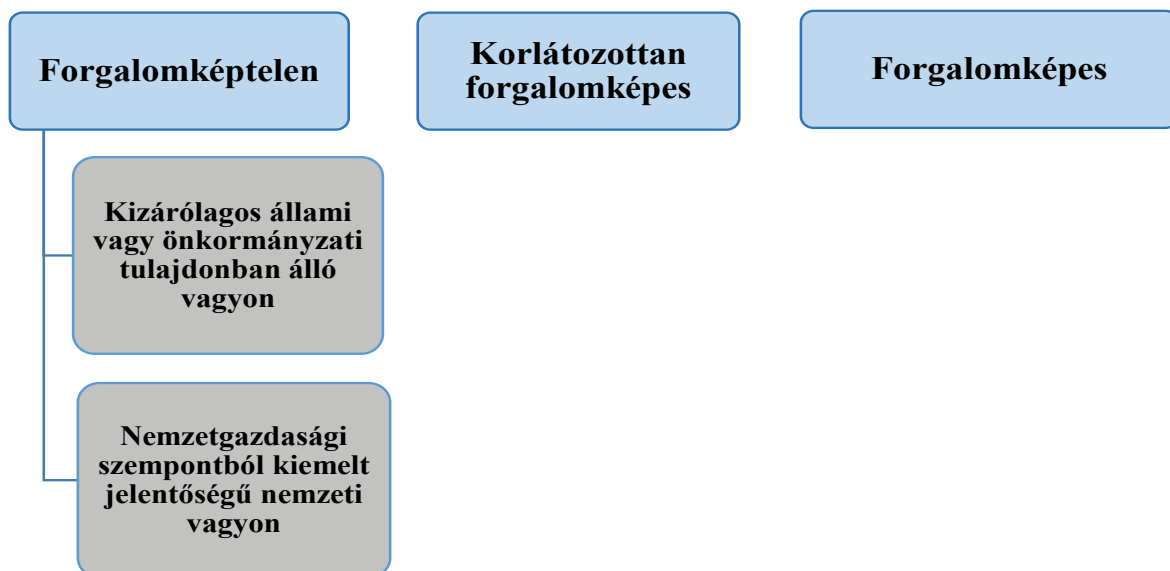
Az Alaptörvény fokozott védelmet biztosít a közpénzeknek és a nemzeti vagyonnak, valamint garanciákat rögzít az ezekkel való felelős és átlátható gazdálkodás érdekében. Az Alaptörvény megfogalmazásában: „**az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon.** A nemzeti vagyon kezelésének és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

A nemzeti vagyona tartozik:

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

A nemzeti vagyon elemei az alábbi vagyont kategóriákba sorolhatók:

- **Forgalomképtelen nemzeti vagyon:** az ide tartozó vagyonelemek – a nemzeti vagyonról szóló törvényben meghatározott kivétellel – nem idegeníthetők el, vagyonkezelői jog, jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati jog, vezetékjog vagy ugyanezen okokból alapított szolgalm, továbbá a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjog kivételével nem terhelhető meg, biztosítékul nem adható, azon osztott tulajdon nem létesíthető. A nemzeti vagyonról szóló törvény a forgalomképtelen nemzeti vagyon körébe sorolja a kizárólagos tulajdonban álló vagyont és a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű vagyont.
 - A **kizárólagos állami és önkormányzati tulajdonban álló vagyon** a legszigorúbban védett nemzeti vagyoni kör. A nemzeti vagyonról szóló törvény e vagyonelemek körét taxatívén határozza meg. Az állam és a helyi önkormányzatok kizárólagos tulajdona főszabályként kizárólag koncesszió útján hasznosítható.
 - A **nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű vagyon** fogalmát az Alaptörvény vezette be. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű vagyon státusza a nemzeti vagyonról szóló törvény rendszerében a második védelmi vonalat képezi, amely hasznosításának szabályozása kevésbé szigorú (főszabályként nem koncesszióköteles), vagyonkezelés, bérlet, haszonbérlet stb. keretében történhet.
- A **korlátozottan forgalomképes vagyoni** körbe tartozó vagyonelemek eladhatók, megterhelhetők, de kizárólag törvényben vagy (önkormányzat tulajdonában álló vagyon esetében) önkormányzati rendeletben meghatározott feltételek szerint, amely általában valamilyen hatóság vagy egyéb szerv előzetes jóváhagyását jelenti. Ezen kategóriába tartozó vagyonelemek nagy számára való tekintettel a kategóriát csak definíció szintjén említi meg a törvény.
- A **forgalomképes vagyon** elidegeníthető, hasznosítható, így a piaci forgalom része lehet.

5. ábra A nemzeti vagyon kategóriái¹⁴¹⁴ Forrás: Módosította dr. Nagylaki Csilla a tananyag 2022. évi hatályosításához

2.5.2. AZ ÁLLAMI VAGYON

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

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

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

A **kincstári vagyon** a szűkebb értelemben vett állami feladat ellátására szolgáló vagyon, amely a társadalom működését és a nemzetgazdaság céljai megvalósítását segíti elő. A kincstári vagyon forgalomképtelen vagy korlátozottan forgalomképes.

Forgalomképtelen a kizárólagos állami tulajdonba tartozó, valamint a nemzetgazdaság szempontból kiemelt jelentőségű állami vagyon.

A **kizárólagos állami tulajdonba tartozó vagyon** körébe tartozó vagyonelemeket a nemzeti vagyonról szóló törvény határozza meg. Ebbe a kategóriába tartozik például az Országház, a Szent Korona és a hozzá tartozó jelvények, a föld méhének kincsei, a felszín alatti vizek, meghatározott folyóvizek és a természetes tavak (például Balaton), országos közutak és műtárgyaik, az állami tulajdonban lévő nemzetközi kereskedelmi repülőtér, stb.

Szintén törvény határozza meg a **nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon**nak minősülő állami tulajdonú vagyontárgyakat. Ilyen vagyonnak minősül például az állami tulajdonban álló társasági részesedés (például Magyar Villamos Művek Zrt.), a kiemelt jelentőségű vagyontárgyak (például Budapest V. kerületében a Kossuth Lajos téren álló szobrok), a műemléki védelem alatt álló építmények és építményegyüttesek (például az Egri vár és erődrendszer), a sportcélú ingatlanok (például Puskás Ferenc Stadion).

A kincstári vagyonon belül **korlátozottan forgalomképes** vagyon a kizárólagos állami tulajdonba és a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonba nem tartozó olyan nemzeti vagyon, amelyről törvényben meghatározott feltételek szerint lehet rendelkezni.

Az állam **üzleti vagyona** a nemzeti vagyon azon része, amely nem tartozik sem a kincstári vagyonba, sem a kivezetésre szánt állami vagyon körébe. Ez a vagyon forgalomképes.

Sajátos, új vagyontípus a **kivezetésre szánt állami vagyon**, amely nem tartozik sem a kincstári vagyon, sem az üzleti vagyon körébe. Ide tartoznak például az öröklés útján, vagy köztartozás fejében állami tulajdonba került vagyonelemek, a járművagyon, illetve a kisértékű, így az egymillió forint egyedi nyilvántartási érték alatti ingóság. A kivezetésre szánt állami vagyon a forgalomképesség szempontjából is sajátos státuszú. Az e vagyoni körbe tartozó vagyonelemek ugyanis jellegükre, állapotukra, jogi helyzetükre vagy egyéb körülményekre tekintettel nem alkalmasak a nemzeti vagyon alapvető rendeltetését szolgáló vagyongazdálkodási feladatok ellátására, vagy e feladatok ellátására történő igénybe vételük nem észszerű, így értelemszerűen forgalomképesek, ugyanakkor vagyonkezelésbe nem adhatók, azokon haszonélvezeti jog nem alapítható, továbbá e vagyonelemek ingyenesen nem hasznosíthatók.

Állami vagyon

Kincstári vagyon	Üzleti vagyon	Kivezetésre szánt állami vagyon
• forgalomképtelen • kizárólagos állami tulajdonban álló vagyon • nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon • korlátozottan forgalomképes	• forgalomképes	• forgalomképes • <i>kivéve</i> • <i>vagyonkezelésbe adás</i> • <i>haszonélvezeti jog alapítás</i> • <i>ingyenes hasznosítás</i>

6. ábra: Az állami vagyon kategóriái¹⁵

Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlás és vagyongazdálkodás az alábbi tevékenységek ellátását jelenti:

- az állami vagyon rendeltetésének megfelelő – az állami feladatok ellátásához, a társadalmi szükségletek kielégítéséhez, valamint a Kormány gazdaságpolitikája megvalósításának elősegítéséhez szükséges, egységes elveken alapuló, önálló ágazatként megjelenő – hatékony, költségtakarékos, értékmegőrző, értéknövelő felhasználásának biztosítása (közvetlen felhasználás),
- az állami vagyon közvetett hasznosítása (beleértve a vagyoni kör változását eredményező értékesítést),
- az állami vagyon gyarapítása (ideértve a vagyoni kör bővítését is).
- a kivezetésre szánt állami vagyon vonatkozásában az állami tulajdonból történő mielőbbi kikerülés biztosítása hatékony, célszerű, költségtakarékos, társadalmilag hasznos megoldásokkal, valamint az elsődleges feladat veszélyeztetése nélkül történő – a költségek csökkentését célzó – átmeneti hasznosítása.

Az állami vagyon felügyeletéért, az állami vagyonnal való gazdálkodás szabályozásáért a gazdaságfejlesztési miniszter a felelős, aki a feladatait a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. közreműködésével látja el. A gazdaságfejlesztési miniszter felel továbbá – egyebek mellett – a fejlesztési banki eszközökkel megvalósuló fejlesztésekért, feladatait a Magyar Fejlesztési Bank Zrt. közreműködésével látja el.

¹⁵ Forrás: Módosította dr. Nagylaki Csilla a tananyag 2022. évi hatályosításához

A rábízott állami vagyon felett az államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét tulajdonosi joggyakorlóként a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. gyakorolja, amelynek keretében az állami vagyont maga kezeli, illetve szerződés – így különösen bérlet, haszonbérlet, megbízás – alapján központi költségvetési szervnek, természetes vagy jogi személynek, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezetnek hasznosításra átengedi. A kivezetésre szánt állami vagyon felett az államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét a Maradványvagyon-hasznosító Zártkörűen Működő Részvénytársaság gyakorolja.

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

A Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. **az állami vagyon elidegenítése** előtt köteles megvizsgálni, hogy az adott vagyontárgyra szüksége van-e valamely központi költségvetési szervnek állami feladatai ellátásához. Az értékesítést végzőnek a vagyon tulajdonjogának átruházását – ha törvény vagy annak felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet kivételt nem tesz – versenyeztetéssel kell megkísérelnie. A pályázat nyilvános¹⁶ vagy zártkörű¹⁷ lehet. Zártkörű pályázat kiírására csak kivételesen kerülhet sor.

A központi költségvetési szervek a működésükhöz már nem szükséges vagyon (például tárgyi eszközök, készletek), értékesítésére – az ingatlanok kivételével – önállóan jogosultak, amennyiben azok értéke az éves költségvetési törvényben meghatározott értékhatárt¹⁸ nem haladja meg.

Állami vagyon tulajdonjogát **ingyenesen átruházni** csak törvényi rendelkezés alapján lehet. A törvény egyes vagyontárgyak körében maga ad felhatalmazást az ingyenes átruházásra.¹⁹

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

2.5.3. AZ ÖNKORMÁNYZATI VAGYON

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

¹⁶ Nyilvános a pályázat, ha az ajánlattevők köre előre meg nem határozható, illetve ha a meghatározott ajánlattevői körbe tartozók száma nem ismert.

¹⁷ Ha a kiíró – megfelelő határidők kitűzésével – az érdekelteket kizárólag közvetlenül hívja fel ajánlattételre, a pályázat zártkörű pályázatnak minősül.

¹⁸ A 2022. évi központi költségvetésről szóló törvény szerinti értékhatár 25 millió Ft.

¹⁹ Ezek például nemzetközi kötelezettségeink teljesítését, katasztrófák elhárítását, kárenyhítést, önkormányzati feladatok végrehajtásának segítségét, közhasznú szervezet feladatainak ellátását vagy bírósági ítélet végrehajtását szolgálják.

gyakorlására is feljogosította a helyi önkormányzatokat. Ugyanakkor e tulajdonosi jogosultságok közül a rendelkezési jog polgári jog szerinti, tehát korlát nélküli biztosítása könnyen a helyi önkormányzati tulajdon célhoz kötöttsége (azaz a közfeladat-ellátás anyagi és infrastrukturális alapjainak megteremtése) ellenében ható tényező lehetett volna.

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 a helyi önkormányzatok a törzsvagyonba tartozó vagyonukat elpazarolják, és ezáltal a kötelező önkormányzati feladatok ellátását vagy hatáskör gyakorlását veszélyeztessék.

Forgalomképtelen törzsvagyonnak minősül, amit:

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

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

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

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

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

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

Önkormányzati vagyon

Törzsvagyon	Üzleti vagyon
• forgalomképtelen • kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyon • nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon • korlátozottan forgalomképes	• forgalomképes

7. ábra: Az önkormányzati vagyon kategóriái²⁰

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

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

2.5.4. A NEMZETI VAGYONGAZDÁLKODÁS ALAPELVEI

A nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása. Az államháztartási törvény definiálja a közfeladat fogalmát is. A közfeladat jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat, amit az arra kötelezett közérdekből, jogszabályban meghatározott követelményeknek és feltételeknek megfelelően végez, ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását, továbbá az állam nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségeiből adódó közérdekű feladatokat, valamint az e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítását is.

²⁰ Forrás: Készítette dr. Nagylaki Csilla a tananyag 2021. évi hatályosításához

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

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

További vagyongazdálkodási feladat a nemzeti vagyon:

- értékének megőrzése,
- állagának védelme,
- értéknövelő használata, hasznosítása, gyarapítása,
- a helyi önkormányzat feladatának ellátása szempontjából feleslegessé váló vagyontárgyak elidegenítése,
- a kivezetésre szánt állami vagyon tekintetében a vagyonelemek költségtakarékos, gyors és hatékony elidegenítése, kivezetése a nemzeti vagyon köréből.

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

A nemzeti vagyonnal az állam és a helyi önkormányzatok, mint tulajdonosok, illetve a nevükben eljáró más személyek gazdálkodnak. Eszerint a vagyongazdálkodás megvalósulhat akként, hogy a nemzeti vagyont

- a tulajdonos maga kezeli vagy
- szerződéssel – a tulajdonjog átruházását nem eredményező bármely jogcímen (így különösen bérlet, haszonbérlet, szerződésen alapuló haszonélvezet, vagyonkezelés, megbízás alapján) – másnak használatra átengedi.

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

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

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

3. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS KÖZPONTI SZINTJE

3.1. A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS

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

A költségvetési kiadások a költségvetésben megállapított (eredeti), vagy az év közben módosított kiadási előirányzatok mértékéig teljesíthetők. Az államháztartási törvény, illetve a központi költségvetésről szóló törvény a központi költségvetés egyes kiadási előirányzatai esetében kivételesen lehetővé teszi ugyanakkor azok előirányzat-módosítási kötelezettség nélkül történő túlteljesítését.

3.1.1. A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS BEVÉTELEI, KIADÁSAI ÉS TARTALÉKAI

3.1.1.1. A központi költségvetés bevételei

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

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

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

A központi költségvetés főbb bevételei

Adók és adójellegű bevételek	Központi költségvetési szervek bevételei	Támogatások
- termékek és szolgáltatások után fizetendő adók <i>pl.</i> - Áfa - jövedéki adó - pénzügyi tranzakciós illeték - jövedelmek után fizetendő adók <i>pl.</i> - szja - társasági adó - osztalékadó - pénzügyi szervezetek különadója - Egyéb adók, adójellegű bevételek <i>pl.</i> - illetékek - gépjárműadó - játékadó	- díj- és szankciójellegű bevételek - közsolgáltatások ellenértéke - magánjogi bevételek	- az európai uniós tagsághoz kapcsolódó, az Európai Unió költségvetéséből származó támogatások - államháztartáson kívüli forrásból származó egyéb támogatások

8. ábra: A központi költségvetés főbb bevételei²¹

²¹ Forrás: Készítette: dr. Nagylaki Csilla a tananyag 2023. évi hatályosításához

3.1.1.2. A központi költségvetés kiadásai

A központi költségvetésben kiadást előírni lehet:

- a központi költségvetési szervek feladatainak ellátására,
- az állam európai uniós tagságból származó és más nemzetközi jogszabályi és szerződéses kötelezettségeinek teljesítésére,
- az államháztartás más alrendszere, továbbá
- az államháztartáson kívüli természetes személy, jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet részére.

A központi költségvetés kiadásainak fő kategóriáit az alábbi kiadáscsoportok képezik:

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

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

3.1.1.3. A központi költségvetés tartalékai

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

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

A fentiekén túl a központi költségvetésről szóló törvény is meghatározhat további tartalékot. Ebben az esetben a központi költségvetésről szóló törvényben kell meghatározni az ilyen tartalék célját, felhasználásának módját és feltételeit.

3.1.2. A KÖLTSÉGVETÉSI CIKLUS

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

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



9. ábra: A költségvetési ciklus²²

A **döntés-előkészítő szakaszban** az államháztartásért felelős miniszter által kidolgozott ütemterv, és a meghatározott tartalmi követelmények alapján, a fejezetet irányító szervek elkészítik az összevont költségvetési tervüket. Ezek egyeztetését követően az államháztartásért felelős miniszter által vezetett minisztérium megszerkeszti a központi költségvetési törvényjavaslatot. A Kormány átadja a költségvetési törvényjavaslat tervezetét a Költségvetési Tanácsnak, majd annak, illetve az Állami Számvevőszéknek a véleményével együtt benyújtja azt az Országgyűlésnek.

²² Forrás: készítette dr. Nagylaki Csilla a tananyag 2020. évi hatályosításához

A **döntési szakaszban** az Országgyűlés a központi költségvetés bevételeit és kiadásait – a Házaszályban megállapított eljárásrendnek megfelelően – az Állami Számvevőszék és a Költségvetési Tanács véleményével együtt tárgyalja meg. A döntési szakasz lezárásaképpen az Országgyűlés megalkotja a központi költségvetésről szóló törvényt.

A **döntés-végrehajtási szakaszban** a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásáért való fő felelősség a Kormányt terheli. Az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvénnyel hatalmazza fel a Kormányt a költségvetésben előírt bevételek beszedésére és a kiadások teljesítésére. A központi költségvetés végrehajtása során, annak első lépéseként, a fejezetet irányító szervek vezetői megállapítják a fejezetbe sorolt központi költségvetési szervek és feladatok (fejezeti kezelésű előirányzatok) költségvetési előirányzatait. A költségvetési szervek (a fejezeti kezelésű előirányzatok tekintetében a fejezetet irányító szerv, általában az adott minisztérium) teljesítik a bevételi és kiadási előirányzatokat

A **döntésvégrehajtás ellenőrzésének szakaszában**, a költségvetési év lezárását követően, a Kormány a központi költségvetés végrehajtásáról éves költségvetési beszámolót és az elfogadott költségvetéssel összehasonlítható módon zárszámadást készít. A zárszámadás ellenőrzését – annak elfogadását megelőzően – az Állami Számvevőszék végzi,²³ majd a zárszámadásról szóló törvényjavaslatot a Kormány terjeszti az Országgyűlés elé. A zárszámadásról az Országgyűlés törvényt alkot.

3.2. A TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁS PÉNZÜGYI ALAPJAI²⁴

A társadalombiztosítás a társadalom közös kockázatvállalásán alapuló kötelező biztosítási rendszere.

A **biztosítási 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.

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

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

²³ Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 5. § (7) bekezdése.

²⁴ Az alfejezet tb-alapok közpénzügyi vonatkozásairól, jogi szabályozásáról, alapelveiről szóló része a Pénzügyi és költségvetési igazgatás választott vizsgatárgy és e tananyag követelményrendszerének 2021. évi összehangolása során került a tananyagba, amelynek forrása Novoszátth Péter: *A társadalombiztosítás pénzügyei* (NKTK, 2014) című könyve.

A **társadalmi kockázatközösség** azt jelenti, hogy teljes körűen biztosítottak azok, akik biztosítással járó jogviszony keretében keresőtevékenységet folytatnak. Egészségügyi szolgáltatásra jogosultak – vagyis nem teljes körűen biztosítottak – azok is, akik nem folytatnak keresőtevékenységet, de szolidaritási alapon valamilyen társadalombiztosítási, 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 mindenre kiterjed Magyarországon, míg a társadalombiztosítási nyugellátás csak azoknak jár időskorukra, akik keresőtevékenységük alapján elegendő szolgálati időt szereztek.

A **biztosítási elv és társadalmi szolidaritás elve** alapján a biztosítottak járulékfizetéssel járulnak hozzá a társadalombiztosítási ellátások fedezetéhez, vagyis a járulékfizetésért cserébe jár a társadalombiztosítási ellátás. 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 társadalombiztosítási 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.

A társadalombiztosítási rendszer működtetése és fejlesztése – nyilvánvalóan a nemzetgazdasági lehetőségek korlátain belül – állami feladat. A társadalombiztosítást tehát az állam működteti, és a társadalombiztosítási ellátások fedezetére fizetett járulékokat az erre felhatalmazott szervei útján szedi be.

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

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

Az Egészségbiztosítási Alap irányításával kapcsolatos feladatokat az egészségbiztosításért felelős miniszter látja el a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő, mint jogszabályban kijelölt kezelő szerv közreműködésével. A Nyugdíjbiztosítási Alap kezelő szerve a Magyar Államkincstár.

A közvetlen ügyfélkapcsolattal járó ügyfélszolgálati feladatokban (például táppénz, gyed, nyugdíj stb. igénylése) a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok is részt vesznek.

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

3.3. AZ ELKÜLÖNÍTETT ÁLLAMI PÉNZALAPOK

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

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

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

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

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

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

A jelenleg működő elkülönített állami pénzalapok a következők:

- *Nemzeti Foglalkoztatási Alap:* a foglalkoztatáshoz, a munkanélküliséghez, a képzési rendszer fejlesztéséhez kapcsolódó pénzeszközök összevonásával, egységes kezelésével az álláskeresők ellátásának biztosítása, a foglalkoztatás elősegítése, a munkahelyteremtés, a munkahelymegőrzés, a munkaerő alkalmazkodásának és az álláskeresők munkához jutásának támogatása, a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetek munkavállalói szociális biztonságának elősegítése, a képzési rendszer fejlesztésének támogatása, korhatár előtti nyugellátás kifizetésének részbeni finanszírozása,

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

4. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS ÖNKORMÁNYZATI ALRENDSZERE

4.1. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK GAZDÁLKODÁSÁNAK JOGI-SZABÁLYOZÁSI KÖRNYEZETE

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

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

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

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

A helyi önkormányzat számára kötelező feladatot az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése alapján törvény állapíthat csak meg, emellett pedig a kötelező feladatai ellátását nem veszélyeztető, úgynevezett önként vállalt feladatokat (például vállalkozási tevékenységet) is elláthat. E feladatok ellátását a helyi önkormányzat a saját költségvetéséből végzi,²⁵ amelyhez kapcsolódóan az önkormányzati törvény 117. §-a alapján a kötelező feladatai ellátásához a központi költségvetésből a kötelező feladatokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult, továbbá az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés h) pontja alapján külön törvényben meghatározott típusú helyi adókat vezethet be, és a törvény előírásai szerinti keretek között dönthet azok mértékéről.²⁶

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

²⁵ Önkormányzati törvény 111. § (2) bekezdése

²⁶ A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény

az állampolgárhoz legközelebb álló közigazgatási szervnél kell megvalósítani. Ennek megfelelően került sor a közös önkormányzati hivatalok létrehozására és a közfeladat-ellátás megszervezésére az európai önkormányzati elvekkel szinkronban.

Az ezredfordulót követően elsősorban az önkormányzati feladatellátás alulfinanszírozása, valamint a pénzügyi szabályozatlanság következtében pénzügyi instabilitás keletkezett. Az önkormányzati alrendszer 2002–2008-as időszakban kialakult adósságállományának konszolidálására 2011 és 2014 között került sor.²⁷ Így 2011-ben az akkor még megyei önkormányzatok, majd 2012–2014 között a települési önkormányzatok adósságállományának rendezése is megtörtént. Ezzel az önkormányzatok a kigazdálkodhatatlan adósságállománytól megszabadultak. 2010-től és területi **közigazgatási rendszer teljes átalakítása** során a helyi önkormányzatok által ellátott államigazgatási feladatok jelentős része átkerült a fővárosi, vármegyei kormányhivatalokhoz, továbbá egyes közszolgáltatást ellátó intézmények (iskolák, egyes szociális szakellátási intézmények és járóbeteg-szakellátást biztosító egészségügyi intézmények) fenntartása ugyancsak állami hatáskörbe került.

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

Az államadósság-csökkentés és a helyi önkormányzatok adósságkonszolidációjának következménye a helyi önkormányzatok pénzügyi mozgásterének korlátozása.²⁸ Az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdése lehetővé teszi, hogy a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a stabilitási törvény **a helyi önkormányzatok kötelezettségvállalását feltételhez vagy a Kormány hozzájárulásához kösse**. A stabilitási törvény szerint a helyi önkormányzat érvényesen kizárólag **a Kormány előzetes hozzájárulásával** vállalhat a Polgári Törvénykönyv szerinti kezességet és garanciát, valamint köthet adósságot keletkeztető ügyletet abban az esetben, 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.²⁹ A helyi önkormányzatnak a tárgyévi költségvetési rendeletében szerepeltetett **adósságkeletkeztetési szándékáról az adósságot keletkeztető ügyletéhez kapcsolódó fejlesztési céljáról és az ügylet várható értékéről** – kivéve a likvid, az adósságrendezési eljárás során a hitelezői egyezség megkötéséhez igénybe vett reorganizációs és a meglévő adósság visszafizetését célzó adósság-megújító hiteleket – a helyi önkormányzatokért felelős minisztert és az államháztartásért felelős minisztert **előzetesen tájékoztatnia kell**.³⁰

A stabilitási törvény ugyanakkor lehetővé teszi, hogy bizonyos hitelügyletek **a Kormány hozzájárulása nélkül** is létrejöhetnek. Például a helyi önkormányzat által az Európai Uniótól vagy más nemzetközi szervezettől elnyert támogatások előfinanszírozásának biztosítására szolgáló hitelek nem tartoznak a hozzájáruláshoz kötött ügyletek körébe, mivel ezekben az esetekben a megelőlegező hitel fedezete az Európai Uniótól, illetve a más nemzetközi szervezettől kapott támogatás.

²⁷ Lásd: Lentner Csaba: *A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja*. In: Pénzügyi Szemle (ÁSZ), 2014, Vol. 59, No 3. 330–344.

²⁸ Az önkormányzati törvény 112. § (2) bekezdése alapján a helyi önkormányzat veszteséges gazdálkodásának következményei a helyi önkormányzatot terhelik, kötelezettségeiért a központi költségvetés nem tartozik felelősséggel.

²⁹ Stabilitási törvény 10. § (1) és (2) bekezdése. Nem kell alkalmazni e rendelkezést 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.

³⁰ Stabilitási törvény 10/C. § (1) bekezdése

Ugyanígy nem szükséges hozzájárulás például az éven belüli működési célú hitelekhez (likvid hitel) sem, mivel nincsenek kihatással az államadósság év végi állományára, másrészt engedélyezésük túl nagy késedelmet okozna, ami az önkormányzati likviditást gyengítené.

Az államháztartási törvény további korlátot állít a helyi önkormányzat pénzügyi mozgásterével szemben, amikor úgy rendelkezik, hogy 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.³¹ Ez a szabály is az államháztartás helyi szintje működési vagy fejlesztési célú eladósodásának kíván gátat vetni.

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

4.2. A HELYI ÖNKORMÁNYZAT KÖLTSÉGVETÉSE

4.2.1. A HELYI ÖNKORMÁNYZAT BEVÉTELEI, KIADÁSAI

A **helyi önkormányzatok bevételeit** az alábbi három csoportba sorolhatjuk:

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

4.2.1.1. Saját bevételek

Az önkormányzati törvény szerint a helyi önkormányzat saját bevételei:

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

A települési önkormányzatok saját bevételeinek meghatározó részei a **helyi adók**. A település adottságai (az ipar fejlettsége, a települési szerkezet, valamint a foglalkoztatási, szociális, vagyoni helyzet) meghatározóak a helyi adópolitika kialakításában, de nem elhanyagolható a képviselő-testületben

³¹ Államháztartási törvény 84. § (4) bekezdése

(közgyűlésben) képviselt különböző helyi érdekek megjelenése sem.³² A helyi adók egyes feltételeit a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény határozza meg, így a képviselő-testület (közgyűlés) az ebben meghatározott keretek figyelembevételével dönthet a bevezetendő adónemekről és az adó mértékéről.

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

4.2.1.2. Központi támogatások

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

- közszolgáltatási szintnek megfelelő ellátás,
- a helyi szükségleteket jellemző mutatószámok,
- a lakosságszám alapján, valamint
- felhasználási kötöttséggel járó, vagy felhasználási kötöttség nélküli támogatás nyújtásával.

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

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

Az elvárt bevételek körét és mértékét törvény határozza meg. A helyi önkormányzatok finanszírozása során figyelembe kell venni a település jövedelemtermelő képességét.³³

A helyi önkormányzatnak a támogatásokkal legkésőbb az éves költségvetési beszámolóval egyidejűleg el kell számolnia. A központi költségvetés által biztosított támogatást a helyi önkormányzat éves szinten kizárólag az ellátandó feladatainak kiadásaira fordíthatja. Az ettől eltérő felhasználás esetén a helyi önkormányzat köteles a támogatás összegét a központi költségvetésbe visszafizetni.³⁴

³² Bővebben a helyi adókról, tervezésükről, beszedésükről: Maiyalehné Gregóczki Etelka, 29. fejezet. In Lentner Csaba: *Adózási pénzügytan* (2015).

³³ Ezt a differenciálást szolgálja 2013-tól a beszámítás, amelynek értelmében az önkormányzat 2013. évi általános támogatását az iparüzési adóalaphoz viszonyított elvárt bevétellel – a 2011. évi iparüzési adóalap 0,5%-ával – kellett csökkenteni. A 2014. évtől a beszámítás szabályai korrigálásra kerültek és a költségvetési támogatások összegét differenciálabb módon csökkenti az elvárt iparüzési adóbevétel, ezzel biztosítva a helyi önkormányzatok bevételi érdekeltiségének fenntartását.

³⁴ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 117. §.

4.2.1.3. Átengedett megosztott bevételek

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

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

4.2.1.4. Az önkormányzatok kiadásai

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

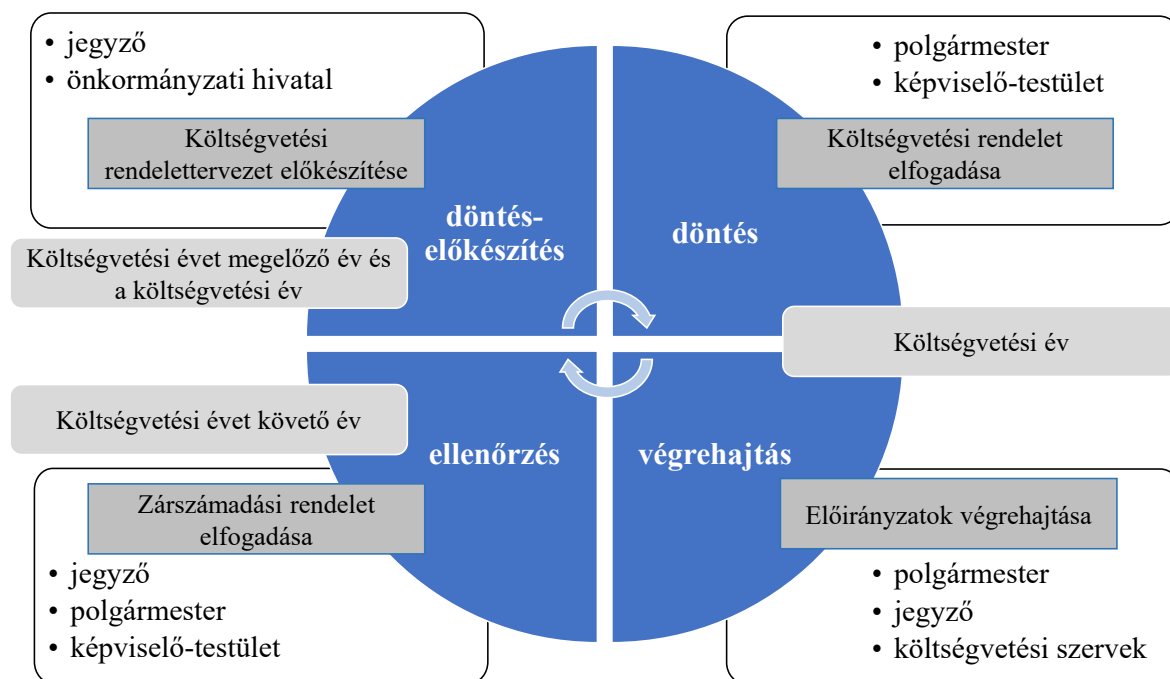
- a kötelező és önként vállalt feladatok kiadásai,
- az önkormányzati hivatal és más önkormányzati költségvetési szervek működési kiadásai,
- az önkormányzati képviselőkkel kapcsolatos kiadások,
- az önkormányzati beruházások, felújítások kiadásai,
- az önkormányzati vagyonnal kapcsolatos kiadások,
- a helyi önkormányzat adósságával kapcsolatos kiadások.

4.2.2. A HELYI ÖNKORMÁNYZATI KÖLTSÉGVETÉSI CIKLUS

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

A helyi önkormányzatok gazdálkodásának alapja az **éves költségvetésük**. Ebből finanszírozzák és látják el a törvényben meghatározott kötelező, valamint a kötelező feladatai ellátását nem veszelelyezettető önként vállalt feladataikat. Az éves költségvetés tervezésének alapvető kereteit az államháztartási törvény és az államháztartási törvény végrehajtási rendelete határozza meg.

Az önkormányzat költségvetés előkészítését, elfogadását és végrehajtását, valamint a végrehajtás ellenőrzését magába foglaló **költségvetési ciklus** – hasonlóan a központi költségvetésnél ismertettekhez – **szintén négy fázisra** tagolódik.



1

10. ábra: Az önkormányzati költségvetési ciklus³⁵

A **döntés-előkészítő szakaszban** a költségvetési rendelet tervezetét a jegyző készíti el. A jegyző által előkészített költségvetési rendelettervezetet a polgármester február 15-éig, ha a központi költségvetésről szóló törvényt az Országgyűlés a naptári év kezdetéig nem fogadta el, a központi költségvetésről szóló törvény hatálybalépését követő negyvenötödik napig nyújtja be a képviselő-testületnek (közgyűlésnek).

A **döntési szakaszban** a képviselő-testület (közgyűlés) a polgármester előterjesztésére az önkormányzat költségvetéséről rendeletet alkot.

Az önkormányzati költségvetés **végrehajtását**, a bevételek beszedését, kiadások teljesítését a képviselő-testület (közgyűlés) által alapított költségvetési szervek végzik.

A **döntésvégrehajtás ellenőrzésének szakaszában** a helyi önkormányzat költségvetésének végrehajtására vonatkozó zárszámadási rendelet tervezetét a jegyző készíti elő és a polgármester terjeszti a képviselő-testület (közgyűlés) elé. A költségvetés végrehajtásáról a helyi önkormányzat képviselő-testülete zárszámadási rendeletet alkot. Az előterjesztést olyan időben kell a képviselő-testület (közgyűlés) elé terjeszteni, hogy az legkésőbb a költségvetési évet követő ötödik hónap utolsó napjáig hatályba lépjen.

³⁵ Forrás: készítette dr. Nagylaki Csilla a tananyag 2021. évi hatályosításához

5. A KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK

5.1. A KÖLTSÉGVETÉSI SZERV FOGALMA, JOGÁLLÁSA

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

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

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

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

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

5.2. A KÖLTSÉGVETÉSI SZERV ALAPÍTÁSA, ÁTALAKÍTÁSA ÉS MEGSZÜNTETÉSE

5.2.1. A KÖLTSÉGVETÉSI SZERV ALAPÍTÁSA

Költségvetési szerv akkor alapítható, ha

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

A költségvetési szerveken belül a **központi költségvetési szerveket** az alapító szervük alapján lehet megkülönböztetni az egyéb költségvetési szervektől.³⁶ Központi költségvetési szerv alapítására az államháztartási törvény alapján az Országgyűlés, a Kormány vagy a miniszter jogosult. Az Országgyűlés vagy a Kormány által alapított költségvetési szerv alapításáról jogszabályban, más alapító szerv³⁷ által alapított költségvetési szerv esetén alapító okiratban kell rendelkezni. Jogszabállyal alapított költségvetési szerv esetén – a jogszabályban megjelölt alapítási időpontot megelőzően – a költségvetési szerv alapításáról alapító okiratot is ki kell adni.

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

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

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

³⁶ Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 8.§ (1) bekezdése alapján, az alapításukra jogosultak szerint a költségvetési szerveket a központi, a helyi önkormányzati, a nemzetiségi önkormányzati és a köztestületi költségvetési szervek csoportjába sorolhatjuk.

³⁷ Pl. helyi vagy nemzetiségi önkormányzat, illetve ezek társulása, térségi fejlesztési tanács, köztestület.

5.2.2. A KÖLTSÉGVETÉSI SZERV ÁTALAKÍTÁSA ÉS MEGSZÜNTETÉSE

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

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

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

5.3. A KÖLTSÉGVETÉSI SZERV IRÁNYÍTÁSA, FELÜGYELETE³⁸

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

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

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

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

³⁸ Berczik Ábel helyettes államtitkár (NGM) és kollégáinak fejezete felhasználásával. In: Lentner Csaba: *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*, 2015, 28. fejezet.

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



11. ábra: A költségvetési szervek irányítása, felügyelete³⁹

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

³⁹ Forrás: készítette dr. Nagylaki Csilla a tananyag 2020. évi hatályosításához

5.4. A KÖLTSÉGVETÉSI SZERV GAZDÁLKODÁSI TEVÉKENYSÉGE

5.4.1. A KÖLTSÉGVETÉSI SZERV TEVÉKENYSÉGE

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, aminek ellátására valójában létrehozták a szervet. A költségvetési szerv a rendelkezésre álló kapacitásokat alapvetően az alaptevékenységére használhatja fel. Ugyancsak az alaptevékenység körébe sorolandók a szakmai alapfeladat ellátását, annak kiszolgáltatását, háttérműveleteit elősegítő egyes tevékenységek is. Ezen kisegítő tevékenységek jellegüknél fogva alapvetően nem a haszonszerzés a céljuk, ha esetenként eredményeznek is ilyet.

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

Fontos jogszabályi előírás azonban, hogy a vállalkozási tevékenység:

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

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

5.4.2. A KÖLTSÉGVETÉSI SZERV GAZDÁLKODÁSI FELADATAI ELLÁTÁSÁNAK MEGSZERVEZÉSE

A költségvetési szerv gazdálkodási feladatai ellátásának megszervezése az államháztartási törvény értelmében többféle módon történhet. Főszabály szerint a költségvetési szerv gazdálkodási feladatait a költségvetési szerv **gazdasági szervezete** látja el. Az irányító szerv dönthet úgy, hogy az irányítása alá tartozó költségvetési szerv gazdálkodási feladatait más, az irányítása alatt álló költségvetési szerv gazdasági szervezete lássa el. Ha azonban a költségvetési szerv éves átlagos statisztikai állományi létszáma a 100 főt nem éri el, annak gazdálkodási feladatait vagy az irányító szervnek, vagy az irányítása alá tartozó **más költségvetési szervnek** kell ellátni.⁴⁰ Ilyen esetben a gazdasági szervezettel nem rendelkező költségvetési szerv és a kijelölt költségvetési szerv a munkamegosztás és felelősségvállalás rendjét úgynevezett munkamegosztási megállapodásban rögzíti, amelyet az

⁴⁰ Ez nem vonatkozik az önkormányzati hivatalra, illetve az alaptevékenységként költségvetési szerv gazdálkodási feladatainak ellátására létrehozott költségvetési szervre és az olyan költségvetési szervre, amely törvény, kormányrendelet alapján vagy az állam nemzetközi kötelezettségére tekintettel gazdasági szervezettel rendelkezik (Államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 10.§ (4a) bek. b) pont).

irányító szerv vagy jóvá. A munkamegosztási megállapodásnak egyértelműen tartalmaznia kell, hogy a gazdálkodási feladatok közül melyik feladatot melyik költségvetési szerv látja el.⁴¹

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

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

A felsőoktatás és a szakképzés intézményrendszerében a gazdasági, illetve az ágazati jogszabályban meghatározott egyéb feladatokat a **kancellár** látja el.

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

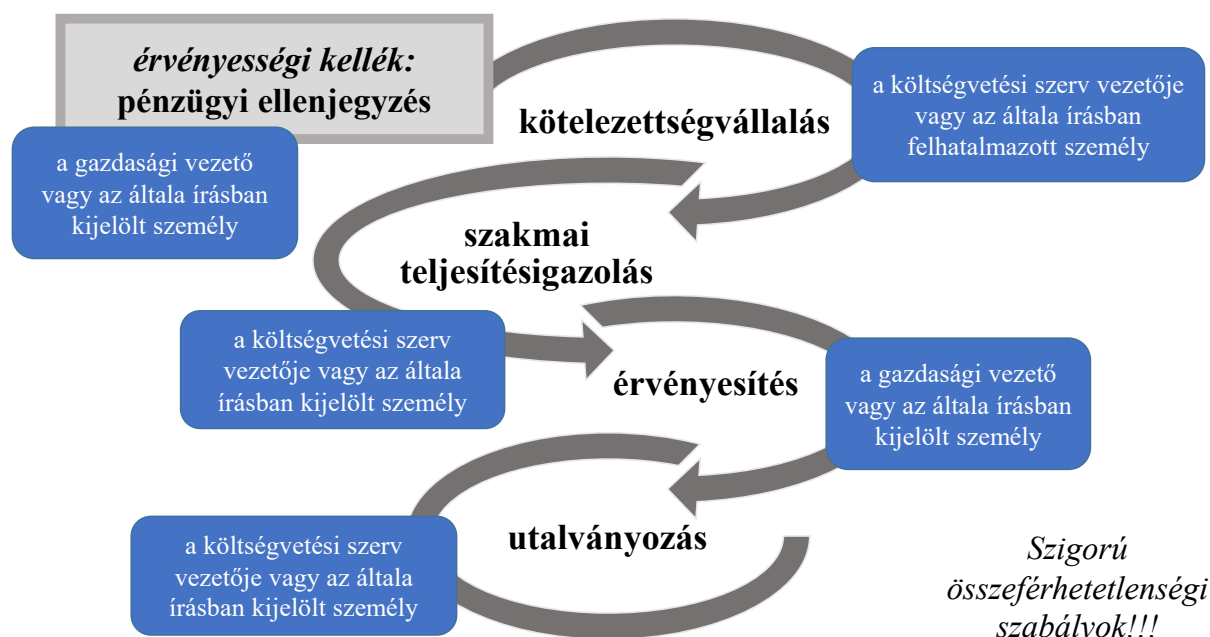
5.4.3. A KÖLTSÉGVETÉSI ELŐIRÁNYZATOK FELHASZNÁLÁSA

A költségvetési szerv a számára előírt feladatait az éves pénzügyi terve, vagyis a költségvetése alapján látja el. A költségvetési szerv a költségvetés végrehajtásának szakaszában beszedi a költségvetésében meghatározott bevételeket és teljesíti a feladatellátáshoz kapcsolódó kiadásokat.

A költségvetési év bevételi előirányzatainak teljesítése és kiadási előirányzatainak felhasználása a gazdálkodás vertikális folyamatában valósul meg. Ez a folyamat a következő, egymást követő, és egymást nem helyettesíthető részcsелеkmények sorozata:

- a kötelezettségvállalás és pénzügyi ellenjegyzés,
- a szakmai teljesítés és annak igazolása,
- az érvényesítés,
- az utalványozás.

⁴¹ Ha a költségvetési szerv nem rendelkezik gazdasági szervezettel, a működéshez, a vagyon használatához, valamint – a személyi juttatások és azok közterhei előirányzatainak kivételével – valamennyi, a közfeladatai ellátásához szükséges egyéb előirányzatai az irányító szerv döntése alapján megtervezhetők a gazdasági feladatok ellátására kijelölt költségvetési szervnél. A személyi juttatásokkal és az azokhoz kapcsolódó járulékok és egyéb közterhek előirányzataival minden esetben rendelkezik a költségvetési szerv.

12. ábra: A gazdálkodás vertikális folyamata⁴²

A **kötelezettségvállalás** a költségvetés kiadási előirányzatai terhére, a fizetési kötelezettség vállalásáról szóló, szabályszerűen megtett jognyilatkozat (például termékbeszerzésre, szolgáltatásra irányuló szerződés, megrendelés, alkalmazási okirat stb.), amelynek fedezetét a kötelezettségvállalónak a tervezéskor biztosítani kell. Kötelezettséget – főszabály szerint – a költségvetési szerv vezetője vagy az általa írásban felhatalmazott, a költségvetési szerv alkalmazásában lévő személy vállalhat.

A kötelezettségvállalást meg kell előznie az előzetes **pénzügyi ellenjegyzés**nek. A pénzügyi ellenjegyző az ellenjegyzés dátumával és aláírásával igazolja a szabad előirányzat meglétét (fedezetigazolás), és azt, hogy a kötelezettségvállalás a gazdálkodásra vonatkozó szabályoknak megfelelt. A pénzügyi ellenjegyzésre – főszabály szerint – a költségvetési szerv gazdasági vezetője vagy az általa, a kötelezettséget vállaló szerv alkalmazásában álló személyek közül, írásban kijelölt személy jogosult.

A teljesítés megtörténtét (termék beszerzését, szolgáltatás igénybevételét) követően annak teljesítését szakmailag igazolni kell. A **szakmai teljesítésigazoló** személyét a kötelezettségvállaló jelöli ki írásban, de a teljesítés igazolását maga is elvégezheti. A teljesítés igazolása során a teljesítést igazolónak az okmányok alapján ellenőriznie kell a kiadások teljesítésének jogosságát, amely tartalmazza a teljesítés tényére történő utalást és az igazolás dátumát.

A szakmai teljesítés igazolását követően az **értékesítőnek** ellenőrizni kell az összecszerűséget, a fedezet meglétét és azt, hogy a megelőző ügymenetben a költségvetési gazdálkodási és számviteli előírásokat, a belső szabályzatok előírásait betartották-e. Ha az értékesítő a vizsgálat során szabálytalanságot tapasztal, akkor azt az utalványozónak jeleznie kell. Az értékesítésre jogosult személyek körét – az ellenjegyzésre jogosultak kijelölésére vonatkozó szabályoknak megfelelően –, főszabály szerint, a költségvetési szerv gazdasági vezetője írásban jelöli ki.

⁴² Forrás: készítette dr. Nagylaki Csilla a tananyag 2020. évi hatályosításához

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

A gazdálkodási jogkört gyakorló személyek felelősségének terjedelmét meghatározó szabály, hogy a folyamatba épített kontrolltevékenységek, azaz a pénzügyi ellenjegyzés, az érvényesítés, valamint az utalványozás nem érinti a kötelezettségvállalónak a kötelezettség vállalásából, illetve a teljesítésigazolónak a kötelezettségvállalás teljesítésének igazolásából származó polgári jogi és büntetőjogi felelősségét.

6. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS ELLENŐRZÉSE

6.1. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI KONTROLLOK RENDSZERE

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

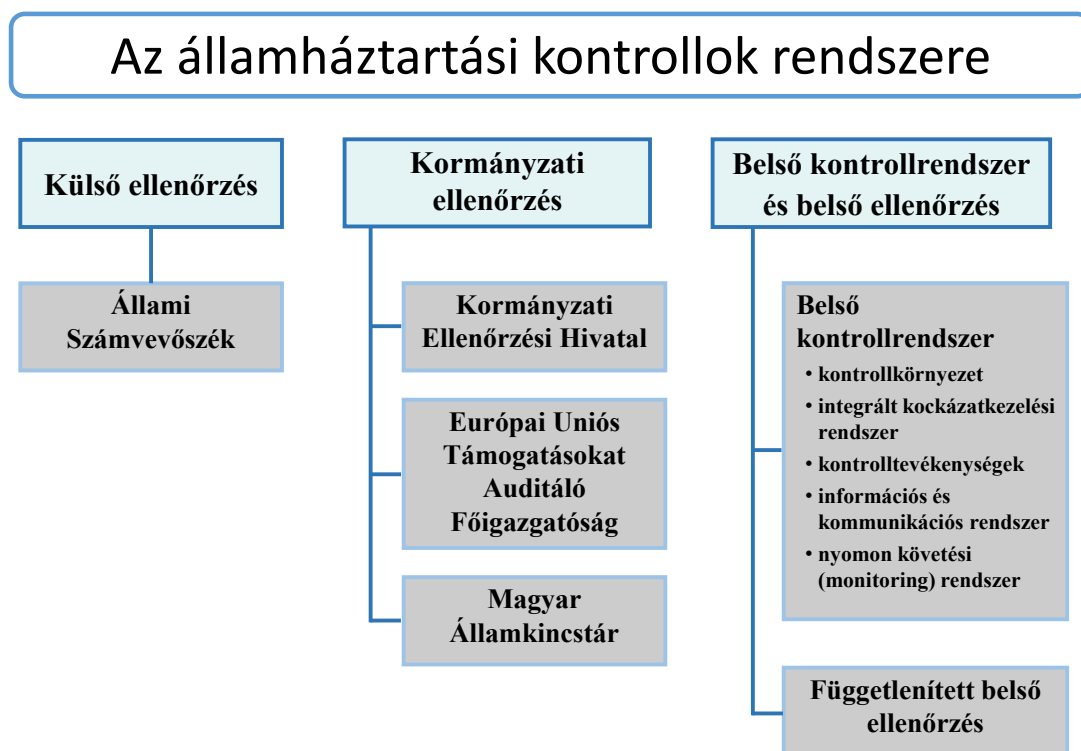
A fenti meghatározások figyelembevételével az **államháztartási rendszer kontrolljával** összefüggésben néhány kiinduló, általános jellegű megállapítás:

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

Az **államháztartási kontrollrendszer három pillérre épül:**

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

Az államháztartás kontrollrendszerének három pillére együtt egy egészet alkot.



13. ábra: Az államháztartási kontrollok rendszere⁴³

6.2. KÜLSŐ ELLENŐRZÉS – AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK SZEREPE

Államháztartási külső ellenőrzésről akkor beszélünk, ha az ellenőrzési tevékenységet végző az ellenőrzött szervtől független, külső szerv vagy személy. Az államháztartás külső ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat az **Állami Számvevőszék** látja el, **amely az Országgyűlés általános hatáskörű pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve. Az Állami Számvevőszék független** a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásában fő felelősséget viselő kormánytól, kizárólag az Országgyűlésnek alárendelve látja el feladatát, és egyedül az Országgyűlésnek tartozik beszámolási kötelezettséggel. Az Országgyűlés az Alaptörvényben és az ÁSZ-törvényben biztosítja az Állami Számvevőszék szervezeti (tevékenysége során minden más szervezettől független), jogi (megállapításai más szerv előtt nem támadhatók meg), személyi (összeférhetetlenségi szabályok) és pénzügyi függetlenségét (például a központi költségvetés szerkezetében önálló fejezet, a fejezet felügyeletét ellátó szerv vezetőjének jogosítványait az elnök gyakorolja), külső befolyástól mentes működését. Az Állami Számvevőszék a közpénzek kezelésének, felhasználásának, valamint a nemzeti vagyon kezelésének, védelmének és hasznosításának ellenőrzését végzi. Az Állami Számvevőszék általános hatáskörében **az államháztartás egészét jogosult vizsgálni, ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi.**

⁴³ Forrás: készítette dr. Nagylaki Csilla a tananyag 2020. évi hatályosításához

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

A számvevőszéki ellenőrzés alapvető feladatai:⁴⁴

- a törvények, szabályok betartásának biztosítása;
- a közpénzek célszerű, gazdaságos és hatékony felhasználásának elősegítése;
- az Országgyűlés tájékoztatása a költségvetési források jogszerű felhasználásáról és a Kormány gazdálkodásáról; illetve
- a közpénzekre vonatkozó szabályok alkalmazásának figyelemmel kísérése, továbbá a szabályozás korszerűsítésének előmozdítása.

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁴ Az Állami Számvevőszék Ellenőrzési Kézikönyve, 2008.

6.3. A KORMÁNYZATI ELLENŐRZÉS

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

A kormányzati ellenőrzés a kormányzati ellenőrzési szerv, az európai támogatásokat ellenőrző szerv ellenőrzését, valamint a kincstári ellenőrzési tevékenységet foglalja magában.

A kormányzati ellenőrzési szerv jelenleg a **Kormányzati Ellenőrzési Hivatal** (a továbbiakban: KEHI), amely nem az Országgyűlés, hanem a Kormány ellenőrző szerve. A KEHI ellenőrzési jogköre kiterjed:

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

A KEHI ellenőrzési hatásköre nem terjed ki a nem a Kormány irányítása alá tartozó költségvetési fejezetekbe⁴⁵ sorolt költségvetési szervekre, és a Magyar Nemzeti Bank ellenőrzésére. A rendvédelmi szervek, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat kormányzati ellenőrzését tevékenységük sajátosságainak és a törvényben foglaltaknak megfelelően kell végrehajtani.

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

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

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

⁴⁵ 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 és az Eötvös Loránd Kutatási Hálózat költségvetési fejezete

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

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

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

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

6.4. A BELSŐ ELLENŐRZÉS ÉS BELSŐ KONTROLLRENDSZER

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

A belső kontrollrendszer létrehozásáért, működtetéséért és fejlesztéséért a költségvetési szerv vezetője a felelős, az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók⁴⁶ figyelembevételével.

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

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

- *kontrollkörnyezetet* (világos szervezeti struktúra, egyértelmű felelősségi, hatásköri viszonyok és feladatok, átlátható, megfelelően szabályozott működés);
- *integrált kockázatkezelési rendszert* (olyan folyamatalapú kockázatkezelési rendszer, amely magába foglalja a jogszabályon alapuló kockázatkezelési kötelezettségeket, a szervezet minden tevékenységére kiterjed, egységes módszertan és eljárások alkalmazásával, a szervezet célkitűzéseinek és értékeinek figyelembevételével biztosítja a szervezet kockázatainak teljes körű azonosítását, azok meghatározott kritériumok szerinti értékelését, valamint

⁴⁶ *Belső Ellenőrzési Kézikönyv*, NGM, 2013. A szaktárca a monitoring, a folyamatos nyomonkövetési rendszer működtetéséhez is ajánlásokat fogalmaz meg a költségvetési gazdálkodók részére.

a kockázatok kezelésére vonatkozó intézkedési terv elkészítését és az abban foglaltak nyomon követését);

- *kontrolltevékenységeket* (folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzések [FEUVE] a pénzügyi, gazdálkodási folyamatokhoz kapcsolódóan, például engedélyezési, jóváhagyási eljárások);
- *információs és kommunikációs rendszert* (hatékony, pontos és megbízható beszámolási rendszer annak érdekében, hogy a szükséges információk a megfelelő helyen, időben és részletezettséggel rendelkezésre álljanak); valamint
- *nyomonkövetési (monitoring) rendszert* (a szervezet tevékenységének, a célok megvalósításának folyamatos, illetve eseti nyomon követése).

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

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

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

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

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

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

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

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

SZAKIRODALOMJEGYZÉK

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

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kiadványa



Kiadó:

Nemzeti Közzolgálati Egyetem;
Közigazgatási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Dr. Deli Gergely rektor
Címe: 1082 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő:

Császár-Biró Anna

Tördelőszerkesztő:

Vöröss Ferenc

ISBN 978-963-498-530-3 (elektronikus)