

1. FEJEZET

KÖZPÉNZ ÉS KÖZPÉNZÜGYI RENDSZER: FOGALMI ALAPVETÉS

Varga Judit

Bevezetés

A közpénz széles körben használt kifejezés úgy a hétköznapiakban, mint a jogirodalomban. Bár igen elterjedt fordulat, ám fogalmi meghatározást rá nézve ehhez képest arányaiban keveset találunk a szakirodalomban.

Jelen fejezet célja éppen ezért az, hogy összefoglalja – elsősorban a hazai – szakirodalom által a közpénz fogalmára adott meghatározást, és értelmezze azt, s amennyiben szükséges, a már meglévő alapokra építkezve, pontosítsa előbbi definíciót. Cél, hogy amennyiben mód van rá, olyan közpénz definíciót találjak, mely nem országspecifikus. Vizsgálat tárgyát képezi továbbá, hogy mikortól is, valamint meddig tekinthető a pénz közpénznek, melyek a speciális minőség következményei? Kérdés, hogy a közpénz védelmének milyen általános szabályozási garanciái vannak? Tekintve azonban, hogy a részletszabályok kibontásának terjedelmi korlátai lesznek, csak egy átfogó áttekintését tervezem a közpénzek védelmét szolgáló hazai rendelkezéseknek. Az aktualitásokra reflektálva pedig a közelmúltban a témában született, a „közpénzi” minőséggel összefüggő jogesetek kerülnek terítékre, melyek a közpénz fogalmának pontosítása körében is hasznos adalékokkal szolgálnak.

1. Közpénz és közpénzügyi rendszer

A közpénz, mint kifejezés legtöbbször a közgazdasági szakirodalomban bukkan fel hazánkban, illetve olyan szerzők alkotásaiban, akik a gazdaság- és jogtudomány határmezsgyéjén mozogva foglalkoznak, illetve foglalkoztak a pénzügyi jog tudományával. Ilyen szerzőnek tekinthető Vigvári András is, aki roppant jó érzékkel, közérthető módon tárta kutatási eredményeit a szakmai plénum elé, s közgazdászként is igen otthonosan mozgott a pénzügyi jog területén.

Vigvári a közpénz fogalmát a következőképpen határozta meg. A közpénz „*a különböző szintű kormányzatok által állami kényszer (törvényi felhatalmazás) alapján a gazdasági szereplőktől elvont jövedelem, a*

gazdasági szereplők által a kollektív javak igénybevételéért fizetett használati díjak, a kizárólagos és részleges állami/önkormányzati tulajdon (materiális és immateriális javak) hasznosításából, adományokból és közszektorhoz tartozó szereplők által felvett kölcsönből származó pénz”(Vigvári, 2005: 371). Zsugyel által szerkesztett „kézikönyv” is operál a közpénz fogalmával, ám e fogalom is Vigvári nevéhez köthető, tekintve, hogy a kiadvány eme fejezete az ő tollából származik. E definíció szerint a közpénz „*az állam közjogi bevételei (adók, bírságok), az állami vagyon hasznosításából származó bevételei és az állami gazdálkodó által előállított kollektív javakért fizetett térítési és használati díjak*”(Zsugyel, 2009: 44). E definíciók igen pontos meghatározást adnak, kiterjesztve a fogalmat a helyi és központi szintű kormányzatok közjogi (közhatalmi) és magánjogi jellegű bevételeire, mind a köztulajdon hasznosításából származó bevételekre, kölcsönökre, az államnak vagy önkormányzatoknak juttatott adományokra. A definíció pontos értelmezéséhez azonban tudnunk kell, hogy mit is ért az író a kollektív javak és a közszektor kifejezések alatt. Kollektív javak alatt a kormányzat által – helyi és központi szinten – biztosított tiszta közjavakat, a megkülönböztetett javakat,⁵ a díjfizetéses javakat és a természetes monopólium⁶ állapotában lévő javakat és egyéb, kormányzati hatáskörébe vont tiszta magánjavakat érti a szerző, amelyek biztosítását az állam feladatának tekinti (Zsugyel, 2009: 48). Lényeges, hogy a kollektív javak előállítása nem feltétlen tartozik a kormányzat kizárólagos hatáskörébe, abba a magánszektor is bekapcsolódhat. A közszektor Vigvári szerint a egyes gazdaságokban működő azon alrendszer, amelynek célja a kollektív javak biztosítása és előállítása (Vigvári, 2005: 113). Ezek a gazdasági egységek költségvetési, non-profit vagy for-profit szabályok szerint is működhetnek. Tehát lehetnek akár kormányzati, non-profit vagy valamilyen közcélú szolgáltatást végző üzleti szervezetek is (Sivák–Vigvári, 2012: 246).

Csapodi szerint a közpénzek fogalma magába foglalja a közbevételeket és a közkiadásokat. Kiemeli továbbá, hogy a „köz” és a „magán” elhatárolása túlmutat a kormányzati szektoron, hiszen a közpénz fogalmába bele kell érteni a vállalkozási formában működő állami és önkormányzati szervezeteket is (Csapodi, 2009: 24–25). Vagyis Csapodi értelmezésében a

⁵ Másképpen ezeket gyakorlati közjavaknak is nevezhetjük, ahol a nem fizető fogyasztók valamilyen közpolitikai döntés eredményeként nem zárhatók ki a fogyasztásból. Lásd: Földes, 2005: 12.

⁶ Ezeket a jószágokat másképpen közös készletű javaknak is nevezik. Lásd Nemec,–Wright, 2000: 86.

közpénz fogalma túlnyúlik az állam közjogi bevételein, azokon kívül közpénznek tekinthetők az állam magánjogi jogviszony eredményeként szerzett bevételei, továbbá közjogi (transzfer) és egyéb közbevételekből finanszírozott kiadásai is.

Klicsu az állami pénzgazdálkodás fogalmáról és funkciójáról beszél, mely vonatkoztatható az állam közpénzgazdálkodására is. Az állam által folytatott pénzgazdálkodásról azt mondja, hogy ennek „*célja nem a versenyztetés és az egyéni szükségletek kielégítése, hanem a gazdasági-pénzügyi politika céljainak megfelelően fel nem osztható kollektív javak megszerzése és működtetése, meghatározott közszükségletek fedezésére*” (Klicsu, 2011: 31). Vagyis az állam különböző csatornákon keresztül megszerzett forrásait közszükségletek fedezésére, illetve azokhoz szükséges kollektív javak megszerzésére, fenntartására fordítja. A közpénzt az állam szerzi meg és azt meghatározott feladatok ellátására fordítja, melynek keretében egyrészt folyó, azaz költségvetési, másrészt vagyongazdálkodást végez.

A jogtudományi írások kevésbé a közpénz, mindinkább a közpénzügyek fogalmával operálnak. A közpénzügyek vagy pénzügyi viszonyok – mondja Földes – „*olyan pénzmozgással járó kapcsolatok, amelyek legfontosabb jellemzői, hogy a) a pénzeszközök mozgását a közhatalommal rendelkező testületek (állam, önkormányzatok) szabályozzák; b) a közfeladatok ellátása, a közszükségletek kielégítése és emellett más célok (például gazdaságélénkítés) érdekében; c) mindez a GDP (GNP) egy jelentős részének központosításával valósul meg, és d) a központosított eszközöket az államháztartás alrendszerei útján újraelosztják. [...] A közpénzügyek sajátos, sok csatornából álló rendszert alkotnak, ez a (köz-) pénzügyi rendszer*” (Földes: 2005: 15–16). A fogalmi meghatározásból látszik, hogy Földes a közpénzügyek alatt bizonyos típusjegyekkel rendelkező pénzmozgásokat, illetve azok rendszerét érti, vagyis az állam⁷ folyó gazdálkodását. A közpénzügyek kapcsán továbbá rögzíti, hogy azok „*az állam és más, a központosított újraelosztásban érintett közösségek, szervezetek és személyek egymáshoz való viszonya materiális rendszerezésének csatornái, egyfelől a források, másfelől a felhasználás tekintetében*” (Földes, 2005: 15). Vagyis a keletkező, a beszedett – a költségvetés bevételeit jelentő – és felhasznált, vagyis a költségvetési kiadásokat kitevő pénzügyi forrásokat is ide sorolja. A közpénzügyek fogalomkörébe tartoznak tehát a közbevételek és közkiadások, melyek

⁷ Az állam alatt értve a központi kormányzatot és a helyi önkormányzatokat is.

nyilván az állam szintjén szerveződő közösség pénzének, vagyis közpénznek tekinthetők.

Simon és Kovács is a közpénzügyek fogalmát használja (Kovács, 2010: 22–23, Simon, 2007: 29), s azt Földeshez hasonlóan definiálják. Simon is kimondja, hogy amennyiben azokat a közhatalmi beavatkozások vizsgáljuk, *”melyek arra irányulnak, hogy nem, vagy nem kizárólag piaci elven szervezett szükségletek kielégítéséhez forrást teremtsenek elő, illetve azok felhasználásának feltételrendszerét szabályozzák, eljutunk a közpénzügyek fogalmához”* (Simon, 2007: 27). Simon is a közszükségletek, valamint közfeladatok kielégítésének célját említi, melyet az állam az általa gazdasági szereplőktől elvont vagy más módon megszerzett pénz (közpénz) segítségével lát el. Simon továbbá elkülöníti egymástól a közszükséglet, közfeladat és állami feladat fogalmait, melyekre a közpénzek fordítandók. A legtágabb kategória ez alapján a közszükséglet, mely gyakorlatilag a széles értelemben felfogott közösség által megfogalmazott igények, melyek kielégítése történhet a közszektorból vagy más szektorból, például a magánszektorból származó alanyok által. E szükségletek köre nem függetleníthető tértől, időtől, társadalmi hagyományoktól, s taxatív lista sem adható róluk. A közfeladatról Simon azt mondja, hogy az minősül annak, amit a hazai alkotmány (Alaptörvény), illetve törvények ekként jelölnek meg. Ez a definíció párhuzamot mutat a hatályos államháztartásról szóló törvény által megfogalmazott fogalommal, mely szerint *„közfeladat a jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat.”*⁸ Az állami feladatról Simon azt állítja, hogy az szűkebb definíció, mint a közfeladat, mivel a közfeladatok kiterjednek *„egyes autonómiák (önkormányzatok, köztestületek stb.) működésének pénzügyi feltételeire is”* (Simon, 2007: 29). Vagyis még a közfeladatok a központi és helyi kormányzatok által ellátott, illetve szervezett feladatok, addig az állami feladat kifejezés csupán a központi kormányzat teendőit takarja. A közpénzügyeknek, ahogy azt már Földes is kimondta, két területe van: a közbevételek és a közkiadások. A közbevételek a közkiadások finanszírozását szolgálják, mely kiadásokat közfeladatok ellátására fordítják. Vagyis a közpénz (közbevételek, illetve közkiadások) nem elkülöníthető az közfeladatoktól, azok számosságától, típusaitól, költségigényétől stb., melyek változnak az aktuális társadalmi igények, s az azt kiszolgálni igyekvő állam szerepvállalásának megfelelően. A közbevételek és közkiadások továbbá nem függetleníthetők a közjavaktól

⁸ 2011. évi CXCV. törvény, 3/A. §. (1) bek.

sem, melyek azok a jóságok, amelyek közszükségleteket elégítenek ki. Eme jóságok előállítására, vagy előállításuk feltételeinek megszervezése révén gondoskodik az állam az általa közfeladatként felvállalt közszükségletek kielégítéséről. Minél több közfeladat ellátását vállalja magára az állam tehát, annál több közjóságra lesz szüksége. A közjavaknak két kategóriáját lehet megkülönböztetni. Léteznek az úgynevezett tiszta közjavak (Nemec–Wright, 2000: 86), melyek esetén nem lehetséges – értve ez alatt, hogy technikailag megoldhatatlan – a nem fizető fogyasztók kizárása a jóság igénybe vételéből, illetve a fogyasztók nem rivalizálnak egymással – azaz nem csökkenti egyik fogyasztó fogyasztása a többiek számára még elérhető mennyiséget a jóságból (pl. közvilágítás, honvédelem). Ezeket a javakat tipikusan az állam állítja elő. A tiszta közjavak mellett léteznek a gyakorlati közjavak, vagy másként az államilag biztosított magánjavak (Stiglitz, 2000: 152), amelyek esetén a fogyasztók rivalizálnak egymással, másrészt technikailag megoldható lenne a nem fizető fogyasztók kizárása a javak igénybe vételéből, ám valamilyen – szociális vagy gazdasági célokat szolgáló – közpolitikai döntés okán nem teszik lehetővé a nem fizetők kizárását.

Vigvári szerint a közpénzügyi rendszer „*a kormányzat pénzalapjainak összességét leíró fogalom*” (Vigvári, 2005: 371), mely alapvetően egy finanszírozási rendszer a szerző olvasatában, melynek több funkciója is van. Egyrészt feladata a kollektív javak előállításához szükséges források biztosítása, a forrásallokáció és a rendelkezésre álló források újraelosztása is. A „forrás” szó helyett, megítélésem szerint használható a közpénz kifejezés is. Vagyis az állam⁹ az, aki a kollektív javak állam általi előállításához és előbbi javak magánszektorbeli előállításának támogatásához szükséges közpénzt előteremti, a közpolitikai ágazatok között allokálja és a gazdasági szereplők között újraosztja a közpolitika aktuális céljai által vezérelten. A közpénzügyi rendszer előbbi három – a szakirodalomban tipikusan előforduló – funkcióján túl Vigvári megkülönbözteti még az ösztönzési és irányítási, kockázatkezelési és az ellenőrzési feladatait is.

Az angol nyelvű szakirodalomban a public finance kifejezéssel találkozni, mely alatt Gruber a kormányzat gazdasági szerepének tanulmányozását érti (Gruber, 2007: 3). Ennek keretében – mondja – olyan kérdésekre keresik a választ, mint, hogy mikor és hogyan avatkozzon be a kormányzat a gazdaság működésébe, mi lesz előbbi beavatkozás hatása.

⁹ Értve alatt a helyi önkormányzatokat és a központi kormányzatot is.

bízott, általuk felvállalt közfeladatok ellátására felhasznált, illetve kezelt, az állam – tágan értelmezve azt – közhatalma révén vagy magánjogi, piaci viszonyai eredményeként megszerzett pénz. Egyes szakirodalmi források a belső – értsd alatta az állam által generált, vagyis saját – és a nemzetközi szinterről származó költségvetési bevételeket különítenek el egymástól (Muzellec, 2002: 4–5). Azaz a közpénz a kormányzati szektor különböző úton szerzett bevételeit, a közbevételeket takarja, melyeket majd a kormányzati szektor alanyai feladataik ellátására, a közkiadások finanszírozására fordítanak. A pénz közpénzi minősége a szerző féltől függ, jelesül, hogy az az állam legyen, ám független a megszerzés módjától – közjogi vagy magánjogi úton történt-e a bevételek keletkezése. A közpénzi minőség azonban a kifizetések megtörténtét követően is megmarad, ám a kifizetések megtörténte után, a kifizetést teljesítővel szemben álló fél szerzését követően a kifizetett közpénz kapcsán a közösségi kontroll foka már nagy különbségeket mutat a különböző típusú ügyletek esetén.

A közpénzek tágabb értelmezésében úgy vélem, a vagyonról is szólni kell, hiszen az állam, illetve önkormányzat által felhalmozott pénz önmagában is a közvagyon részét képezi, másrészt a közpénz valamilyen nem pénz formát öltő dologra cserélhető, mely a pénz helyébe lépve a közvagyon részét válik, annak hasznosítása révén költségvetési bevételek generálhatók. Másrészt az állami, önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok is végeznek pénzgazdálkodást, mely társaságok a nemzeti vagyon részét képezik, így az általuk folytatott pénzgazdálkodás egyben közpénzzel folytatott gazdálkodás is. Azzal, hogy a pénz, így a közpénz is nem csupán a csere, vagyis a folyó (költségvetési) gazdálkodás, hanem a vagyontartás eszköze is, így az állami (önkormányzati) vagyonra és vagyongazdálkodásra vonatkozó rendelkezések nem megkerülhetőek a téma kapcsán.

A közpénz fogalma az európai uniós szabályozás kontextusában is felmerül az állami támogatásokra vonatkozó rendelkezésekkel (Várnay–Papp, 2016: 711) összefüggésben. Az EUMSZ. 107. cikke értelmében „*a közös piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.*”¹⁰ Az ide kapcsolódó uniós előírások és esetjog ismertetésére a következő (3. és 4.) fejezetekben kerül sor.

¹⁰EUMSZ. 107. cikk (1) bek.

3. Hol kezdődik a "közpénz jelleg" és meddig tart?

E kérdés megválaszolása esetén megítélésem szerint érdemes a folyó gazdálkodás, vagyis költségvetési gazdálkodás folyamatából kiindulni. Az állam speciális jogalany, tekintve, hogy képes bevételt szerezni közhatalma jogán, állami kényszer alkalmazása révén, valamint magánjogi gazdasági alanyként is (pl. állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok által elért profit, hitelfelvétel stb.). Az államra is igaz – ahogy minden gazdasági szereplőre –, hogy az el nem költött bevételeiből képes vagyont felhalmozni, illetve meglévő vagyonának értékét növelni.

Érdemes elsőként a folyó gazdálkodás keretében kezelt közpénzzel foglalkozni. Az állam, valamint intézményei bevételre tehetnek szert közjogi úton, az állami kényszerhatalma gyakorlása révén, erre vonatkozó törvényi felhatalmazás birtokában. E pénzmozgással járó ügyletekből hiányzik a felek akarategyezsége, illetve ezek létre sem jönnek az állami beavatkozása híján (Simon, 2007: 27). Ezeket közjogi bevételeknek nevezzük, s három alcsoportjukat tudjuk elkülöníteni. Egyrészt beszélhetünk adójellegű bevételekről. Ezen közbevételek esetén az állam a gazdasági szereplőktől von el jövedelmet, mely jövedelem-elvonással szemben közvetlen ellenszolgáltatás nincs. Ilyen például a személyi jövedelemadó, a társasági adó, a telekadó stb. A közjogi bevételek másik nagy csoportját a díj jellegű bevételek képezik, melyek az állam által nem piaci alapon nyújtott szolgáltatások igénybevételéért fizetett ellenértéknek tekinthetők (pl. nyugdíjbiztosítási járulék, közigazgatási eljárási illeték stb.). A harmadik csoportot pedig a szankció jellegű bevételek adják, melyek kivételével az állam valamely magatartás tanúsítására vagy attól való tartózkodásra kívánja ösztönözni a gazdasági szereplőket, például ilyen a bírság, pénzbüntetés stb. Az állam azonban nem csupán közhatalma gyakorlása révén szerezhet forrást, lehetősége van magánjogi jogviszonyok révén, mint magánjogi gazdasági alany is bevételre szert tenni. Ilyen magánjogi bevételnek tekinthető a hitelfelvétel, az állami vagyon eladása, illetve bérbeadása, a gazdasági társaságai útján szerzett profit stb. Eme pénzmozgással járó ügyletek a részes felek akarategyezsége révén jönnek létre. Bármely fent bemutatott módon jut is költségvetési bevételhez az állam, a gazdasági szereplőktől elvont, illetve ellentételezésért cserébe megszerzett összeg az állam tulajdonszerzésének időpontjában közpénznek minősül.

Az előbbi bekezdésben tárgyaltuk, hogy hogyan válik a gazdasági szereplőktől elvont pénz közpénzzé. A költségvetés bevételi oldalát

szemlélve vettük górcső alá a közpénzi minőséget. Azonban a köz pénze a költségvetési kifizetések teljesítése során is megőrzi közpénzi jellegét. A költségvetésből eszközölt kifizetéseket két nagy csoportba sorolhatjuk. Beszélhetünk költségvetési transzferekről, illetve az állami feladatok ellátását célzó magánjogi szerződések ellenértékének költségvetési forrásokból való kifizetéséről is. Bármely csoportba tartozó pénzmozgásról legyen is szó a források közpénz jellege megmarad.

Transzferek „*a kormányzat különböző szintjeinek olyan kiadásai*” (Vigvári, 2005: 129), amelyek közszektoron belüli és kívüli szereplők számára jelentenek bevételt, s melyek nem járnak jószágáramlással, vagyis velük szemben nem áll közvetlen ellentételezés. A transzfereket két nagy csoportba sorolhatjuk aszerint, hogy a költségvetésből ki részesül forrásból. Ez alapján vannak a közszektoron kívülre irányuló transzferek, melyek lehetnek direkt pénzbeli juttatások például háztartásoknak, s így természetes személyeknek biztosított nyugellátás, szociális ellátások. Illetve lehetnek indirekt pénzbeli juttatások, a gazdasági szereplők számára biztosított adókedvezmények, -mentességek formájában, vagy díjredukciók képében. A másik nagy csoportot pedig a közszektoron belülré irányuló transzferek képezik. Ilyenek például a helyi önkormányzatoknak juttatott állami támogatások, költségvetési szervek részére kiutalt források. A közszektoron belülré irányuló transzfereket további két alcsoportja bonthatjuk. Lehetnek ezek horizontális transzferek, amikor azonos kormányzati szintek, illetve azonos kormányzati szinthez tartozó állami intézmények között zajlik pénzáramlás. Valamint lehetnek vertikális transzferek, amikor különböző kormányzati szintek között, illetve különböző kormányzati szinthez tartozó intézmények között kerül sor pénzáramlásra. Előbbire példa a költségvetési fejezetek közötti pénzáramok, utóbbira a központi költségvetésből a helyi önkormányzatok részére kiutalt támogatások. A közszektoron belüli transzfereket közgazdasági-pénzügyi jellemzőik alapján is lehet csoportosítani. A felhasználás kötöttsége szerint beszélhetünk kötött felhasználású (másként feltételes támogatásról, vagy szubvenciókról) és a felhasználási kötöttség nélküli támogatásokról (másként tömbtámogatásokról). De rendezhetők ezek a belső pénzmozgások aszerint is, hogy van e felső korlátja az igénybevételüknek. Ez alapján léteznek a nyílt végű és zárt végű támogatások. Nyíltvégű transzferek esetén nincs felső korlátja az igénybevételnek, még zártvégű esetén előírják a folyósítás felső határát. Aszerint is vizsgálhatók e transzferek, hogy milyen a viszonyuk más közbevételekkel. Az úgynevezett illesztett transzferek más bevételi forrásokat egészítenek ki, a nem illesztett transzferek esetén erről

nincs szó, nem tapadnak más bevételek léteéhez. A folyósítás bázisa szerint a közszektoron belüli transferek lehetnek településhez kötődők, fejkvóta alapján meghatározottak, felhasználók után járók vagy formula alapján számítottak, mely utóbbit normatív finanszírozásnak nevezzük (Vigvári, 2005: 129–132).

A költségvetésből eszközölt kiadások másik nagy részét az állami feladatok ellátását szolgáló magánjogi ügyletek ellentételezéseként kifizetett összegek képezik. Ilyen például, amikor az állam megrendel valami olyan szolgáltatást, árut más szektorbeli szereplőktől, amelyekre az állami feladatok ellátásához szüksége van, de maga az állam nem kíván, vagy nem tud az előállításukról gondoskodni. Ilyenek lehetnek a közbeszerzetés eredményeként kötött építési beruházások, beszerzések. Ezen kifizetésekkel szemben van ellenszolgáltatás, jószágáramlás. Az ilyen ügyletekben az egyik fél mindig az állam, a másik pedig főszabály szerint valamely más szektorból (non-profit, magánszektor) érkező aktor.

Kérdés persze, hogy a költségvetésből eszközölt kifizetések meddig őrzik meg közpénz jellegüket? Megítélésem szerint a kifizetés időpontjában valamennyi költségvetésből eszközölt kiadás fokozott védelem és ellenőrzés, ha úgy tetszik, kontroll alatt áll. Hiszen kifizetést csak akkor lehet eszközölni a közös forrásokból, ha annak jogszabályi – anyagi és eljárásjogi – feltételei fennállnak. Ugyanakkor a közkiadást folyósítóval szembeni fél tulajdonszerzését követően a kiutalt források feletti állami kontroll foka nagy különbségeket mutat. A jóléti ellátás keretében folyósított kiadások között vannak olyanok, amelyek csak meghatározott célokra költhetők, ezzel az állam igényt tart arra, hogy a pénzek felhasználása felett ellenőrzést gyakoroljon például egészségbiztosítási célú közkiadások, bizonyos szociális célú juttatások. Még más jóléti kifizetés esetén csak a kifizetést gyakorló jogszerzési kontrollt, jelesen azt vizsgálja, hogy a címzett személy tényleg jogosult az összegre (pl. nyugdíjbiztosítási ellátás), ám a már kiutalt összeg felhasználása feletti kontrollról lemond. Ugyanez a helyzet a kormányzati szektorhoz tartozó szervezetek alkalmazottainak járó azon munkadíjjakkal is, amit a központi, illetve helyi költségvetés finanszíroz. Az állami kontroll csupán a kifizetés jogszerzésére korlátozódik, a kifizetett összegek felhasználására már nem terjed ki. Eme utóbb említett két esetben a közpénzi minőség a címzett személy tulajdonszerzését követően megszűnik. A kormányzati szektor vásárlásánál – közbeszerzéseknél – kicsit más a helyzet. Itt plusz garanciális szabályok kerültek beiktatásra azon szerződések megkötésére vonatkozóan, melyek alapján kifizetéseket eszközöl az állam, továbbá – a

közbeszerzetés keretében aláírt szerződés tárgyától függően – a közpénzért cserébe az állam tulajdont szerez valamilyen materiális vagy immateriális dolog felett. A közpénz közvagyonná transzformálódik, mely vagyon szintén fokozott védelemben részesül. A közpénzt közvagyonná transzformáló szerződéseknél az állam nem éri be a kifizetési szabályszerűség vizsgálatával, figyelmének ki kell terjednie a vele szerződő fél szerződészerű teljesítésére is.

Azt mondhatjuk tehát, hogy a közpénz kifejezés hallatán asszociálhatunk egy szűkebb jelentéstartalmú fogalomra, mely az állam – értve alatta a helyi önkormányzatokat is – folyó költségvetési gazdálkodása során beszedett bevételeit – legyenek ezek közjogi vagy magánjogi eredetűek – és kiadásait jelentik, mely kiadások alatt nemcsak a költségvetésből eszközölt direkt kifizetéseket kell érteni, hanem azokat a pénzeszközöket is, amelyek beszédéséről az állam lemondott (pl. adókedvezmények, adómentességek). Eme szűkebb fogalom a pénz, mint csere-, illetve elszámolási egység funkcióin alapul. Ugyanakkor a közpénz hallatán gondolhatunk egy, az előbbihez képest tágabb jelentéssel bíró definícióra is, mely esetén a költségvetési bevételek és kiadások mellett a közpénz körébe értendő a köz tulajdonában álló vagyon is. Ennek indokai, hogy a közpénzt az állam vagyontárgyak vásárlására fordíthatja, a pénz helyébe így valamilyen kézzel fogható vagy kézzel nem megfogható vagyonelem lép. Amennyiben az állam a már meglévő vagyonát hasznosítja, esetleg értékesíti, s abból bevételre tesz szert, az így befolyó bevétel a költségvetés magánjogi forrása, közpénz lesz. Továbbá úgy is dönthet az állam, hogy a költségvetési gazdálkodása során el nem költött bevételeit tartalékolja, így e közpénztömeg képez vagyon, mely az állam, s így a köz tulajdonában áll. A közpénz tágabb jelentéstartalommal bíró forgalma már kalkulál a pénz értékőrző funkciójával is.

Felhasznált irodalom

- Adorján Richárd–Balogh László–Hőgye Mihály–Parádi-Dolgos Anett–Wickert Irén (2012):*Közpénzügyi menedzsment*. Budapest: Aula Kiadó.
- Csapodi Pál (2009): *A közpénzügyek törvényi szabályozása, a közpénzek külső ellenőrzésének gazdaságtana*. Egyetemi doktori (PhD) értekezés, Szent

- István Egyetem, Gazdálkodás- és Szervezéstudományi Doktori Iskola. (Kézirat). https://szie.hu/file/tti/archivum/Csapodi_disszertacio.pdf (2017.07.10.)
- Csonka Gizella–Lehmann Marianna (2001): A kormányzati szektor – Új felfogásban (XII. rész). A kormányzati szektor hiánya és adósság az Európai Unió elszámolásaiban. In: Pénzügyi Szemle. 56. évf., 5. sz., 407–420. o.
- Demeter Péter (2009): A közbeszerzés. In: Zsugyel János (szerk.): A közpénzügyek nagy kézikönyve. Budapest: CompLex Kiadó., 568–589. o.
- Földes Gábor (2005): Pénzügyi jog. Budapest: Osiris Kiadó.
- Gruber, Jonathan (2007): Public Finance and Public Policy. New York: Worth Publishers.
- Klicsu László (2011): Közpénzügyek az Alaptörvényben. In: Új Magyar Közigazgatás. 4. évf., 6–7. sz., 30–37. o.
- Kovács Árpád (2010): Közpénzügyek. Budapest: ELTE Kiadó.
- Muzellec, Raymond (2002): Finances publiques. Paris: Dalloz.
- Nemec, Juraj–Wright, Glen (2000): Közösségi Pénzügyek. Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben. Budapest: Aula Kiadó.
- Rosen, Harvey S. (2004): Public Finance. In: Rowley, Charles K.–Schneider, Friedrich (eds.): The Encyclopedia of Public Choice. New York: Kluwer Academic Publishers.
- Simon István (2007): Pénzügyi jogI. Budapest: Osiris Kiadó.
- Sivák József–Vigvári András (2012): Rendhagyó bevezetés a közpénzügyek tanulmányozásába. Budapest: Complex Kiadó.
- Stiglitz, Joseph E. (2000): A kormányzati szektor gazdaságtana. Budapest: KJK KERSZÖV.
- Várnay Ernő–Papp Mónika (2016): Az Európai Unió joga. Budapest: Wolters Kluwer.
- Vigvári András (2005): Közpénzügyeink. Budapest: KJK KERSZÖV.
- Zsugyel János (2009): A közpénzügyek nagy kézikönyve. Budapest: Complex Kiadó.

Felhasznált jogszabályok és határozatok jegyzéke

Az Európai Unió Működéséről szóló szerződés, HL C 326., 2012.10.26., 47–390. o. 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról